



PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

EXPEDIENTE: PES/03/2020.

DENUNCIANTE: COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS O PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA.

DENUNCIADOS: GREGORIO LÓPEZ MORELOS Y OTROS.

MAGISTRADO PONENTE:
MIGUEL ÁNGEL ORTEGA MARTINEZ.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a veintidós de abril de dos mil veintiuno.

Con esta fecha se **resuelve** el procedimiento especial sancionador, iniciado de oficio por la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana¹, en contra de Gregorio López Morelos, Francisco Melo Flores, Arturo Tenorio Ramírez, Gregorio Morelos Pineda, Hilario Lucas Palacios, Pablo López Flores y Rodolfo López Ángel, por la presunta comisión de violencia política en razón de género, cometida en contra de la ciudadana Isabel Sierra Flores.

Antecedentes.

I. El Contexto.

De las constancias que integran el expediente del presente procedimiento especial sancionador, se advierte lo siguiente²:

¹ En lo subsecuente Comisión de Quejas y Denuncias.

² Los hechos que se narran en adelante corresponden al año dos mil veinte, salvo que se precise otra anualidad.

1. Reforma Legal. El trece de abril de dos mil veinte, se publicó el Decreto por el que se reformaron y adicionaron a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género³.

2. Armonización. El treinta de mayo siguiente, en el Periódico Oficial de Oaxaca se publicaron los decretos que reformaron y adicionaron la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género; la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género⁴.

3. Sentencia dictada por la Sala Regional. Posteriormente, el veinticinco de septiembre, los integrantes del Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, dictaron sentencia en el expediente SX-JDC-134/2020, de su índice, con los efectos siguientes:

“[...]”

Efectos de la sentencia

221. Por lo expuesto, procede en derecho:

222. Modificar la sentencia impugnada, en cuanto al análisis referido a la violencia política en razón de género; debiendo prevalecer intocada en cuanto a: la declaración de validez de la elección; las medidas relativas de sensibilización al interior de la comunidad, para que un número mayor de mujeres ostenten cargos de elección en el Ayuntamiento, incluida la Presidencia Municipal, y las que se precisaron en el párrafo último del considerando tercero de esta sentencia.

³ El Decreto correspondiente se puede consultar en el vínculo electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxiv.htm>

⁴ Consultable en el vínculo: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx>.



223. Se ordena comunicar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca la presente sentencia, para que, conforme a su competencia y atribuciones, determine lo conducente.

[...]”

Trámite ante la Autoridad Instructora.

1. Inicio y admisión. El ocho de octubre, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió el acuerdo IEEPCO/CG/22/2020, por el que turnó la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SX-JDC-134/2020, para que la Comisión de Quejas y Denuncias, retome los hechos que se narran en ella y sean tomados como formulación de una queja.

En atención a ello, en la misma fecha, la citada Comisión registró la queja bajo el número CQDPCE/PES/006/2020 y la admitió por la probable comisión de actos de violencia política contra las mujeres en razón de género, por parte de Gregorio López Morelos, Francisco Melo Flores, Arturo Tenorio Ramírez, Gregorio Morelos Pineda, Hilario Lucas Palacio, Pablo López Flores, y Rodolfo López Ángel en perjuicio de la ciudadana Isabel Sierra Flores.

2. Emplazamiento y audiencia de pruebas y alegatos. Mediante acuerdo de veintiuno de octubre, la citada comisión ordenó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual tuvo verificativo el treinta de octubre siguiente.

3. Remisión de expediente de queja al Tribunal Electoral. El treinta de octubre pasado, la autoridad instructora remitió a la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, la queja CQDPCE/PES/006/2020.

En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta tuvo por recibido la citada queja, ordenó formar el expediente correspondiente, identificándolo con la clave **PES/03/2020**, para posteriormente turnarlos al Magistrado instructor para su resolución.

4. Remisión de expediente a la autoridad electoral. Mediante acuerdo plenario de veinticinco de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de este tribunal ordenó remitir los autos del expediente de queja a la autoridad instructora por vicios en el emplazamiento a las partes denunciadas.

5. Radicación nuevamente en el Tribunal Electoral. Mediante acuerdo de veinte de abril, el Licenciado Miguel Ángel Ortega Martínez, Secretario General en funciones de Magistrado provisional, radicó en la ponencia a su cargo el expediente; y propuso sobreseer el procedimiento especial sancionador por estimar actualizada la figura de la cosa juzgada.

6. Fecha y hora de sesión. Por acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno, la Magistrada Presidenta, señaló las doce horas de esta fecha, para someter a consideración del Pleno el proyecto de resolución atinente.

II. Actuación colegiada

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 25 apartado D y 114 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En el entendido que la materia sobre la que versa esta resolución corresponde precisamente al conocimiento del Pleno de este Tribunal actuando en forma colegiada, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia número **11/99⁵**, de rubro **'MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR'**.

⁵ Visible en la página 413 de la Compilación Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Volumen 1, Jurisprudencia.



