Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

EL PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO. SU RELEVANCIA PARA LAS FUNCIONARIAS ELECTORALES LOCALES

The protocol for the attention of political violence against women based on gender. The relevance to local electoral officers.

Ma. Virginia Gutiérrez Villalvazo[1]
José Reynoso Núñez[2]

Recepción: 27 de noviembre de 2017.
Aceptación: 28 de noviembre de 2017.

Pp. 44-57

1 Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Público por la Universidad Panamericana; Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Presidenta de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales. Correo electrónico: virginia.gutierrez@iepcjalisco.org.mx.

2 Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: jose.reynoso.n@gmail.com.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Resumen

El artículo introduce al debate, el tema de la violencia política contra las funcionarias electorales locales, para visibilizarlo. Esto porque, además de la gravedad que significa por sí mismo, la existencia de violencia política contra las funcionarias electorales se puede convertir en una nueva forma de lesionar los principios constitucionales que rigen la función electoral, lo que amerita que se le trate como un objeto específico de estudio. Las autoridades electorales comparten con la sociedad y la política, la misma cultura en la que tiene lugar la violencia política de género, por tanto, no son inmunes a ella.

Palabras clave
Violencia política contra las mujeres en razón de género; Consejeras electorales locales; Magistradas Electorales locales; procedimientos sancionadores.

Abstract

The article introduces to the debate, the issue of political violence against local electoral women officials, to make it visible. This is because, in addition to the seriousness that it means for itself, the existence of political violence against the electoral officials can become a new way of damaging the constitutional principles that rule the electoral function, which deserves to be treated as an object specific study. The electoral authorities share with society and politics, the same culture in which political violence of gender takes place, therefore, they are not immune to it.

Keywords
Political violence against women based on gender; Local electoral councilors; Local Electoral Magistrates; sanctioning procedures.

Sumario. I. Introducción. II. El protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género. III. Casos de denuncias por violencia política contra funcionarias electorales. IV. La relación entre la violencia política contra las mujeres y la función electoral local.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género se ha referido, en general o prioritariamente, a la violencia que se presenta en contra de las mujeres que participan en política o ejercen cargos de elección popular. Sin embargo, existe otro ámbito de actuación en el que las mujeres también son susceptibles de sufrir actos de violencia política: la función electoral.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Recientemente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y diversas instituciones actualizaron y reeditaron el protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género.[3] En el marco de esta actualización, el presente artículo tiene como propósito introducir al debate sobre este tema, la violencia política que se presenta contra las funcionarias electorales locales, con la finalidad de visibilizarla, para que forme parte de la agenda prioritaria de las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales y de la academia. Esto porque, como se sostendrá en el presente artículo, además de la gravedad que significa por sí misma la existencia de violencia política contra las funcionarias electorales, este fenómeno se puede convertir en una nueva forma de lesionar los principios constitucionales que rigen la función electoral, lo que amerita que se le trate como un objeto específico de estudio.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, la descripción de los aspectos fundamentales del protocolo para atender la violencia política contra las mujeres. En segundo lugar, la referencia a diversas denuncias de violencia política presentadas por funcionarias electorales y, en tercer lugar, la violencia política contra las mujeres y la función electoral local.

II. EL PROTOCOLO PARA ATENDER LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

El pasado 24 de noviembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de las Mujeres presentaron el Protocolo en una nueva edición.

En esta nueva edición se redefine el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género (en adelante, el protocolo) y se establece una serie de recomendaciones para la apropiación del mismo.

El protocolo se divide en cuatro partes:

1.–Objetivo, fundamento jurídico, concepto, elementos, detección, víctimas y responsabilidades, de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

2.–Instituciones Electorales encargadas de garantizar el pleno ejercicio de los derechos político–electorales de las mujeres.

3 Fue presentado el 24 de noviembre de 2017, con la participación del Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de las Mujeres. En la edición participan también la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

3.–Instituciones públicas no electorales, que acompañan, apoyan y asesoran a mujeres en casos relacionados con violencia por razón de género.

