



ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL TRÁMITE, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO.

ANTECEDENTES

I. Protocolo para juzgar con perspectiva de género. En noviembre de dos mil quince, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la segunda edición del "Protocolo para juzgar con perspectiva de género: Haciendo realidad el derecho a la igualdad",¹ que sirve como una guía en la elaboración, interpretación y aplicación del Derecho y para juzgar con perspectiva de género.

II. Protocolo. El catorce de marzo de dos mil dieciséis, se implementó el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres en razón de Género² a iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en conjunto con el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.

III. Acuerdo Plenario del Tribunal Electoral. El treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro,³ emitió el Acuerdo Plenario por el que aprobó el "Protocolo del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres por Razón de Género", en el cual, presentó un diagrama de flujo para la atención de la violencia política contra las mujeres para la atención del Tribunal Electoral, estableciendo como posibles vías procesales, el recurso de apelación y el juicio local de los derechos político-electorales, competencia de dicha autoridad.

IV. Primera sentencia de la Sala Regional Monterrey. El doce de diciembre de dos mil diecinueve, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León,⁴ dictó sentencia en el expediente SM-JDC-271/2019, mediante la cual revocó la sentencia TEEQ-JLD-18/2019 del Tribunal Electoral, al señalar en

¹ En adelante Protocolo de la Suprema Corte.

² En adelante Protocolo. El veinte de abril de dos mil diecisiete se implementó la tercera edición del Protocolo, el cual está vigente.

³ En adelante Tribunal Electoral.

⁴ En adelante Sala Regional Monterrey.



esencia, que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro⁵ es la autoridad competente para instruir y, en su caso, resolver las denuncias vinculadas con materia de violencia política de género,⁶ a través de los respectivos procedimientos sancionadores, salvo disposición expresa.

V. Notificación de sentencia. El diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, mediante oficio SM-SGA-OA-616/2019 recibido en la Oficialía de Partes del Instituto, la Sala Regional Monterrey notificó al Instituto la sentencia SM-JDC-271/2019, y adjuntó diversos anexos.

VI. Establecimiento de la vía para el trámite. El diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, en cumplimiento a la sentencia SM-JDC-271/2019, la Secretaría Ejecutiva, emitió proveído por el cual determinó que el procedimiento ordinario sancionador era la vía idónea para conocer, investigar, y en su caso, resolver los hechos sometidos a consideración. Dicho proceso está regulado en los artículos 222, fracción I, 223 al 228 de la Ley Electoral, y le es aplicable el título tercero denominado "Del régimen sancionador electoral y disciplinario interno", así como lo dispuesto en los artículos 36 al 47 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro,⁷ en cuanto al ofrecimiento y valoración de los medios probatorios, atendiendo los parámetros previstos en los Protocolos, desahogando el asunto con perspectiva de género, no discriminación y no revictimización.

VII. Criterio relevante. En esa misma fecha, el Tribunal Electoral, aprobó el criterio II/2019, de rubro: "Procedimiento ordinario sancionador. Resulta idóneo para analizar la denuncia de expresiones que puedan suponer violencia política contra la mujer".

VIII. Acuerdo plenario de cumplimiento. El treinta de enero de dos mil veinte⁸, la Sala Regional Monterrey, dictó acuerdo plenario con el cual tuvo por cumplida la sentencia SM-JDC-271/2019, porque el Instituto integró el procedimiento ordinario sancionador y dio vista a distintas autoridades para generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables para la protección de los derechos de la denunciante. Dicho órgano jurisdiccional tomó en cuenta que la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos⁹ admitió la denuncia y emplazó a los denunciados. Además, como acto procesal citó a comparecer a la denunciante en observancia de los protocolos y el principio procesal de inmediación.

⁵ En adelante Instituto.

⁶ Dicho órgano jurisdiccional señaló que "cuando se denuncien hechos y conductas que puedan constituir violencia política en razón de género, por el tipo de procedimiento que se considera como idóneo para ese tipo de asuntos, la facultad para iniciar, investigar, instruir y resolver -salvo regla específica-, recae en las autoridades administrativas electorales.

⁷ En adelante Ley de Medios de Impugnación.