Lo anterior es así, porque en el caso se trata de determinar qué trámite debe darse al presente procedimiento especial sancionador, y ello no constituye un acuerdo de mero trámite, razón por la cual se debe estar a la regla mencionada en la citada tesis de jurisprudencia; por consiguiente, debe ser el Pleno de este Tribunal, actuando en forma colegiada, el que emita la resolución que en derecho proceda.

III. Sobreseimiento del medio de impugnación

Previo al examen de la controversia sujeta a conocimiento de este Pleno, deben estudiarse los presupuestos procesales, los cuales son requisitos que deben cumplirse para que este Tribunal se encuentre en condiciones de pronunciarse sobre el fondo de ésta.

Estudio que resulta oficioso, tal y como lo señala el artículo 10, numeral 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Lo anterior, con independencia de que las partes hagan valer o no alguna causal de improcedencia o sobreseimiento.

En ese sentido, las causales de improcedencia o sobreseimiento deberán ser manifiestas e indubitables, es decir, deben advertirse de forma clara, ya sea del escrito de demanda, de los documentos que a la misma se adjunten o de las demás constancias que obren en autos, de tal forma que, sin entrar al examen de los agravios expresados y las demás pretensiones de la parte actora, no haya duda en cuanto a su existencia⁶.

Bajo ese contexto, del análisis de las constancias que obran en autos, este Tribunal advierte que **se actualiza la causal de sobreseimiento** prevista en el artículo 11 inciso c) de la Ley de Medios Local, consistente en que habiendo sido admitido el procedimiento especial sancionador, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia prevista en dicho ordenamiento legal.

⁶ Véase la Tesis L/97, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: “ACCIONES. SU PROCEDENCIA ES OBJETO DE ESTUDIO OFICIOSO”

A juicio de este órgano jurisdiccional, los hechos materia de la queja ya fueron estudiados por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, al resolver el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, identificado con la clave SX-JDC-134/2020, de ahí que, se actualice la causal de improcedencia de cosa juzgada, prevista en el inciso j) del artículo 10, de la Ley de Medios Local. Como se explica a continuación.

En tal sentido, se destaca que la Comisión de Quejas y Denuncias refiere en el acuerdo de admisión, como hechos denunciados, la probable comisión de actos de la violencia política contra las mujeres en razón de género, por parte del presidente, Síndico, Regidores de Hacienda, Educación, de Obras, de Servicios Municipales y de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, en perjuicio de la ciudadana Isabel Sierra Flores.

Lo anterior, al emitir el oficio de fecha veinte de diciembre de dos mil diecinueve, en el que informaron a la ciudadana en mención que, de acuerdo como lo mandatan sus usos y costumbres, solo se podrían registrar planillas encabezadas por hombres, dado que siempre se ha realizado el proceso electoral de su población de esa manera, lo que consideró como una obstaculización a los derechos político electorales de la ciudadana.

Ahora bien, al resolver la Sala Regional juicio ciudadano de clave SX-JDC-134/2020, estimó lo siguiente:

“[...]”

Caso Concreto

127. Tal y como se estableció al momento de acotar la litis –en términos de lo ordenado por la Sala Superior– el examen de los agravios expuestos por Isabel Sierra Flores, se relacionan con la respuesta otorgada por el Ayuntamiento⁷, en relación con la solicitud de participación en la elección, a fin de analizar la restricción o negativa al ejercicio del voto de las mujeres.

128. Se valorará con perspectiva intercultural, a fin de poder establecer la conexidad existente con lo asentado en el acta de Asamblea General de la elección de concejales, y a partir de esto,

⁷ Contendida en el oficio 0001/MPAL/COICOFLO.R.JUX/2019.



argumentar sobre las causas que habrían llevado a la restricción del derecho al voto de las mujeres indígenas del Municipio de Coicoyán de las Flores.

129. Debido a que, al resolver el juicio con el número de expediente JN/29/2020, el TEEO señaló que si bien de la respuesta otorgada por el Ayuntamiento se advertía discriminación hacia las mujeres, al señalar que únicamente los hombres pueden encabezar una planilla, consideró infundado el agravio de la promovente, ya que en términos del dictamen por el que se identificó el método de elección de concejales al referido ayuntamiento, se advertía lo siguiente:

- a. Que las propuestas de candidatos y candidatas se ponen a consideración de la asamblea;
- b. Que el órgano electoral comunitario es la mesa de debates elegida en asamblea general electiva;
- c. Que las candidatas y candidatos se presentan por planillas; y se vota en asamblea general comunitaria y;
- d. Que la única función de la autoridad municipal saliente era la de emitir la convocatoria para la asamblea de elección.

130. A partir de lo anterior, el TEEO concluyó que, para facilitar su participación en la elección de concejales del Municipio referido, la actora debió exponer su petición a la Asamblea General Comunitaria, al ser la máxima autoridad en una comunidad indígena; o bien, a la Mesa de los Debates, erigida como órgano electoral.