4.– Recomendaciones para la apropiación y aplicación del Protocolo.

En la primera parte, resulta relevante establecer que, como violencia política contra las mujeres en razón de género, el protocolo nos establece la siguiente definición:

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.

La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

El protocolo nos señala que el concepto fue retomado de la definición del protocolo inicial, que a su vez fue construida a partir de la Convención Belém do Pará, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como de la Jurisprudencia 48/2016.

Por lo que respecta a las Instituciones encargadas de garantizar el pleno ejercicio de los derechos político–electorales de las mujeres se señalan: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres.

Finalmente, el protocolo en su cuarta parte recomienda a diversas instituciones, entre las que se encuentran los Partidos Políticos Nacionales, se apropien de dicho documento, para prevenir, sancionar y erradicar, la violencia política contra las mujeres.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

III. CASOS DE DENUNCIAS POR VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA FUNCIONARIAS ELECTORALES

De conformidad con la jurisprudencia 48/2016[4], se deben estudiar cada uno de los casos de manera particular, para determinar si los hechos denunciados resultan o no violencia política de género y en dicho estudio se tendrá que actualizar cada una de las elementos que la conforman, ya que de no revisar de manera pormenorizada, podría darse el caso de que éstos quedaran impunes.

En los casos en los que diversas funcionarias electorales han demandado la existencia de violencia política, ante las instancias electorales que para tal motivo prevé el protocolo, las resoluciones o conclusiones a las que se han arribado han sido diversas. A continuación, se presentan algunos de ellos, tanto desde el punto de vista de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como por el Instituto Nacional Electoral.

3.1. Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-5/2017. Caso Tlaxcala. En el juicio, la actora, Consejera Electoral Dora Rodríguez Soriano, señaló que había presentado diversas solicitudes dirigidas a la Consejera Presidenta del Organismo Electoral relativas a la petición del cambio de adscripción o la rescisión del contrato de trabajo de una colaboradora adscrita a su área, aduciendo pérdida de confianza. Ante la omisión de la respuesta, dirigió diversas solicitudes a los demás integrantes del cuerpo colegiado y áreas técnico administrativas, entre ellas, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección de Prerrogativas, Administración y Fiscalización, así como al Director de Asuntos Jurídicos.

Estos últimos tres órganos suscribieron una opinión técnica jurídica donde le hicieron saber a la Consejera Electoral que, la colaboradora de quien pretendía prescindir de sus servicios, tam-

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

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

bién había hecho del conocimiento circunstancias que pudieran ser constitutivas de alguna conducta que se encuadrara en la hipótesis normativa para iniciar un procedimiento administrativo ordinario sancionador en contra de la propia Consejera.

Derivado de esa circunstancia se comenzaron a presentar diversas situaciones tales como: visita al Instituto Electoral de Elecciones por parte del personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala a efecto de verificar las irregularidades denunciadas por Elsa Martínez Jiménez (empleada); diversas notas periodísticas donde acusaban a la Consejera Dora Rodríguez Soriano de filtración de información y actos discriminatorios contra su empleada y actos de acoso laboral. La Sala Superior resolvió como improcedente el juicio, pero señaló que era competencia del Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, conocer y resolverlo.

SUP-JE-93/2016. Caso Quintana Roo. La Consejera Electoral Claudia Carrillo Gasca del Instituto Electoral de Quintana Roo presentó denuncia ante el Instituto Nacional Electoral en contra de diversos sujetos de Derecho: del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral y de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral, ambos de esa entidad federativa, por hechos posiblemente constitutivos de violencia política contra la mujer y lo que resultara sobre delitos penales del fuero común o los previstos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

La Sala Superior resolvió que en virtud de que no se promovió algún medio de impugnación que fuera competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no correspondía a la Sala Superior conocer de oficio y resolver sobre la denuncia presentada, pues no existe norma constitucional o legal vigente que le otorgue facultad para conocer del caso que se analiza. Se trataba de una denuncia dirigida a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEPADE), así como a los integrantes del Consejo General del INE, para actuar como en Derecho proceda y en el ámbito de su respectiva competencia.