⁸ En lo subsecuente, las fechas referidas corresponden al año dos mil veinte, salvo mención en contrario.

⁹ En adelante Dirección Ejecutiva.



IX. Segunda sentencia de la Sala Regional Monterrey. En esa misma fecha, la Sala Regional Monterrey emitió sentencia SM-JE-1/2020, SM-JE-2/2020 y SM-JDC-5/2020, acumulados, a través de la cual modificó la sentencia TEEQ-JLD-19/2019 y TEEQ-JLD-28/2019, acumulados; y dejó sin efectos el desechamiento del Tribunal Electoral, así como las sanciones impuestas a distintas autoridades, al determinar que debió reencauzar las denuncias al Instituto, al poder constituir violencia política por razón de género. Asimismo, determinó que dicho órgano jurisdiccional debía resolver lo que en Derecho correspondiera sobre las pretensiones planteadas en el juicio ciudadano local TEEQ-JLD-28/2019, acumulado TEEQ-JLD-19/2019, con excepción de los hechos y conductas vinculados con violencia política en razón de género.

X. Notificación de sentencia. El treinta y uno de enero de dos mil veinte, mediante oficio SM-SGA-OA-20/2020 recibido en la Oficialía de Partes del Instituto, la Sala Regional Monterrey notificó al Instituto la sentencia de mérito y adjuntó diversos anexos. El cinco de febrero, la Dirección Ejecutiva dio cumplimiento a la citada determinación, y estableció la vía para, trámite, sustanciación, y en su caso, resolución de las denuncias como procedimientos ordinarios sancionadores.

XI. Sentencia TEEQ-JLD-1/2020. El trece de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Electoral, emitió sentencia TEEQ-JLD-1/2020, por la cual desechó el medio de impugnación y lo rencauzó al Instituto, al tratarse de asuntos vinculados con violencia política en razón de género. Dicha sentencia fue notificada al Instituto el diecisiete de este mes y año.

XII. Sentencia TEEQ-JLD-28/2019 y acumulado. El veinte de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Electoral, emitió sentencia en los expedientes TEEQ-JLD-28/2019, acumulado al diverso TEEQ-JLD-19/2019, en cumplimiento a la sentencia SM-JE-1/2020 y acumulados, y reencauzó el asunto al Instituto al aducir que se trató de la posible infracción por violencia política en razón de género.

XIII. Oficio del Consejero Presidente del Consejo General. A través del oficio P/044/20, el Consejero Presidente instruyó se convocara a sesión del Consejo General, con la finalidad de someter a consideración de dicho colegiado la presente determinación.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Estudio de fondo.

I. Naturaleza jurídica y fines del Instituto



1. Los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁰³², párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro;¹¹ 98, párrafos 1 y 2, 99, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹² así como 52 de la Ley Electoral, disponen que el Instituto es el organismo público local en la entidad dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos de la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley General y las leyes locales, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes, así como que se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
2. Los artículos 104 de la Ley General, así como 53 y 61 de la Ley Electoral prevén las funciones, fines y competencias del Instituto, así como del Consejo General. Entre los fines de esta autoridad electoral, se encuentra contribuir al desarrollo de la vida democrática de la ciudadanía, promover la cultura política y democrática a través de la educación cívica, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y la participación electoral de las candidaturas independientes, garantizar y difundir a la ciudadanía del Estado de Querétaro, el ejercicio de los derechos político electorales y la vigilancia en cumplimiento de sus obligaciones, así como los demás establecidos en el artículo 53 de la Ley Electoral. Asimismo, el Instituto también tiene a su cargo tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores electorales.¹³
3. Así, la naturaleza jurídica del Instituto es de organizar elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y la integración de los Ayuntamientos en la entidad; dentro de sus funciones también se encuentra el régimen sancionador, cuyo fin es garantizar la calidad y autenticidad del sistema democrático (en general) y del modelo de comunicación política (en particular) desde un enfoque preventivo, correctivo o punitivo y de protección integral de derechos.¹⁴

II. Marco jurídico convencional, constitucional y legal

¹⁰ En adelante Constitución Federal.

¹¹ En adelante Constitución Estatal.