131. Ya que la convocatoria a la Asamblea General electiva a celebrarse con fecha veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, fue realizada de manera inclusiva, al no imponer ninguna limitante en razón de género para presentar una planilla; tal y como se observa de la base III, numeral 4, del instrumento convocante.

132. Sin que de los autos se advirtiera que la actora hubiese realizado manifestación alguna ante la asamblea general o ante la mesa de los debates, ni externó inconformidad alguna de manera previa a la calificación de la elección.

133. Sobre la base anterior, el TEEO concluyó que a pesar de que de la respuesta del ayuntamiento contenida en el oficio número 0001/MPAL/COICOFLOJUX/2019, se advertía una actitud misógina y discriminatoria por parte de la autoridad Municipal que en ese entonces se encontraba en funciones; dicha autoridad emisora, no era la competente para limitar o facilitar su participación en la Asamblea Electiva del Municipio de Coicoyán de las Flores.

134. No obstante, esta Sala considera que en forma opuesta a lo referido por el Tribunal local, la respuesta se aleja de los postulados de la perspectiva intercultural y de género, ya que en términos del criterio asumido por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-102/2020, el Ayuntamiento sí tenía competencia para conocer del escrito en el que le solicitó a la presidencia municipal se le facilitara participar en la elección de cualquiera de las concejalías integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores.

135. Lo anterior, porque de conformidad con el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018, es posible advertir la

participación relevante que tienen la presidencia municipal y los demás integrantes del ayuntamiento a lo largo del proceso de renovación de sus integrantes.

136. Con lo que, a juicio de la Sala Superior, la solicitante construyó la expectativa de que con su intervención le sería asequible el registro como candidata a cualquiera de las concejalías que serían disputadas; aunado a que, formalmente y de conformidad con el derecho humano de petición, la respuesta de no procedencia guarda conexión con la solicitud de que se le “facilitara [su] participación en la próxima elección...”, al margen de la causa invocada para sostener el sentido en que se hizo.

137. Puesto que, en términos del dictamen referido, se fijó como mandato el de exhortar, entre otras, a las autoridades del Municipio de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

138. Sin soslayar que, el propio Ayuntamiento tiene un papel preponderante en desarrollo de la elección, al tener a su cargo el deber de difusión del dictamen por el que se identificó el método de elección, el deber de impulsar medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho a votar y de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igual, así como el de convocar a la elección e informar al IEEPCO de la fecha, lugar y hora de celebración, por ser el vínculo directo con el referido Instituto.

139. Lo anterior, a partir de las constancias del sumario siguientes:

...

140. A partir de tales elementos, se concluye que la respuesta del Ayuntamiento no fue conducente con el mandato referido a impulsar medidas que garantizarán a las mujeres ejercer su derecho al sufragio, en sus vertientes pasiva y activa.

141. Pues la expectativa de la peticionaria tuvo como sustento el deber de diligencia dirigido a los integrantes del Ayuntamiento saliente, para incentivar la participación política de las mujeres de Coicoyán de las Flores, Oaxaca.

142. En ese estado de cosas, los anteriores elementos probatorios dan muestra de que, a pesar de la solicitud de la actora para participar en la elección de concejales al referido Municipio, la respuesta del Ayuntamiento saliente, no garantizó en modo alguno el derecho de la actora a participar en la elección de concejales al Ayuntamiento del citado Municipio.

143. Lo anterior, sin dejar de desconocer que, de manera formal, el registro y aprobación de las planillas de candidatos corresponde de manera exclusiva, a la Mesa de Debates y a la Asamblea General instalada para elegir a sus representantes.

144. En ese contexto, conforme al principio de reversión de la carga de la prueba ordenado por la Sala Superior, el dicho de la actora referido a que fue excluida y discriminada de manera injustificada para participar en la elección concejales al ayuntamiento adquiere un valor preponderante.



145. Debido a que la respuesta del Ayuntamiento, se sustentó en el hecho de que sólo se permitiría el registro de planillas encabezadas por hombres.

146. Lo cual puede ser corroborado con el acta de asamblea de elección, que refleja que, en efecto, ante la Asamblea General Comunitaria, solo se recibió el registro de tres planillas encabezadas por hombres.

147. Por lo que, a juicio de este Órgano Jurisdiccional, **considerando que la respuesta del Ayuntamiento se sustentó en una categoría prohibida de discriminación, en razón de género, el Tribunal local debió analizar si tal respuesta constituía o no violencia política por razón de género,** y en su caso, adoptar medidas de no repetición, adicionales a las que estableció.

148. Ya que, cuando esta clase de violencia tiene origen en servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, es de carácter institucional.

149. Además, debió identificar si la respuesta del Ayuntamiento obedeció a un elemento propio del sistema normativo interno que, mostrara un acto de discriminación directa en perjuicio de la actora, por guardar correspondencia con el sistema normativo interno.

150. A fin de identificar si se estaba ante una restricción interna, en relación con el derecho de las mujeres a participar en la elección, enmarcada como conflicto intracomunitario, ante una eventual colisión entre los derechos colectivos e individuales de sus integrantes.