SUP-JDC-4370/2015. Caso San Luis Potosí. La Magistrada del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, Yolanda Pedroza Reyes, promovió juicio en contra de diversos actos que atribuyó al Pleno del Tribunal Local, a su Presidente y al Secretario General de Acuerdos, en relación a la elección de Presidente del Tribunal local y diversas actuaciones de carácter administrativo, llevadas a cabo por el propio magistrado Presidente y por el Secretario General del mismo órgano. Entre dichos actos estaba el impedimento del ejercicio de las funciones inherentes al cargo, al no permitirle imponerse de los acuerdos, actuaciones y demás documentación concerniente a las actividades del órgano jurisdiccional y acciones como el aseguramiento de la oficina de la actora por parte de autoridades ministeriales, lo cual pudieran constituir acciones de acoso, discriminación, inequidad y violencia por parte de funcionarios del Tribunal Local, concretamente del Presidente y Secretario General.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

La Sala Superior resolvió que se acreditaba la comisión de acciones que habían impedido el ejercicio de las funciones en su carácter de integrante del Tribunal Electoral del estado de San Luis Potosí, y que el Presidente del Tribunal Local y el Secretario General de Acuerdos del mismo órgano debían permitir a la actora el acceso a toda aquella información y documentación relacionada con el funcionamiento del Tribunal Local, y la que fuera necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones como integrante del órgano colegiado. Además, se dio vista al Senado de la República y a la Contraloría Interna del Tribunal Electoral del estado de San Luis Potosí, para realizar la investigación correspondiente.

SUP-JDC-1679/2016. Caso Jalisco. La Consejera Electoral Erika Ruvalcaba Corral interpuso juicio en contra de diversos actos realizados por Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, entre los que se encontraban: negativa a proporcionar información, exclusión ilegal de comisiones y agresiones verbales en diversas sesiones públicas, por considerar que impedían el ejercicio del cargo y constituían acoso laboral y violencia política de género. La Sala Superior determinó fundado los primeros agravios consistentes en la negativa a entregar información y exclusión indebida de comisiones. Por lo que respecta a las agresiones verbales ordenó al INE instaurar Procedimiento Ordinario Sancionador.

3.2. PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESUELTOS POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL[5]

Expediente: UT/SCG/Q/DRS/CG/6/2017. Caso Tlaxcala. Dora Rodríguez Soriano presentó queja ante el INE en contra de diversos funcionarios del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, derivado de la supuesta realización de acciones dirigidas a menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político electorales de la quejosa, y de las prerrogativas inherentes al cargo público como consejera electoral, los cuales se podrían traducir en violencia política de género, acoso, aislamiento, discriminación e inequidad.

El INE declaró infundado el procedimiento sancionador ordinario pues señaló que los funcionarios públicos, entre ellos, los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos locales por su específica calidad, están sujetos a una crítica mucho más severa y vehemente en comparación con otros sujetos particulares, cuya actividad no se encuentra sujeta al escrutinio público. Consideró también que la función y el desempeño en el cargo de los Consejeros Electorales se encuentra sujeta a una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos relevantes y temas de interés público.

5 Disponibles en: https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/?execution=e2s1 (consultado el 5 de diciembre de 2017).

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Resolvió asimismo que aun cuando de la lectura integral de las notas periodísticas se advierten señalamientos fuertes en contra de la quejosa, ello debe entenderse amparado en el derecho de libertad de expresión, de información y prensa, al constituir opiniones en torno al trato de ésta hacia sus subordinados, lo cual forma parte de su desempeño como funcionaria pública.

Concluyó la autoridad que las citadas notas periodísticas, cuya autoría no era posible atribuir a los Consejeros Electorales denunciados, en particular una consejera, no constituyen elementos idóneos para acreditar que las mismas han afectado el desarrollo de sus funciones como Consejera Electoral y por lo tanto no trascienden a su ámbito personal, familiar y socio-comunitario, dado que se trata de un ejercicio periodístico, que se encuentra protegido por el derecho a la libertad de expresión e información.