¹² En adelante Ley General.

¹³ De conformidad con los artículos 61, fracciones XXV y XXXV, 222, fracción I, 228 y 229 de la Ley Electoral.

¹⁴ Cfr. Gómez García, Iván. *Régimen administrativo sancionador electoral*, en *Tratado de derecho electoral*, De la Mata Pizaña, Felipe y Coello Garcés, Clicerio (coords.). México, 2018, p. 636.



4. El artículo 1 de la Constitución Federal dispone la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en la materia que México es parte, y existe el derecho de interpretar las normas para favorecer a las personas su protección más amplia. De igual modo, señala la obligación de prevenir, sancionar, investigar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

5. El párrafo quinto de la Constitución Federal, los artículos 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: sostienen la prohibición de toda discriminación motivada por: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Las condiciones citadas son señaladas por la doctrina como categorías sospechosas. Esto significa que se requerirá de un escrutinio estricto y una carga probatoria determinada para establecer la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia.¹⁵

6. El artículo 4 de la Constitución Federal dispone que el principio de igualdad entre hombres, así como mujeres; y, el artículo 35 de este ordenamiento sostiene cuáles son los derechos de la ciudadanía en materia político-electoral, entre los que se encuentran, el derecho a votar, ser votado o votada, asociarse libre e individualmente, participar en las consultas populares y revocación de mandato, entre otros.

7. El artículo 23.1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que toda la ciudadanía debe gozar del derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

8. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 1, define como "discriminación contra la mujer" toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

¹⁵ Cfr. Protocolo de Actuación para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. 59 y 61.



9. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", establece en su artículo 2 que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica. De igual manera, este ordenamiento refiere que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como el privado. Asimismo, reconoce que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

10. También, dicha Convención dispone que toda mujer puede ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como contar con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

11. El artículo 1 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del estado de Querétaro, prevé que las disposiciones contenidas en la misma son de orden público, interés social y observancia obligatoria en el Estado y tienen por objeto establecer las bases para prevenir la presencia e incidencia de violencia contra las mujeres, atender sus consecuencias, sancionar a quienes la infligen y erradicarla, generando las condiciones para su pleno desarrollo social y humano, favoreciendo su participación en todas las esferas de la vida, conforme a los principios de no discriminación e igualdad, tanto formal como sustantiva.

12. El artículo 4, fracción XIII de la ley invocada, define perspectiva de género como "una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que propone eliminar las causas de la opresión como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones".

13. El mismo artículo, en la fracción XVII, señala que los tipos de violencia son las formas en que se infinge la violencia contra las mujeres, como psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, simbólica o mediática.



4. El artículo 5, fracción VI de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define violencia política como “acciones u omisiones cometidas por una o varias personas o a través de terceros, basadas en elementos de género que causen daño a una mujer y que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o prerrogativas inherentes a un cargo público”.

15. En esa medida, la Constitución Federal, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos¹⁶ –la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolos adicionales y la jurisprudencia de Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Protocolo y el Protocolo de la Suprema Corte, así como la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, constituyen instrumentos que permiten el acceso a la justicia de las presuntas víctimas sobre posible violencia política de género, lo cual implica que la autoridad que sustancie y conozca del asunto, tiene la obligación de impartir justicia con base en una perspectiva de género, derivado del reconocimiento a los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género.

III. Disposiciones en materia procesal electoral

16. En términos del artículo 222, fracción I de la Ley Electoral, los procedimientos sancionadores se clasifican en procedimientos ordinarios instaurados por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y en especiales sancionadores, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales; a los cuales en materia probatoria les aplica la Ley de Medios de Impugnación.

a) Procedimientos ordinarios sancionadores

17. El procedimiento ordinario sancionador puede iniciarse a petición de parte y cuando el Instituto Nacional Electoral, los órganos jurisdiccionales competentes, o cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas que presuntamente infrinjan la Ley Electoral.¹⁷

18. De los artículos 227 y 228 de la Ley Electoral, puede advertirse que, en el citado procedimiento, se siguen las formalidades siguientes:

¹⁶ El Instituto aplicará los estándares de protección internacional establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de manera enunciativa más no limitativa en las siguientes sentencias: "González y otras vs. México", "Inés Fernández Ortega y otros vs. México", "Valentina Rosendo Cantú y otros vs. México", "Caso Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Ateneo vs. México" y "Alvarado Espinoza y otros vs. México".