151. O bien, si la respuesta era ajena a los elementos identificados por el IEEPCO como parte del método de elección para la renovación de las concejalías, caso en el que acto de discriminación sería de naturaleza indirecta, al no tener origen en el sistema normativo interno.

152. Toda vez que, ante la pretensión de nulidad de la parte actora, tales elementos resultan indispensables para establecer si el proceder del Ayuntamiento, en relación con la petición formulada por la actora, es susceptible de afectar la validez de la elección respectiva.

153. Pues la determinación de nulidad de una elección regida por sistema normativo interno, constituye la respuesta límite del Estado en el marco de un proceso electoral, que tiene por efecto anular lo decidido por el máximo órgano de decisión de una comunidad, erigido en asamblea electiva.

154. De ahí la necesidad de analizar si los actos a que se ha hecho referencia constituyen violencia política en razón de género, y sí son susceptibles de afectar la validez de la elección.

155. En ese sentido, es importante destacar que, de acuerdo con el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género: “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 (en razón de género), 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.

156. Violencia política contra las mujeres que puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.”

157. Por su parte, el artículo 20 Bis, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que: “la violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.”

158. Dicha violencia puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

La respuesta del Ayuntamiento sí constituye violencia política en razón de género.

159. A partir de lo anterior, esta Sala Regional **considera que la respuesta del Ayuntamiento referida a que en la asamblea general comunitaria de elección de autoridades municipales para la administración 2020-2022, sólo se podrían registrar planillas encabezadas por hombres, sustentado en el hecho de que el proceso electoral en dicha comunidad siempre se había realizado de esa manera, constituye un acto de violencia política en razón de género.**

160. Al estar probado que dicha respuesta, se basó en elementos de género, toda vez que se dirigieron a la actora por ser mujer, e implicó un impacto diferenciado y desventajoso para el ejercicio de su derecho a participar en la elección de concejales al Ayuntamiento⁸.

161. Ya que en términos de la Convención de Belém do Pará, de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, señala que este tipo de violencia comprende todas aquellas acciones que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado, menoscabar o anular el ejercicio de tales derechos.

...

⁸ Lo que encuentra sustento en la jurisprudencia **21/2018** de rubro **“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”**, consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=21/2018>. relativa a los elementos que configuran la violencia política en razón de género.

162. A partir de lo anterior, es claro que la respuesta de los exconcejales del Ayuntamiento, suscrita por prácticamente todos –con excepción de la Regidora de Salud– se basó en elementos de género, toda vez que se dirigieron a la actora por ser mujer, e implicó un impacto diferenciado y desventajoso para el ejercicio de su derecho a participar en la elección de concejales al Ayuntamiento.

163. En ese sentido, en términos de quienes suscribieron la respuesta es posible identificar a los exconcejales siguientes:

Cargo	Nombre
Presidente municipal	Gregorio López Morelos
Síndico Municipal	Francisco Melo Flores
Regidor de Hacienda	Arturo Tenorio Ramírez
Regidor de Educación	Gregorio Morelos Pineda
Regidor de Obras	Hilario Lucas Palacios
Regidor de Servicios Municipales	Pablo López Flores
Regidor de Asuntos indígenas	Rodolfo López Ángel

164. Por lo que, a juicio de esta Sala Regional, el propio Tribunal local, debió adoptar medidas de no repetición a fin de erradicar prácticas que constituyen violencia política por razón de género.

165. Ya que de conformidad con el criterio de este Tribunal⁹, quienes acceden a cargos de elección popular tienen la encomienda principal de actuar de acuerdo con los principios que sustentan la real y efectiva protección de los derechos humanos de todas las personas, lo que de suyo incluye la prohibición de la violencia y específicamente la violencia política por razón de género.

166. Debido a que cuando un servidor público aprovecha su cargo para generar hechos de violencia inobserva contraviene el sentido sustancial de una democracia, razón por la que, como consecuencia, debe tenerse por desvirtuada la presunción de que, quien la cometió, cuenta con un modo honesto de vivir.

167. Por lo que, debe darse vista con esta resolución al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; a fin de que, en ejercicio de su competencia y atribuciones, determine lo conducente.

168. Ello, sin menoscabo de las medidas por las cuales el propio Tribunal local vinculó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que de manera coordinada con la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña y la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano del Estado de Oaxaca; llevara a cabo un taller dirigido a las autoridades Municipales y a la ciudadanía en general del Municipio de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, relativo al derecho de las mujeres a votar y ser votadas y ejercer su cargo libre de violencia.

169. Ya que las medidas de no repetición, así como las prácticas de sensibilización tienen como propósito la de garantizar que, en el próximo proceso electoral a desarrollarse en el Municipio de Coicoyán de las Flores, se genere una participación en condiciones de igualdad, y que se garantice en mayor medida la inclusión de mujeres en la integración del Ayuntamiento.

⁹ El resolver el Recurso de Reconsideración 531/2018.

[...]”