Expediente UT/SCG/Q/MMD/CG/29/2017. Caso Tabasco. Maday Merino Damián, Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, presentó queja ante el INE por diversos actos y declaraciones que pueden constituir violencia de género llevados a cabo por representantes de partidos políticos ante el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, medios de comunicación y corresponsales y periodistas.

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE (ACQyD-INE-99/2017) declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, toda vez que se trata de expresiones emitidas dentro del debate público en el que, en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, los funcionarios públicos están sujetos a una crítica más fuerte y vehemente respecto de su actuación pública.

Expediente UT/SCG/Q/CCG/CG/54/2016. Caso Quintana Roo. Denuncia que una Consejera Electoral del Instituto Electoral de Quintana Roo presentó por considerar que ha sido objeto del presunto ejercicio de violencia política, que afecta el derecho humano de las mujeres a su desarrollo en la escena política y pública, recibiendo amenazas y malos tratos en relación con el desempeño de sus funciones.

Expediente UT/SCG/Q/ECRC/CG/62/2016. Caso Jalisco. La Consejera Erika Ruvalcaba Corral denunció que durante el desempeño de sus funciones como Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, los Consejeros y Consejeras Electorales denunciados han realizado u omitido actos que han implicado acciones de acoso, discriminación, inequidad y violencia de género en su contra, lo que impide el desempeño normal de su cargo y obstaculiza el ejercicio del mismo.

El 28 de junio del 2017, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG189/2017 en la que determinó que los hechos denunciados, no constituían violación legal alguna y que

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

se habían realizado en el ámbito de la libertad de expresión de los Consejeros Electorales denunciados.

Mediante sentencia de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, dictada por la Sala Superior, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-524/2017, se revocó la resolución INE/CG189/2017, por considerar que existió acoso laboral en contra de la Consejera Electoral y ordenó al INE dictar nueva resolución.

IV. LA RELACIÓN ENTRE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES Y LA FUNCIÓN ELECTORAL LOCAL

¿Cómo se relaciona la violencia política contra las mujeres con la función electoral local? Las ciencias sociales investigan relaciones de causalidad, o sea, cómo un fenómeno puede ser causa o efecto de otro. En este sentido, plantean variables independientes, o sea causas, variables dependientes, o sea efectos, y variables de contexto, o sea condiciones históricas, temporales, geográficas y culturales que inciden en la relación causal investigada.

Se puede investigar una posible relación de causalidad entre la violencia política contra las mujeres y la función electoral local. Esto es, cómo puede impactar la violencia política el desempeño de la función electoral, en las decisiones que toman las funcionarias electorales en su trabajo en comisiones o en el pleno de sus respectivas instituciones. De manera hipotética se puede plantear que la violencia política en contra de las funcionarias electorales puede tener como efecto, además de la violencia política en contra de la víctima, la lesión a los principios de imparcialidad e independencia previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, al considerar que los actos de violencia contra las funcionarias electorales pueden presionar sus decisiones e inhibir el disenso en los órganos colegiados electorales.

Se considera hipotéticamente que existe el riesgo de que este este tipo de violencia se presente en contra de las funcionarias electorales, cuando éstas disienten en los órganos colegiados a los que pertenecen, o cuando toman decisiones que afectan los intereses de grupos de poder, o de los partidos políticos o actores que se atribuyen su designación.