¹⁷ Con fundamento en el artículo 223 de la Ley Electoral.



- La posibilidad de agotar las medidas pertinentes para dar fe de los hechos, así como para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios y para evitar que se dificulte la investigación.
- El plazo para llevar a cabo la investigación, no puede exceder de cuarenta días, contados a partir de que la autoridad inicie el procedimiento. Dicho plazo puede ser ampliado, de manera excepcional, por una sola vez, hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado de la autoridad instructora.
- Durante el plazo de mérito se desahogan las pruebas admitidas a las partes.
- La Dirección Ejecutiva puede solicitar a las autoridades estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad, puede requerir a las personas físicas y morales la entrega de informaciones y pruebas que sean necesarias.
- Concluida la etapa de desahogo de pruebas y, en su caso, agotadas las medidas para mejor proveer, se pone el expediente a la vista de las partes, para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga.
- La Dirección Ejecutiva puede dictar medidas cautelares, a fin de prohibir u ordenar la cesación de conductas presuntamente infractoras, evitar daños irreparables, la afectación de los principios rectores de los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, en cualquier momento.
- Transcurrido el plazo de la vista, el Consejo General emite la resolución en un término no mayor a diez días. Dicho plazo puede ampliarse por diez días más, mediante acuerdo de la autoridad instructora.

19. En ese sentido, el marco jurídico estatal electoral establece el procedimiento ordinario sancionador, como instrumento jurídico que cumple con las formalidades esenciales del proceso, para conocer infracciones electorales distintas a los supuestos del régimen especial sancionador.

b) Procedimientos especiales sancionadores

20. Los artículos 220 al 255 de la Ley Electoral prevén el procedimiento para el trámite, sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador, el cual, a la luz de los criterios jurisprudenciales y del marco jurídico estatal, es el siguiente:



- Inicia a petición de parte en contra de la presunta: violación al artículo 134, párrafos séptimos y octavo constitucional; contravención a las normas de propaganda política o electoral y comisión de actos anticipados de campaña, precampaña, así como obtención de respaldo ciudadano. Aunado a estas conductas, existen otras que pueden substanciarse en esta vía que, en principio, serían materia de un procedimiento ordinario, siempre que incidan directa o indirectamente en un proceso electoral, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁸
- En el plazo de 48 horas, la autoridad instructora puede admitir la denuncia, desecharla o prevenir al denunciante en caso de incumplimiento de alguno de los requisitos. El citado término puede ampliarse atendiendo a la realización de diligencias preliminares¹⁹ a efecto de que la autoridad cuente con elementos para determinar si existen elementos objetivos que permitan admitir la denuncia o, en su caso, proceder al desechamiento, de conformidad con el artículo 235, fracción III de la Ley Electoral, así como la Tesis XLI/2009²⁰ y la jurisprudencia LXXVIII/2015.²¹
- Concluido el plazo a partir de la presentación de la denuncia, o de que la misma cumpla con los requisitos procesales y la autoridad cuente con los elementos pertinentes, se tienen 48 horas a partir del emplazamiento de la parte denunciada, a efecto de celebrar la audiencia de pruebas y alegatos.²²
- La audiencia se desarrolla de manera oral, en la cual se le otorga el derecho de voz a las partes; la autoridad instructora se pronuncia sobre los medios probatorios, procede a su deshago y se otorga el uso de la voz a las partes en vía de alegatos.

¹⁸ En la Tesis XIII/2019, de rubro: "Procedimiento especial sancionador. La autoridad administrativa debe tramitar por esta vía las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral".

¹⁹ En esta etapa, interviene la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, así como las Secretarías Técnicas de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto, conforme al artículo 63, párrafo segundo de la Ley Electoral, realizando la certificación mediante las oficinas electorales, respecto de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad entre quienes contienden.

²⁰ De rubro: "Queja o denuncia. El plazo para su admisión o desechamiento se debe computar a partir de que la autoridad tenga los elementos para resolver".