En ese sentido, como puede advertirse de lo trasunto, la Sala Regional Xalapa ya se pronunció sobre la respuesta que en su momento los entonces integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores dieron a la ciudadana Isabel Sierra Flores, respecto de su petición para participar en el proceso electivo que se estaba desarrollando en el citado municipio para elegir a sus autoridades bajo su sistema normativo interno.

Considerando el citado órgano federal que tal acto **sí constituyó violencia política en razón de género**, estimó que, cuando un servidor público aprovecha su cargo para generar hechos de violencia inobserva contraviene el sentido sustancial de una democracia, razón por la que, como consecuencia, debe tenerse por desvirtuada la presunción de que, quien la cometió, cuenta con un modo honesto de vivir.

Dándole vista al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; a fin de que, en ejercicio de su competencia y atribuciones, determinara lo conducente.

Si bien en dicha sentencia se analizó en esencia la sentencia emitida por este tribunal respecto de la calificación como válida de la elección de concejales al ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, igual de cierto es que, el citado órgano jurisdiccional analizó la respuesta que en su momento dieron a Isabel Sierra Flores, los sujetos denunciados en el presente asunto.

Determinando que tal acto sí constituía violencia política en razón de género; así también, analizó si tal acto podría declarar la invalidez de la elección.

De ahí que, se considere que no se puedan estudiar nuevamente los hechos a través del presente procedimiento especial sancionador, dado que ya fueron analizados por una autoridad jurisdiccional. Determinación que quedó firme para todos los efectos legales que haya lugar.



Ello, de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ respecto del concepto de cosa juzgada, de donde se pueden establecer los supuestos que deben verificarse a fin de determinar su existencia en un juicio, siendo:

- a) Identidad de las personas que intervinieron en los dos juicios;
- b) Identidad en las cosas que se demandan en los juicios;
- c) Identidad de las causas en que se fundan las dos demandas;

Así también, refiere que se puede advertir un cuarto elemento de convicción que requiere verificar el juzgador a fin de actualizar la institución de la cosa juzgada y que se refiere a que en la primera sentencia se haya procedido al análisis del fondo de las pretensiones propuestas.

Este último requisito cobra relevancia, pues debe considerarse que, para que la excepción de cosa juzgada surta efectos, es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia que ha causado ejecutoria y aquel asunto en el que dicha excepción sea invocada, concorra identidad en las cosas, en las causas, en las personas de los litigantes, en la calidad con la que intervinieron y, por supuesto, que en el primer juicio se hubiere analizado en su totalidad el fondo de las prestaciones reclamadas.

Esto, en razón a que, de no concurrir este último, no podría considerarse que se está ante la figura de la cosa juzgada, pues lo contrario llevaría al absurdo de propiciar una denegación de justicia al gobernado, al no darle la oportunidad de que lo demandado sea resuelto en alguna instancia.

En el caso se configuran los elementos que establece el criterio de la Suprema corte, pues hay identidad de personas, ya que en ambos casos convergen las mismas personas en los mismos caracteres de quejosa y denunciados (o responsables).

¹⁰ Tesis de rubro: **COSA JUZGADA. REQUISITO PARA QUE SE CONFIGURE**. Registro digital: 2014594, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Común, Tesis: I.6o.T. J/40 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, junio de 2017, Tomo IV, página 2471

Así también, el hecho materia de estudio es el mismo que se analizó en la sentencia de Sala Xalapa y los que propone la Comisión de Quejas y Denuncias, pues ambos versan sobre si la respuesta dada por los ex integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, constituye violencia política por razón de género.

Finalmente, la Sala Xalapa analizó el fondo de ese planteamiento, ya que, de la parte transcrita de la sentencia relativa, se advierte que lo analizó a detalle y determinó existente la violencia reclamada. De ahí que, se considere que se actualiza la figura procesal de cosa juzgada.

No obsta a lo anterior, que la reforma legal que en materia de violencia política en razón de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación¹¹ y en el Periódico Oficial del Estado¹², pudieran ser de mayor beneficio para la ciudadana Isabel Sierra Flores, sin embargo, se considera que al momento de que sucedieron los hechos materia de la queja, esto es, en el año dos mil diecinueve, no estaba establecido en la norma electoral el procedimiento especial sancionador para analizar posibles conductas constitutivas de violencia política en razón de género.

En ese sentido, el principio de irretroactividad de la ley, se encuentra previsto en el artículo 14, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que, a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Pues el principio de irretroactividad de la ley significa que el nuevo ordenamiento legal rige para todos los hechos o actos producidos a partir de su vigencia, con lo cual se garantiza el respeto a los derechos, actos y relaciones jurídicas formadas válidamente bajo el imperio de una normativa legal anterior.

Este principio constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica de la ciudadanía, dado que determina que los derechos o actos producidos a partir de la vigencia de la ley ya no podrán ser

¹¹ Trece de abril de dos mil veinte.

¹² Treinta de mayo de dos mil veinte.



afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva norma.