Es importante destacar tres elementos para plantear el problema de la violencia política contra las funcionarias electorales. Primero, la reforma constitucional de febrero de 2014; segundo, el aumento del número de consejeras electorales de los Estados y la existencia de casos concretos en los que se ha denunciado violencia política en contra de ellas, y tercero, el enfoque restrictivo o amplio para considerar la existencia de violencia política en contra de funcionarias electorales.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

a) La reforma constitucional de febrero de 2014 tuvo como uno de sus propósitos, evitar que actores externos intervinieran indebidamente en las decisiones de las instituciones electorales locales; por ello, ahora las y los integrantes de los órganos máximos de dirección de los institutos electorales de los Estados son nombrados por el Instituto Nacional Electoral, y los magistrados o magistradas de los tribunales electorales por el Senado. En el caso de los órganos públicos locales electorales el número de consejeras electorales creció substancialmente, y casi la mitad de las y los integrantes de los órganos máximos de dirección de los organismos públicos locales electorales son mujeres.

b) Como se describió en el apartado anterior, existe evidencia empírica de la existencia de denuncias presentadas por funcionarias electorales derivadas de actos en su contra, que pudieran constituir violencia política, al desempeñar funciones electorales.

c) Respecto del tratamiento que se ha dado a estas denuncias se pueden plantear dos enfoques diferentes. Uno que se desprende de los diversos procedimientos sancionadores que ha resuelto el Instituto Nacional Electoral y que están reseñados en este artículo. Dicho enfoque lo podemos denominar restrictivo, porque considera que las funcionarias electorales, al integrar órganos colegiados están sujetas a la propia dinámica del trabajo en dichos órganos, que puede implicar incluso agresiones y restricciones en el ejercicio del encargo derivadas de la discusión abierta y sin límites que, según ese enfoque, es normal y está justificada.

Así se puede desprender de los argumentos presentes en los procedimientos sancionadores ya concluidos por el INE, en los que se señala, por ejemplo, que "los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos locales por su específica calidad, están sujetos a una crítica mucho más severa y vehemente en comparación con otros sujetos particulares, cuya actividad no se encuentra sujeta al escrutinio público. Que la función y el desempeño en el cargo de los Consejeros Electorales se encuentra sujeta a una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos relevantes y temas de interés público." Por tanto, de acuerdo a ese enfoque, difícilmente se puede acreditar la existencia de violencia política de género en contra de las funcionarias electorales.

Otro enfoque que podemos denominar amplio o garantista – que es el que puede desprenderse de lo que ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la jurisprudencia 48/2016 ya referida, – es el que se propone en el presente artículo. Este enfoque considera que en ningún caso se justifican las agresiones y restricciones en el ejercicio del cargo a las mujeres que integran órganos electorales, puesto que no existe diferencia en el contexto cultural que prevalece en el ámbito político y en el de las autoridades electorales, y por tanto en las conductas y prácticas muy arraigadas e interiorizadas que caracterizan

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

el comportamiento que da lugar a la violencia política de género. Así entonces, si el contexto cultural es el mismo, desafortunadamente existe el mismo riesgo de violencia política contra las mujeres que participan en política que para aquéllas que son árbitros administrativos o jurisdiccionales de la contienda electoral.

Pretender lo contrario sería dejar de considerar que la actuación de las autoridades electorales se presenta en el mismo contexto cultural que caracteriza a toda la sociedad y a la política. Así como las virtudes cívicas no se concentran en los ciudadanos y los defectos en los políticos, así la visión respetuosa de la participación de las mujeres en la actividad política y en la actividad administrativa o jurisdiccional electoral, no se concentra en los servidores públicos de las instituciones electorales, y las prácticas que lamentablemente dan lugar a la violencia política de género, en los ciudadanos y los políticos. Las autoridades electorales comparten con la sociedad y la política la misma cultura en la que tiene lugar la violencia política de género, por tanto, las autoridades electorales no son inmunes a ella.

Si el enfoque restrictivo prevalece, se puede correr el riesgo de que a las funcionarias electorales que denuncien actos de posible violencia política se les quiera dar el trato que está en el trasfondo del propio enfoque. Así, por ejemplo, tratándose de denuncias contra otros u otras integrantes del órgano electoral, considerar que es un asunto propio de un órgano colegiado, y que, por tanto, se gestione como un conflicto entre pares y no como una agresión que pueda constituir violencia política, o se le considere como una situación normal, dada la crítica más severa y vehemente a la que por su función están sujetas. Ello tiene además el riesgo de que las denuncias por violencia política en razón de género se pretendan resolver mediante negociaciones o acuerdos, lo que contraviene la jurisprudencia 48/2016 y el artículo 6, incisos p) y s) de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, como se explicará más adelante.