²¹ De rubro: "Procedimiento especial sancionador. Los resultados de las diligencias preliminares podrán tomarse en consideración para resolver el fondo de la denuncia".

²² El artículo 240 de la Ley Electoral establece que el término para la audiencia inicia a partir de la admisión de la denuncia; sin embargo, a fin de privilegiar la garantía de audiencia de la parte denunciada, se atiende la tesis 27/2009.



- Concluida la audiencia, la autoridad instructora puede allegarse de elementos adicionales y realizar diligencias para mejor proveer cuando resulten idóneas para resolver los hechos motivo de controversia, siempre y cuando los plazos permitan su desahogo y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.²³ Asimismo, da vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Finalmente, la autoridad instructora pone el expediente en estado de resolución y en el término de 48 horas remite el proyecto de resolución a la Secretaría Ejecutiva, para que lo someta a consideración del Consejo General para su conocimiento. Una vez que la Secretaría Ejecutiva recibe el proyecto lo informará al presidente. Hecho lo anterior dentro de las setenta y dos horas siguientes se emitirá la convocatoria para la sesión que corresponda.

21. Como se advierte, el procedimiento especial sancionador es procedente por conductas que incidan directa o indirectamente en el proceso electoral, el cual cumple las reglas del debido proceso, respecto de las garantías de cuidado y defensa que debe prevalecer al momento de impartir justicia.

III. Marco jurídico estatal y criterios jurisdiccionales en materia de violencia política de género

22. El sistema de medios de impugnación estatal establece la facultad del Tribunal Electoral de resolver el juicio local de los derechos político electorales, en la medida en que el artículo 92 de la Ley de Medios de Impugnación, dispone que el citado juicio puede ser promovido por la ciudadanía cuando se involucre su derecho al desempeño de un encargo de elección popular; lo cual es acorde con lo estipulado en el Protocolo del Tribunal Electoral para la atención de la violencia política contra las mujeres por razón de género, aprobado el treinta de octubre de dos mil dieciocho.

23. Dicho Protocolo en el apartado denominado “-CUARTA PARTE- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO” relativo a la pregunta ¿Contra qué actos u omisiones procede el juicio local de los derechos político-electorales?, establece que el juicio de mérito puede promoverse por la ciudadanía cuando se involucre su derecho al desempeño de un cargo de elección popular.

²³ Así lo estableció la Sala Superior en el precedente SUP-REP-295/2018. Además, la Sala Superior, también ha señalado en la Jurisprudencia 22/2013, de rubro: “Procedimiento especial sancionador. La autoridad administrativa electoral debe recabar las pruebas legalmente previstas para su resolución” que, si bien, en principio, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

24. Así, el marco normativo **estatal** establece la norma específica que otorga facultades a la autoridad jurisdiccional electoral local, para conocer de asuntos vinculados con violencia política en razón de género en el ejercicio del encargo.

25. Con relación a la facultad de conocer este tipo de controversias, a partir de los precedentes SUP-JDC-1549/2019, SM-JDC/271-2019 y SM-JE-1/2020, acumulados y en el criterio relevante II/2019 de la autoridad jurisdiccional local (de rubro: "Procedimiento ordinario sancionador. Resulta idóneo para analizar la denuncia de expresiones que puedan suponer violencia política contra la mujer;")²⁴ las autoridades jurisdiccionales electorales federal y local, en una nueva reflexión otorgaron la competencia al Instituto para conocer de los asuntos vinculados con violencia política en razón de género en el ejercicio del encargo.²⁵

26. En el precedente SUP-JDC-1549/2019, la Sala Superior analizó el marco jurídico constitucional de los actos impugnables, así como el marco legal respecto del sistema de medios de impugnación federal; concluyó que el citado tribunal no estaba en posibilidad de conocer los hechos denunciados consistentes en violencia política en razón de género, a través del juicio ciudadano ni mediante otro medio de impugnación en materia electoral, puesto que la intención de la denunciante no era impugnar algún acto emitido por una autoridad electoral, sino denunciar una situación que consideraba constitutiva de violencia política de género en su contra. Asimismo, determinó que las autoridades administrativas pueden conocer de este tipo de controversia, salvo disposición expresa.