Sin embargo, es de resaltar que de la interpretación del aludido precepto constitucional se advierte que, en sí, no prohíbe la aplicación retroactiva de las normas jurídicas, sino que la limita y determina que, en caso de tener que utilizar una norma jurídica general con efectos retroactivos, se debe hacer de tal forma que no se perjudiquen derechos de terceras personas, pero, por el contrario, se estima que sí se podrá aplicar de tal forma una norma cuando ésta resulte favorable.¹³

Por tanto, se considera que para poder aplicar una norma con efecto retroactivo se debe, primero, determinar si la nueva ley resultará benéfica para las partes que estén involucradas en una controversia jurisdiccional, porque de no ser así y sólo producir efectos positivos hacia una parte, ya sea demandante o demandado, se deberá estar a lo previsto en la ley que por temporalidad estaba vigente al momento en que sucedieron los hechos que se denunciaron.

De ahí que, se determine que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, previo a la reforma¹⁴, tampoco establecía qué conductas se estimarían constitutivas del citado tipo de violencia, ni qué sanción recibiría la persona que las cometiera.

Pues tales conceptos son precisamente los que se adicionaron a partir de la reforma a la ley en cita en los artículos 20 Bis y 20 Ter, de la citada ley, de los que se destaca que a quien cometa alguna o algunas de las conductas que se estiman constitutivas de violencia política en razón de género, se le sancionará en los

¹³ Conforme a la jurisprudencia 1a./J. 78/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, página. 285, número de registro 162299, así como en la diversa jurisprudencia 1a./J. 7/95, también de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RETROACTIVIDAD. APLICACION DE LA LEY PENAL MAS FAVORABLE. DEBE HACERSE EN EL PROCESO PENAL POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ORDINARIA COMPETENTE Y NO EN EL JUICIO DE GARANTIAS." consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, página: 124, con número de registro 200487.

¹⁴ Publicada el trece de abril de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

términos establecidos tanto en la legislación electoral, como en la penal y de responsabilidades administrativas.

Es decir, con la reforma se establecen consecuencias que no estaban previstas al momento en que sucedieron los hechos de violencia política en razón de género en contra de Isabel Sierra Flores, por lo que, de aplicar la ley en comento, se afectaría la esfera jurídica de los ciudadanos que integraron el ayuntamiento de Coicoyán de las Flores en el año dos mil diecinueve; por ende, no es procedente establecer otro tipo de sanciones de las que se encuentran previstas en las disposiciones normativas vigentes en materia de violencia política en razón de género a la fecha en que se instauró el presente procedimiento especial sancionador.

Por tanto, el órgano administrativo electoral en el Estado, tenía que ajustar su actuar a lo establecido en el marco constitucional y legal para constreñirse únicamente a lo que resultó en la sentencia dictada por la Sala Xalapa.

En tal consideración, se sobresee **el presente procedimiento especial sancionador** en atención a lo que establecen los artículos 11, inciso c) en relación con el numeral 10 inciso j) de la Ley de Medios Local.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se

R E S U E L V E

Primero. Se sobresee el procedimiento especial sancionador en términos del apartado III de la presente resolución.

Segundo. Notifíquese personalmente a Isabel Sierra Flore, los denunciados por correo electrónico¹⁵, y mediante oficio a la autoridad administrativa electoral, con fundamento en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley de Medios Local.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

¹⁵ Acuerdos generales 07/2020 y 21/2020, del índice de este tribunal.



Así por mayoría de votos lo resuelven y firman la y los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con el voto en contra de la Magistrada Presidenta, **Maestra Elizabeth Bautista Velasco; quien emite voto particular;** Magistrado **Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez,** y Licenciado **Miguel Ángel Ortega Martínez,** Secretario General en funciones de Magistrado Electoral, quienes actúan ante la Licenciada **Lizbeth Jessica Gallardo Martínez,** Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Secretaria General, que autoriza y da fe.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA VELASCO RESPECTO DE LA SENTENCIA DE SOBRESEIMIENTO DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PES/03/2020¹.

El ocho de octubre de dos mil veinte el **IEEPCO**² de forma oficiosa inició la sustanciación del presente procedimiento especial sancionador por la probable comisión de actos de **violencia política contra las mujeres en razón de género**.

Estos actos son **presuntamente atribuibles a** Gregorio López Morelos, Francisco Melo Flores, Arturo Tenorio Ramírez, Gregorio Morelos Pineda, Hilario Lucas Palacio, Pablo López Flores, y Rodolfo López Ángel **en perjuicio de** Isabel Sierra Flores.

Así, en términos del artículo 337, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, agotados los trámites atinentes, el **IEEPCO** turnó el expediente a este Tribunal.

En sesión celebrada el veintidós de abril³, los Magistrados integrantes de este Tribunal Electoral por mayoría de votos determinaron sobreseer el procedimiento especial sancionador.

En el presente voto explicaré por qué: al analizarse la cuestión planteada a partir de la línea jurisprudencial correspondiente a la cosa juzgada, es dable concluir que en el caso no se actualiza dicha excepción procesal.

I. Metodología de estudio.

¹ Con fundamento en el artículo 24, numeral 2, inciso c), de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, así como los artículos 16, fracción VII y 34, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

² Con el acrónimo IEEPCO se hará referencia al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

³ Los hechos que se narran en adelante corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se señale lo contrario.

Primero, relataré los antecedentes; en seguida, expondré los argumentos mayoritarios; finalmente, señalaré porque existen razones suficientes para analizar de fondo la cuestión controvertida.

II. Antecedentes.

Sentencia dictada por la Sala Regional en el juicio ciudadano SX-JDC-134/2020.

La Sala Regional al examinar los agravios expuestos por Isabel Sierra Flores, desde un enfoque de género y transversalidad, enlazando sus afirmaciones **con los medios de prueba**, llegó a la siguiente conclusión:

*Era claro que la respuesta de los exconcejales del Ayuntamiento, suscrita por prácticamente todos –con excepción de la Regidora de Salud– **se basó en elementos de género**, toda vez que se dirigieron a la actora por ser mujer, e implicó un impacto diferenciado y desventajoso para el ejercicio de su derecho a participar en la elección de concejales al Ayuntamiento.*

Así, para no variar la litis que le fue planteada (validez de la elección) y a fin de salvaguardar el derecho humano de audiencia de los emisores de la referida respuesta, la Sala Regional determinó fundamentalmente dar vista con dicha resolución al **IEEPCO**; a fin de que, en ejercicio de su competencia y atribuciones, determinara lo conducente.

III. Conclusiones centrales de la mayoría.

Sobreseer el presente procedimiento especial sancionador en razón de que, en particular **se actualizaba la excepción procesal de cosa juzgada** en atención a las siguientes consideraciones:

La Sala Regional Xalapa **ya se pronunció** sobre la respuesta que en su momento los entonces integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores dieron a la ciudadana



Isabel Sierra Flores, **respecto de su petición para** participar en el proceso electivo que se estaba desarrollando en el citado municipio para elegir a sus autoridades bajo su sistema normativo interno.

Que, si bien la Sala Regional analizó en esencia la sentencia emitida por este Tribunal respecto de **la calificación** como válida de la elección de concejales al ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, igual de cierto era que, **el citado órgano jurisdiccional analizó la respuesta que en su momento le fue dada a Isabel Sierra Flores**; determinándose que tal acto sí constituía **violencia política en razón de género**.

De ahí que, **la mayoría de los integrantes del Pleno consideró** que no se podrían estudiar nuevamente los hechos a través del presente procedimiento especial sancionador, dado que ya fueron analizados por una autoridad jurisdiccional. **Determinación que, en su estima, quedó firme para todos los efectos legales que haya lugar.**

IV. Razones del disenso.

Antes de entrar al análisis de la materia del presente voto particular, es importante resaltar que el procedimiento especial sancionador se inició de oficio por determinación de la Sala Regional Xalapa, es decir quien ratificó la queja atinente fue el propio IEEPCO.

La Sala Regional en la referida resolución determinó que la respuesta del Ayuntamiento a una solicitud de la actora relacionada con su participación en la elección de concejales referida, constituye violencia política de género en la medida que significó **un acto de discriminación indirecta** cometido por el Ayuntamiento.

Bajo esa lógica dicha Sala, ordenó dar vista con la resolución al **IEEPCO**; a fin de que, en ejercicio de su competencia y atribuciones, determinara lo conducente.

4.1 Violencia política en contra de las mujeres indígenas.

Debe señalarse que la *opinio juris*, la práctica legislativa y jurisprudencial de los Estados, han demostrado que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario⁴.

Por su parte, la Declaración sobre la Violencia y el Acoso contra las Mujeres, emitida en 2015 por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará, señala que **el aumento de la participación política de las mujeres**, particularmente a través de los cargos de representación popular, en gran medida surge como consecuencia de la aplicación de cuotas de género y de paridad, **lo que generó una mayor visibilidad de esta violencia**.

En México, dicha visión cristalizó una reciente y trascendental reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género⁵, que reformó diversas leyes electorales que tienen como propósito fundamental, erradicar de manera urgente y sustancial dicho tipo de violencia que afecta, entre otros aspectos, la libre e igualitaria competencia electoral de las mujeres en los procesos comiciales. En concordancia con dicha reforma, el Congreso del Estado de Oaxaca llevó a cabo adiciones a la Constitución local, para incluir como **causal expresa de nulidad de una elección**, ***la actualización de la violencia política contra las mujeres en razón de género***⁶.

4.2 Línea jurisprudencial de la cosa juzgada.

⁴ Véase el párrafo 2 de la Introducción de la Observación General número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la ONU.

⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 13 de abril de 2020.

⁶ Véase el Decreto 1508 del 28 de mayo de 2020, en donde se contiene la reforma al artículo 114 bis de la Constitución oaxaqueña.



La “**cosa juzgada**” sólo afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso (que, por regla general, no pueden sustraerse a sus efectos) o bien, a quienes están vinculados jurídicamente con ellos, por ejemplo, por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones.

La autoridad de la “**cosa juzgada**” puede tener efectos generales y afectar a los terceros que no intervinieron en el procedimiento respectivo, por ejemplo, respecto al estado civil de las personas, o las relativas a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias.

Además, atendiendo a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del concepto de “cosa juzgada”, para determinar su existencia se debe verificar si existe identidad de los siguientes elementos: **1) De las personas que intervinieron en los dos juicios, 2) En las cosas que se demandan en los juicios; y 3) De las causas en que se fundan las dos demandas.**⁷

Además de esos requisitos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el **dieciocho de marzo de dos mil veintiuno**, aprobó por unanimidad de votos la tesis del rubro siguiente:

COSA JUZGADA. SI NO SE ANALIZAN LOS AGRAVIOS SOBRE LA BASE DE ESTA FIGURA PROCESAL Y LA PRIMERA SENTENCIA NO ANALIZÓ EL FONDO DE LAS PRETENSIONES PROPUESTAS SE INCURRE EN DENEGACIÓN DE JUSTICIA.

En dicha tesis se determinó que **existe un cuarto elemento de convicción** para que se esté ante la institución de la “**cosa juzgada**”, el cual debe verificar el juzgador, y que se refiere a que

⁷ Similar criterio se sostuvo en los recursos SUP-REC-1953/2018 Y ACUMULADOS del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

en la primera sentencia se haya procedido al análisis del fondo de las pretensiones propuestas.

En ese sentido, **este último elemento resulta determinante para que se configure la institución de la “cosa juzgada”**, porque aun cuando se advierta que concurre la identidad en las cosas, causas y personas en la respectiva calidad, **si en el primer juicio no se analizó en el fondo la totalidad de lo reclamado**, no se actualiza, **y lo que en realidad se configuraría es una denegación de justicia** al particular al no darle la oportunidad de que lo demandado sea resuelto en alguna instancia.

4.3 Caso concreto.

La Sala Regional, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte en la sentencia correspondiente al expediente **SX-JDC-134/2020**, **al momento de valorar diversas documentales** desde una perspectiva de género determinó que la respuesta (**prueba documental**) de los exconcejales del Ayuntamiento **se basó en elementos de género**, toda vez que se dirigieron a la actora por ser mujer (**Isabel Sierra Flores**), e implicó un impacto diferenciado y desventajoso para el ejercicio de su derecho a participar en la elección de concejales al Ayuntamiento.

Así, para no variar la litis que le fue planteada (validez de la elección) y a fin de salvaguardar el derecho humano de audiencia de los emisores de la referida respuesta, la Sala Regional determinó fundamentalmente dar vista con dicha resolución al **IEEPCO**; a fin de que, en ejercicio de su competencia y atribuciones, determinara lo conducente.

4.4 Valoración

A diferencia de lo que considera la mayoría y en atención a la línea jurisprudencial mencionada, para mí, no opera la cosa juzgada en el caso concreto.



Lo anterior, en primer lugar, porque, como se explicó, en la sentencia **SX-JDC-134/202**, la Sala Regional Xalapa confirmó como **planteamiento de fondo** la constitucionalidad de la asamblea general electiva de veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, es decir, dicha Sala **no emitió un pronunciamiento de fondo** respecto de los actos de violencia política por razón de género en perjuicio de la actora.

Así, si bien la Sala Regional determinó que diverso documento valorado desde una perspectiva de género constituía por sí solo violencia política por razón de género en perjuicio de la actora, lo cierto es que no determinó en concreto ordenar alguna **medida de reparación integral**, pues ello invariablemente implicaría variar la litis primigenia.

Por lo cual, la Sala Regional, con la sentencia dio vista al **IEEPCO**, para que dentro de su ámbito competencial determinara lo en que en derecho correspondiera.

Así, el **IEEPCO** instruyó el presente procedimiento especial sancionador, para el efecto de que una vez garantizado el derecho de audiencia de las partes se determinara en una sentencia de fondo, **la posibilidad jurídica** de imponer las siguientes medidas de reparación integral:

I. Indemnización de la víctima; II. Restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia; III. Disculpa pública; y **V. Medidas de no repetición.**

Lo anterior en términos de las diversas hipótesis establecidas en el artículo 340 TER de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Por lo anterior, la única forma en que podría determinarse una posible medida de reparación integral sería analizando de fondo las constancias del expediente y evaluando que la violencia política por razón de género fuese atribuible a diversos sujetos en concreto.

Por tanto, considero que, si en el primer juicio no se analizó en el fondo la totalidad de lo reclamado, **no opera la cosa juzgada, y lo que en realidad se configuraría es una denegación de justicia al particular y en general a las mujeres**, al no darles la oportunidad de que lo denunciado por el **IEEPCO** sea resuelto en este procedimiento especial sancionador mediante un estudio de fondo.

Por las razones expresadas y al disentir del criterio sustentado por los demás magistrados, en el presente juicio, formulo el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA VELASCO