Además, dado el contexto de cultura política, todavía presente, por el que se reformó la Constitución en febrero de 2014, o sea el riesgo de intromisión de actores externos en las decisiones de los órganos electorales locales, así como el contexto cultural que da lugar a la violencia política, un enfoque restrictivo como el descrito, puede tener como efecto revictimizar a quien denuncia, inhibir la denuncia y provocar impunidad.

Es cierto que, como señala el protocolo, "en la lucha política, tanto hombres como mujeres se enfrentan a situaciones de conflicto y de violencia. Sin embargo, es importante distinguir entre aquélla que se ejerce contra las mujeres en razón de género y la que es propia del juego político (la cual no es objeto de análisis de este Protocolo), porque de ello dependerá la forma en que deba tratarse a la víctima y la manera en que deben conducirse las autoridades..."

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

(página 43 del protocolo). Sin embargo, dicha distinción, tanto en la actividad política, como en la de los órganos colegiados electorales, solo se puede determinar después de una investigación exhaustiva.

Precisamente, ante el contexto que prevalece en todas las actividades públicas en las que participan las mujeres, en caso de presentarse denuncias que pudieran constituir violencia política contra las mujeres en razón de género, debiera considerarse por una parte lo que establece la jurisprudencia 48/2016 de la Sala Superior del TEPJF ya citada, que establece que "cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas...".

Por otra parte, debiera tomarse en cuenta también lo que dispone la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (págs. 54-56 del protocolo), en su artículo 6. "Manifestaciones de la violencia política. Son "actos de violencia política contra las mujeres", entre otros, aquellas acciones, conductas u omisiones que:..." inciso p) "Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos", y s) "obliguen a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos." Las conductas descritas son consideradas por el Código modelo como faltas gravísimas (pág. 56 del protocolo).

Esto es relevante si se considera que el enfoque restrictivo ya descrito es proclive a que las denuncias por violencia política provenientes de consejeras electorales se resuelvan con la negociación en el propio órgano colegiado, cuando las agresiones provienen de sus mismos integrantes. Ese enfoque puede correr el riesgo de inducir a la conciliación o al desistimiento de denuncias de gran complejidad que requieren de la investigación exhaustiva, por lo que tal y como se desprende de lo que señala la jurisprudencia 48/2016, no se puede, ***a priori,*** descartar que se trate de violencia política por razones de género, sino que las autoridades electorales están obligadas a analizar todos los hechos y agravios expuestos a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso.

Es mejor investigar exhaustivamente y en su caso llegar a la conclusión de que no se trata de violencia política de género, a no hacerlo y dejar sin protección a funcionarias electorales que sí estén siendo víctimas de dicho tipo de violencia.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

FUENTES DE CONSULTA

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN *et. al., Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, consultable en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275255/Protocolo_para_la_Atencio_n_de_la_Violencia_Politica_23NOV17.pdf.

NORMAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, México.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención Belém do Pará, 1994, Brasil.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, 1979, Estados Unidos de América.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007, México.

RESOLUCIONES

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, resolución del procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/DRS/CG/6/2017.

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, resolución del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/MMD/CG/29/2017.

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, resolución del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/CCG/CG/54/2016.

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, resolución del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/ECRC/CG/62/2016.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-5/2017*, consultable en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/5/SUP_2017_JDC_5-630660.pdf.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* expediente SUP-JDC-524/2017, consultable en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0524-2017.pdf.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* expediente SUP-JE-93/2016, consultable en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0093-2016-Acuerdo1.pdf.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente* SUP-JDC-1679/2016, consultable en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1679-2016.pdf.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente* SUP-JDC-4370/2015, consultable en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-4370-2015.pdf.

TESIS

Jurisprudencia 48/2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

DR © 2017.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/