27. En ese sentido, estimó procedente reencauzar la demanda al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que, en plenitud de atribuciones, analizara los hechos denunciados y determinara si resultaba procedente instaurar alguno de los procedimientos de su competencia.

28. En atención a los alcances de la sentencia, así como de la competencia del Instituto Nacional Electoral en materia contenciosa administrativa, puede inferirse que la autoridad jurisdiccional reencauzó el medio de impugnación para que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, como autoridad competente para trámite y sustanciación de los procedimientos especiales y ordinarios, determinara cuál de estos procedía instaurar.²⁶

²⁴ En la cual estableció que: "De la interpretación sistemática de los artículos 34, fracción III, 223 y 227 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se extrae la obligación de los partidos políticos de abstenerse de emitir cualquier expresión que implique violencia política de género y la diversa del Instituto Electoral de investigar y sancionar mediante el procedimiento ordinario sancionador cualquier vulneración a dicha prohibición. Por tanto, en los casos en que se denuncien ante dicho instituto este tipo de expresiones, el Consejo General es competente para resolver la causa".

²⁵ Es importante destacar que sigue vigente la constitucionalidad del artículo 92, fracción X de la Ley de Medios.

²⁶ En el ámbito federal la autoridad jurisdiccional electoral no tiene facultades para conocer temas vinculados con materia político, lo que sí acontece en el ámbito estatal, pues el órgano jurisdiccional electoral emitió su Protocolo para conocer de este tipo de controversias.



29. Por su parte, la Sala Regional Monterrey, en la sentencia SM-JDC-271/2019 determinó que cuando se denuncien hechos y conductas que puedan constituir violencia política en razón de género, por el tipo de procedimiento que se considera como idóneo para ese tipo de asuntos, la facultad para iniciar, investigar, instruir y resolver –salvo regla específica–, recaería en las autoridades administrativas electorales. Asimismo, sostuvo que:

- El procedimiento para resolver los asuntos sobre hechos y conductas que puedan constituir violencia política de género, debe apegarse al principio del debido proceso, esto es, que en el referido procedimiento se notifique y se informe al denunciado los hechos que se le imputan con las formalidades debidas, acompañando las pruebas ofrecidas y las que sean requeridas por la autoridad investigadora, se garantice el derecho de audiencia y la oportunidad de defensa, se emitan las medidas cautelares correspondientes, y se resuelva sobre las conductas denunciadas.
- Para este tipo de asuntos se debe considerar la implementación de un procedimiento sumario, eficaz y acorde al caso, bajo los parámetros establecidos, en el que se analice, investigue, instruya y resuelva sobre los hechos denunciados, con lo que se cumplen las formalidades esenciales del debido proceso, y se garantiza la aplicación del Protocolo, en tanto que se trata de la posible de violencia política de género que tiene que obstaculizar el ejercicio del cargo.
- El Instituto con base en la Ley Electoral vigente cuenta con la atribución para conocer e instaurar el procedimiento de investigación sobre violencia política en razón de género y resolverlo apegado a Derecho.
- El Protocolo establece que en los casos en los que se denuncie supuesta violencia en razón de género, la autoridad administrativa electoral es quien debe conocer de éstos²⁷.
- Tratándose de hechos y conductas que la actora afirma constituyen violencia política en razón de género que obstaculizan el ejercicio de su cargo, la acción investigadora o medidas para mejor prever cobra mayor relevancia, por lo que conforme con el propio Protocolo, esta debe ser realizada con vigor e imparcialidad, de manera pronta y eficaz, a fin de salvaguardar los derechos de la ciudadana afectada y como debe acontecer en todo proceso.

²⁷ Dicho protocolo no establece lo relativo al ejercicio del encargo.



Con el fin de brindar mayor protección y garantizar el derecho de acceso a la justicia, así como atender las garantías del debido proceso, es factible concluir que la vía idónea para colmar esos supuestos, es a través de un procedimiento contencioso (ordinario y especial) competencia de este Instituto; cuya consecuencia puede ser el cese de la conducta que constituye la posible infracción, y en su caso, la imposición de una sanción a quien o quienes resulten responsables.

30. En el mismo sentido, en la sentencia SM-JE-1/2020, SM-JE-2/2020 y SM-JDC-5/2020, acumulados, la autoridad jurisdiccional modificó la sentencia TEEQ-JLD-19/2019 y TEEQ-JLD-28/2019, acumulados; al estimar, entre otras cuestiones, que el Tribunal Electoral debió reencauzar al Instituto la denuncia de hechos que pudieran constituir violencia política por razón de género.²⁸

31. En ambos precedentes, la autoridad jurisdiccional electoral ordenó al Instituto implementar un procedimiento sumario, eficaz y acorde al caso, bajo los parámetros establecidos, en el que se analizara, investigara, instruyera y resolviera sobre los hechos denunciados, cumpliendo las formalidades esenciales del debido proceso²⁹ y se garantizara la aplicación del Protocolo; aduciendo que, conforme a la Ley Electoral, el procedimiento sancionador es el medio para atender sobre la comisión de conductas infractoras;³⁰ de igual manera determinó, que la facultad de conocer procedimientos en materia de violencia política en razón de género, recae en el Instituto, salvo regla específica que otorgue facultades a la autoridad jurisdiccional local.

32. En esa lógica, al tomar en consideración que acorde con los criterios jurisdiccionales esta autoridad administrativa electoral es competente para tramitar, sustanciar y resolver, en su caso, asuntos vinculados con violencia política en razón de género,³¹ entonces, es importante emitir el presente acuerdo a efecto de identificar el procedimiento que se seguirá cuando esta autoridad tenga conocimiento de actos que pudieran constituir la violación de mérito.

IV. Procedimiento para el trámite, sustanciación y resolución de los asuntos de violencia política en razón de género

²⁸ Asimismo, el trece de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, emitió sentencia TEEQ-JLD-1/2020, por la cual desechó el medio de impugnación y lo rencauzó al Instituto, al tratarse de asuntos vinculados con violencia política en razón de género.

²⁹ Visible a página 12 de la sentencia.

³⁰ Visible a página 13 de la sentencia.

³¹ Al no existir norma expresa que otorgue dichas facultades al órgano jurisdiccional local.



33. Esta autoridad determina que la vía idónea para conocer, investigar, y en su caso, resolver los hechos vinculados con violencia política de género cuando los mismos no incidan en proceso electoral, es el procedimiento ordinario sancionador, regulado en los artículos 222, fracción I, 223 al 228 de la Ley Electoral, al que le es aplicable lo dispuesto en el título tercero denominado "Del régimen sancionador electoral y disciplinario interno", así como lo dispuesto en los artículos 36 al 47 de la Ley de Medios de Impugnación en cuanto al ofrecimiento y valoración de los medios probatorios; en los cuales se atenderá los parámetros previstos en el Protocolo, y desahogará los asuntos con perspectiva de género, no discriminación y no revictimización.

34. Ello, pues el citado procedimiento regulado en el ámbito estatal es sumario, respeta la garantía de audiencia y defensa de las partes, prevé la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la posibilidad de emitir medidas para mejor proveer, oportunidad de alegar; y, el dictado de una resolución para dirimir las cuestiones debatidas, entre otras; asimismo, para el adecuado ofrecimiento y valoración de las pruebas se aplica la Ley de Medios de Impugnación; procedimientos que cumplen con los elementos esenciales del procedimiento, previstos en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como la jurisprudencia con rubro: "Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo". De igual modo, todos los actos del Instituto entre ellos, los vinculados en materia procesal son susceptibles de impugnación a través de los mecanismos establecidos en la ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral nacional y estatal.³²

35. Aunado a esto, a la fecha existen siete procedimientos vinculados con posibles infracciones en materia de violencia política en razón de género, los cuales se tramitan como procedimientos ordinarios sancionadores; determinación compatible con lo resuelto en las sentencias SUP-JDC-1549/2019 de la Sala Superior, SM-JDC-271/2019 así como SM-JE-1/2020, SM-JE-2/2020 y SM-JDC-5/2020, acumulados, así como con el criterio del Tribunal Electoral; máxime si la Sala Regional Monterrey, tuvo por cumplida la determinación SM-JDC-271/2019, pues el Instituto trámite la denuncia presentada como procedimiento ordinario sancionador.

³² En ese sentido, atiende las normas del debido proceso previstas la tesis aislada con rubro: "Garantía de debido proceso legal contenida en el artículo 14 constitucional. Definición".



36. Cuando los hechos posiblemente constitutivos de violencia política en razón de género, incidan en el proceso electoral, la vía para conocer, investigar, y en su caso, resolverlos, será el procedimiento especial sancionador; pues, existen conductas que pueden sustanciarse en esta vía que, en principio, serían materia de un procedimiento ordinario, siempre que estén relacionados directa o indirectamente en un proceso electoral.³³ Además, como quedó evidenciado, este procedimiento es sumario y cumple las reglas del debido proceso para garantizar la tutela judicial efectiva a las personas denunciantes.

37. En los procedimientos que se instauren se atenderán los principios procesales que deben regir en todo procedimiento establecido en forma de juicio con las particularidades siguientes:

- a) El Instituto dará vista de los hechos denunciados al Instituto Queretano de las Mujeres y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro para que en ejercicio de sus funciones determinen lo conducente. Además, mediante la Unidad de Asuntos de Género e Inclusión dará seguimiento a las acciones realizadas por las citadas autoridades.
- b) Para garantizar una adecuada defensa de los derechos de la denunciante durante la sustanciación del procedimiento y hasta la resolución respectiva, de manera previa al inicio de procedimiento, el Instituto podrá citar a la parte denunciante para que expongan la situación respecto de los hechos denunciados en atención a las circunstancias particulares del caso.
- c) Cuando se desahoguen audiencias, la parte denunciante puede comparecer mediante su representación, con la finalidad de evitar colocar a la presunta víctima en una situación de vulnerabilidad.
- d) Únicamente se podrá ampliar el plazo para la investigación y resolución cuando el asunto así lo amerite, a la luz de lo previsto en el artículo 1 constitucional y del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- f) Esta autoridad con las facultades otorgadas para resolver asuntos vinculados con conductas constitutivas de posible violencia política de género, en aras de garantizar el acceso a la justicia de las presuntas víctimas, debe observar el Protocolo de la Suprema Corte, el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres en razón de Género y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos; tomando en cuenta lo siguiente:

³³ De conformidad con la Tesis XIII/2019, de rubro: "Procedimiento especial sancionador. La autoridad administrativa debe tramitar por esta vía las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral".



- Identificar, primeramente, si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia.
- Cuestionar los hechos y valorar las pruebas retirando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
- En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las medidas necesarias para visibilizar dichas situaciones.
- De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta, en aras de emitir una resolución que observe los principios de justicia e igualdad, de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.
- Para tal efecto, debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas.
- Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

38. Este acuerdo fue elaborado por personal de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, integrada por personal del género femenino, así como masculino y remitido a la Secretaría Ejecutiva para los efectos conducentes.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 41, Base V, apartado C, numerales 10 y 11; y 116, fracción IV de la Constitución Federal; 98, párrafos 1 y 2, 99, párrafo 1 y 104, párrafo 1, inciso a) de la Ley General; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Estatal; 52, 53, 57, 61, fracciones XXIX y XXXV y 222 de la Ley Electoral; 79, fracción II, 80, 86 y 88, fracción III, del Reglamento Interior, el órgano de dirección superior del Instituto emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, para el trámite, sustanciación y resolución de los asuntos de violencia política en razón de género.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/008/20

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva notifique y remita copia certificada de este acuerdo a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León y al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, para su conocimiento.

TERCERO. Notifíquese y publíquese como corresponda en términos de la Ley Electoral, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, así como del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Dado en Santiago de Querétaro, Querétaro, veintiocho de febrero de dos mil veinte.
DOY FE.

El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro **HACE CONSTAR:** que el sentido de la votación en el presente acuerdo fue de la siguiente manera:

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
MTRO. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES	✓	
MTRA. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRA. MARÍA PÉREZ CEPEDA	✓	
DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	✓	
M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	

M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO

Presidente



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo