

Reforma legal de violencia política de género y "3 de 3 contra la violencia", un parteaguas en la protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema político-electoral mexicano

Legal reform of gender-based political violence and "3 for 3 against violence" a watershed in the protection of women's human rights in the Mexican political-electoral system

Luis Antonio Godínez Cárdenas ¹

Recepción: 12 de marzo 2021

Aceptación: 3 de abril 2021

Pp.: 99 - 112

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Alcances. IV. Debilidades. V. Determinaciones del Instituto Nacional Electoral que fortalecen el modelo inhibitorio de violencia política en razón de género VI. Retos en la implementación de la reforma. VII. Bibliografía.

RESUMEN

La reforma legal del pasado 13 de abril de 2020 publicada en el Diario Oficial de la Federación, fue diseñada con el propósito de construir un entramado legal necesario para crear un sistema sancionador, administrativo y penal, que garantice el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres para acceder a las candidaturas a cargos de elección popular, participar en condiciones de igualdad y asegurar el pleno ejercicio del poder público al integrar los órganos del Estado. También el Instituto Nacional Electoral tuvo un gran acierto al impulsar el "3 de 3 contra la violencia", en los que se establecieron los lineamientos para que los partidos políticos

ABSTRACT

The legal reform of last April 13, 2020 published in the Official Gazette of the Federation, was designed with the purpose of building a legal framework necessary to create a sanctioning, administrative and criminal system, that guarantees the exercise of women's political-electoral rights to access the candidacies for positions of popular election, participate in conditions of equality and ensure the full exercise of public power when integrating the organs of the State.

The National Electoral Institute also had a great success in promoting the "3 out of 3 against violence", which established the guidelines for

¹ Asesor del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Doctorante en Derecho Electoral por el IICE. Correo electrónico: ahabha13@gmail.com

nacionales y locales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género y los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios, es decir que la persona postulada manifiesta no contar con antecedentes en materia de género en el ámbito privado o público.

Palabras clave: Violencia política de género, igualdad, paridad.

national and local political parties to prevent, attend, sanction, repair and eradicate gender-based political violence against women and the criteria for the register of candidates to diputations in both principles, meaning the person postulating manifests not having precedents in gender issues in the private or public sphere.

Keywords: gender-based political violence, equality, parity.

I. Introducción

El propósito de este ensayo es analizar los alcances, debilidades y retos en la implementación de la reforma legal en materia de violencia política de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 13 de abril de 2020.

Dentro de este marco, para un análisis de los alcances del sistema sancionador que se implementará en materia de violencia política en razón de género conviene tener en cuenta algunas de las teorías que son utilizadas en estudios científicos y académicos —de violencia de género—, como son la teoría de los recursos y la teoría del intercambio social.

La teoría de los recursos, la cual es apuntada por Gelles (1987), sostiene que un hombre que quiera ser dominante o mantener el control sobre la familia o la mujer, pero que tenga un bajo nivel de estudios, un trabajo poco remunerado, con escaso reconocimiento social, que presente baja capacidad de desarrollo y comunicación interpersonal, tenderá a utilizar la violencia física para conseguir sus objetivos, de forma que, cuantos mayores recursos sociales, personales y económicos tiene una persona para imponerse, menos recurre al ejercicio de la violencia física, pero sí recurre a medios de violencia distintos como mecanismos de control psicológicos, sociales o económicos.²

La teoría del intercambio social por Vander Zanden (1989), propone que las personas entran en relaciones de intercambio para conseguir beneficios o recompensas. Gelles (1987, 1995) utilizó esta perspectiva sobre la base de que el comportamiento es gobernado por el principio de costes y beneficios, de manera que, la violencia será utilizada cuando el beneficio que se extrae es superior a los costes que va a suponer desplegar la conducta.

² Carballido González, Paula Carolina, *El Proceso de Construcción de la Violencia contra las Mujeres: Medios de Comunicación y Movimiento Feminista* [Tesis doctoral], España, Universitat Jaume I., 2010.

³ Op. cit.

En este marco, Gelles señala que la condición de la privacidad de la familia, las reticencias por parte de los organismos públicos de intervenir y el bajo riesgo de otras intervenciones (amigos, familia, reproche social) reducen el coste de utilizar la violencia; a la par, establece que la aprobación cultural de la violencia o al menos una relativa permisividad de la misma, en conjunción con el interés del sujeto activo de la violencia de género de constituir o mantener el poder y sometimiento sobre la persona maltratada, incrementan los potenciales beneficios del uso de la violencia.³

Atendiendo a las teorías anteriores, extendidas a la violencia política de género, es evidente que la reciente reforma legal para ser analizada en su efectividad tendrá que ser estudiada a la luz de los resultados que logre su implementación con posterioridad a la conclusión del próximo proceso electoral federal y locales concurrentes a celebrarse el 2020-2021, para lo cual, deberá revisarse el efecto disuasivo logrado en los sujetos activos de este tipo de violencia.

II. Antecedentes

Se pueden identificar, a grandes rasgos, cuatro grandes generaciones de reformas constitucionales y legales en torno de la protección de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas.

Primera generación: Derecho fundamental devoto de la mujer

La primera generación, se identifica a partir de todos los antecedentes y la propia reforma constitucional que dio lugar al reconocimiento jurídico del derecho a voto de las mujeres, en donde se tienen como referentes históricos que:

- i. En 1937, Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el artículo 34 Constitucional, como primer paso para que las mujeres obtuvieran la ciudadanía.
- ii. En 1946, el Partido Acción Nacional presentó la primera iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, en donde se proponía que a la mujer se le reconociera y aceptara el voto libre en las elecciones.
- iii. El 24 de diciembre de ese año, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el Presidente Miguel Alemán, donde se adicionó el artículo 115, para que en las elecciones municipales participaran las mujeres con el derecho al voto en su vertiente activa como pasiva.
- iv. En 1947, a partir de la reforma constitucional antes referida, se conquistó el derecho al voto en favor de las mujeres.
- v. Esta primera generación, culmina con la publicación el 17 de octubre de 1953 en el Diario Oficial de la Federación, de la reforma al artículo 34 Constitucional que estableció "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir".

Segunda generación: Acciones afirmativas y cuota de género

La segunda generación se advierte en la implementación de la fórmula legislativa conocida como cuotas de género. Corresponde a la etapa en la que se incorporaron al sistema jurídico mexicano el modelo de acciones afirmativas con la intención de que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos.

Así, en 1996 se estableció en el sistema electoral mexicano un límite de 70% de legisladores de un mismo género. Al mismo tiempo se instituyó un sistema de “listas cremallera” con miras a evitar que, cumpliendo literalmente con el artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos registraran a las mujeres en posiciones desfavorables de las listas de candidaturas.

Tercera generación: Paridad de género

La tercera generación comienza con la integración del principio de paridad de género en el sistema electoral mexicano. El 14 de enero de 2008, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 175, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para cambiar el término de “equidad entre hombres y mujeres” por “paridad de género” en el acceso a las candidaturas a cargos de representación popular.

En este sentido, el artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que las listas de candidaturas para contender en la renovación del Poder Legislativo, deberán estar integradas con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, excepto en los casos de las candidaturas de mayoría relativa.

La cúspide de esta evolución, se registró en la reforma electoral de 2013-2014, en donde la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos recogen el principio de paridad, el cual, se torna exigible a los partidos políticos en el registro de candidaturas para la renovación del Poder Legislativo Federal, así como para los Congresos Estatales.

Cuarta generación: Paridad de género sustantiva y violencia política de género

La cuarta generación, se identifica por la llamada paridad de género sustantiva, y está relacionada con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en su tiraje del 6 de junio de 2019, con lo que en las esferas electorales se ha conocido como la reforma de “Paridad en Todo o Paridad Total”. Tiene por eje que el principio de paridad permee en toda la estructura orgánica del Estado Mexicano, a fin de garantizar que dicho principio sea incorporado en la integración de todos los órganos del estado, en la designación de los servidores públicos que las conforman, cuestión que tiene implicaciones para los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, así

como para los diferentes poderes políticos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos autónomos. Dicha reforma implica una transformación sustancial del ejercicio del poder público al tener la alta mira de garantizar que la mujer integre todos los órganos del Estado y ejerza el poder público en todos sus niveles por ello bien se le puede catalogar como una reforma transversal que instituye el principio constitucional de Paridad en la integración de todos los Órganos del Estado.

La reforma constitucional en comento ha venido acompañada de un blindaje en materia de violencia política de género, específicamente al concretar una reforma horizontal que abarca varios instrumentos normativos, diseñada con el propósito de disuadir toda conducta de violencia política de género que pueda afectar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, ya no sólo en el proceso de acceder a las candidaturas a cargos de elección popular sino también en la protección de su derecho a ejercer el poder público con motivo del cargo en el que se les haya investido.

Dicha reforma legal fue publicada el 13 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación e integra modificaciones en 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 Ley General de Responsabilidades Administrativas.

III. Alcances

El Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género,⁴ representa el antecedente directo y referente para la reciente reforma legal que aquí se analiza, pues es este documento interinstitucional el que, por primera vez, se aborda el fenómeno de la violencia política de género como una situación que limita que las mujeres mexicanas ejerzan plenamente sus derechos político-electorales. Cabe recordar que el Protocolo tuvo como objetivos: facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; servir de guía a las autoridades para atender esta modalidad de violencia; favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales; y, orientar a las mujeres víctimas.

El Protocolo a la fecha ha sido utilizado por las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución de noventa y cinco medios de impugnación en materia electoral.

La reciente reforma legal en materia de violencia política de género es una evolución jurídica que viene a cumplir una deuda pendiente en materia de protección integral de los derechos político-electorales de las mujeres en la sociedad mexicana. Al construir el entramado legal necesario para crear un sistema sancionador, administrativo y penal, que garantice el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres para acceder a las candidaturas a cargos de elección popular,

⁴ TEPJF, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, 3a ed., México, 2017.

participar en condiciones de igualdad y asegurar el pleno ejercicio del poder público de las mujeres al integrar los órganos del Estado, se busca inhibir las conductas que limiten, anulen o menoscaben estos derechos.

La senadora Martha Tagle Martínez al presentar su iniciativa en relación con la violencia política de género recordó que dicha reforma se ajusta a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial para las Mujeres en 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como Convención Belém do Pará, instrumentos normativos convencionales que coinciden en la necesidad de lograr la igualdad de acceso de las mujeres, la total participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.⁵

La reforma legal en materia de violencia política de género, como se dijo, recoge una intersección de distintos instrumentos normativos, con lo que procura un impacto horizontal de gran calado en el sistema electoral mexicano, a fin de inhibir la realización de conductas infractoras que se encuentren dirigidas a limitar, anular o menoscabar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

El contenido normativo de la reforma puede sistematizarse, en lo esencial, en tres ejes temáticos:

- Normas dirigidas a inhibir las conductas infractoras tendentes a limitar, anular o menoscabar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en torno al derecho de asociación y afiliación en su vertiente política, así como respecto de actos que lesionen los derechos de las mujeres al acceso a candidaturas a cargos de representación popular y a su participación en igualdad de condiciones en las contiendas electorales constitucionales; y,
- Normas en torno de la afectación de los derechos de las mujeres inherentes al ejercicio pleno del poder público; y,
- Normas que incorporan nuevos tipos penales vinculados con las temáticas anteriores.

Así, se puede considerar que esta reforma legal opera en tres niveles, a saber:

- En el *derecho de asociación política, los mecanismos de acceso a las candidaturas a cargos de elección popular y condiciones de igualdad en los procesos electorales.*

En estos aspectos, la reforma destaca por establecer tipos normativos que vienen a robustecer el derecho administrativo sancionador electoral al incorporar la regulación de conductas infractoras a efecto de inhibir la afectación de los derechos político-electorales de las mujeres a fin de proteger el ejercicio del derecho de asociación y afiliación política, el acceso a candidaturas a cargos de representación popular y procurar garantizar que participen en condiciones de igualdad tanto en

⁵ *Idem.*

los procesos de selección de candidaturas como al presentar su oferta electoral en las elecciones constitucionales —artículos 20 Bis; 20 Ter, fracciones I, II, III, IV, VII, VIII, IX, X, XIII, XVI, XIX, XXI y XXII, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 3, apartado 1, inciso k); 7, apartado 5; 159, apartado 2; 163, apartados 1 y 3; 247; apartado 2, 380, apartado 1, inciso f); 394; apartado 1, inciso i); 415, apartado 2; 442, apartado 2; 442 Bis, apartado 2, incisos a), c), d), e) y f); 449, apartado 1, inciso b); 456, apartado 1, fracciones III y V; 463 Bis, apartado 1, incisos b), c), d) y e); 463 Ter, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 80, apartado 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 25, apartado 1, inciso s), t), u) y w); 37, apartado 1, incisos e), f) y g); 39, apartado 1, incisos f) y g); 43, apartado 1, inciso e); 44, apartado 1, inciso b), fracción II; 48, apartado 1, inciso a); 73, apartado 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos—.

ii. En el *ejercicio del poder público en cuanto a establecer un sistema sancionador que persigue disuadir las conductas que tengan por fin limitar, anular o menoscabar el derecho político-electoral de las mujeres en cuanto a que puedan ejercer en plenitud el poder público.*

Este aspecto es sumamente relevante, dado que el anterior, por sí solo constituiría un reglado incompleto, de no haberse acompañado de un andamiaje legal protector de los derechos de las mujeres mexicanas investidas con cargos públicos para garantizar que cuenten con las condiciones para ejercer en plenitud el poder público.

La incorporación de la tipificación de infracciones administrativas en materia político-electoral, en materia penal y en el ámbito de las responsabilidades administrativas, vienen a completar un sistema integral para lograr transformar las condiciones en que las mujeres ejercen el poder público en México —artículos 20 Bis; 20 Ter, fracciones IV, V, VI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 3, apartado 1, inciso k); 7, apartado 5; 442, apartado 2; 442 Bis, incisos d) y f); 449, apartado 1, inciso b); 463 Bis, apartado 1, inciso e); 463 Ter, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, 80, apartado 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 25, apartado 1, inciso u); 37, apartado 1, inciso g); 73, apartado 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos; artículos 3, fracción XV; 20 Bis, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; y, y, 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas—.

iii. En la *incorporación de tipos penales en materia de violencia política de género.*

En este aspecto, se modifica el régimen penal en materia electoral, para hacerlo extensivo a conductas antijurídicas que generen violencia política de género y se suman a las Bases Estadísticas Nacionales de la Fiscalía General de la República los delitos cometidos que integren violencia política contra las mujeres en razón de género —artículos 3, fracción XV; 20 Bis, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; 32, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

A partir de los rasgos anteriores se puede sostener que la reforma legal publicada en el Diario Oficial de la Federación en materia de violencia política de género constituye una transformación horizontal de diversos ordenamientos normativos en materia político-electoral. Además de que representa una progresión en la protección de los derechos de las mujeres, al abarcar una transformación del régimen administrativo sancionador y penal, en material electoral, así como lo propio en el ámbito de las responsabilidades administrativas, las cuales en su conjunto pueden constituir un antes y un después respecto de contar con un sistema electoral con condiciones jurídicas eficientes para lograr la igualdad de acceso de las mujeres a las candidaturas, garantizar igualdad de condiciones, el pleno ejercicio del poder público en aras de la total participación de la mujer mexicana en la estructuras de poder y en la toma de decisiones, tal y como lo plantea la senadora Martha Tagle Martínez en su iniciativa.

IV. Debilidades

Figura de la reincidencia

En primer orden, en materia del régimen administrativo sancionador, parece que una debilidad que presenta la reforma legal es no incorporar la figura de la reincidencia tratándose de conductas infractoras que puedan ser reiteradas tanto en candidatos y partidos políticos. Debido a que a partir de esta situación se podría proponer el agravamiento de las sanciones que, para este tipo de supuestos, tendrían que trascender a la cancelación de candidaturas y tratándose de partidos políticos ubicarla en la reducción de prerrogativas y pérdida de registro en su sanción máxima.

Tal condición debe replicarse para las modificaciones al régimen penal en materia electoral, en tanto que, la reincidencia es una figura propia del derecho penal y por esa razón se considera que es imprescindible para perfeccionar y fortalecer la taxatividad de las penas aplicables a las conductas antijurídicas en materia de violencia política de género, a fin de generar un mayor efecto disuasivo en la comisión de estos tipos penales.

Falla sistémica

Por otro lado, el actual modelo de paridad y la regulación de violencia política de género, tienen como premisa sustantiva que las mujeres y los hombres participan en una misma pista, por la misma vía jurídica.

El principio de paridad de género, tal y como se encuentra diseñado en la Constitución Federal como en su desdoblamiento legal, está dispuesto de forma que se encuentra presente en los procedimientos de acceso a las candidaturas a cargos de elección popular tanto por la vía de los partidos políticos como en las candidaturas independientes o ciudadanas, pero siempre en un escenario de competencia entre hombres y mujeres.

Precisado lo anterior, en un primer piso jurídico, este principio y el sistema sancionador de violencia política de género actúan bajo un marco constitucional y legal. Este busca proteger los derechos político-electorales de las mujeres en un escenario de competencia en el que contienden con las mismas aspiraciones frente a hombres para lograr la nominación de las candidaturas a cargos de elección popular.

Este aspecto es palpable en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos políticos como en los procesos electorales constitucionales —en cuanto a participar en un mismo piso de competencia político-electoral—, se puede ver en el hecho de que mujeres y hombres pueden estar conteniendo dentro de un partido para obtener la titularidad de una misma candidatura a determinado cargo de elección popular. Así como dentro de los procesos electorales constitucionales para candidaturas partidistas o independientes, mujeres y hombres compiten exponiendo su oferta electoral a la ciudadanía con miras a lograr la mayor preferencia electoral para acceder al cargo de representación popular.

Dicho modelo crea incentivos para la generación de conductas infractoras en materia de violencia política de género, porque partiendo de la base de que el sistema societal y cultural mexicano aún presenta patrones conductuales de dominio del hombre sobre la mujer y atendiendo a los elementos advertidos en las teorías de recursos y de intercambio social es evidente que —conforme al cálculo de coste beneficio y a la disposición de recursos económicos, políticos y sociales—, para los hombres que participan de la vida pública resulta muy atractivo el ejercer estos instrumentos de control y dominio en su afán de mermar las posibilidades y capacidades políticas de las mujeres para acceder al ejercicio del poder público y mantener así las prebendas de una sociedad masculinizada en el espacio de poder público.

En esa medida, se estima que debe considerarse la posibilidad de transitar a un modelo de pistas distintas en el acceso a las candidaturas, esto es, que mujeres y hombres participen en pistas diferentes, es decir que, las mujeres estén frente a mujeres, y lo propio con los hombres. De manera que, de forma previa esté determinado a qué género deberá estar asignada la candidatura y, por ende, la titularidad del cargo público.

La ventaja de un modelo de este tipo es que elimina los incentivos descritos en las teorías de recursos y de intercambio social, en tanto que, al encontrarse la mujer mexicana compitiendo y actuando en un piso en el que solo actúa frente a mujeres y los hombres en un piso distinto es que se desvanecen los incentivos tendentes a desplegar conductas de violencia política de género que tiendan a limitar, anular o mermar el ejercicio de los derechos político-electorales de la mujer mexicana.

Se recuerda que este tipo de fórmula no es ajena al sistema electoral mexicano, pues ya ha sido utilizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en el ejercicio de su atribución constitucional de

conducir los procesos de renovación y designación de los integrantes de los Organismos Públicos Locales. Este ha sido implementado para garantizar el principio de paridad de género en la integración de dichos órganos autónomos locales.

Su implementación, parece, tendría que estar dirigida a ser instituida en el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular del orden municipal y legislativo, específicamente en la renovación de los Ayuntamientos, Congreso de la Unión y Congresos locales. En los primeros por tratarse del primer nivel de gobierno, el cual, tiene el contacto más inmediato con la ciudadanía y los segundos por tener un papel sustancial en la transformación de los sistemas jurídicos, tanto federal como del ámbito estatal.

Esto revestiría la exigencia de que, dentro de los primeros actos de preparación de los procesos electorales constitucionales, el INE en el orden federal y los Organismos Públicos Locales en el ámbito de las entidades federativas, determinarán qué Ayuntamientos, distritos electorales uninominales —federales y locales— y entidades federativas tratándose del Senado de la República quedarían en una pista de competencia de mujeres y cuáles en una pista de hombres; los cuales, tendrían que quedar en una pista distinta en el siguiente proceso electoral constitucional.

Adicionalmente, se pueden destacar dos ventajas de transitar a un modelo de dos pistas, por una parte se optimizaría y garantizaría totalmente que la mujer mexicana tenga acceso no solo a las candidaturas sino que en un 100% logre el acceso al ejercicio del poder público, con lo cual se asegura plenamente su participación en la toma de decisiones en las cuestiones públicas y, más importante aún, culturalmente crearía las condiciones para que la sociedad mexicana transite a un modelo societal en el que las mujeres participen en igualdad de condiciones del acceso a las candidaturas y del ejercicio del poder público en México.

Este modelo llevaría al país a transitar de una fórmula de paridad de género en el acceso a candidaturas a uno distinto, donde el eje prevalente es la paridad en el ejercicio del poder público, con el cual el rol de la mujer en la vida política adquiriría mayor visibilidad al asegurarse los cauces para su participación de las decisiones públicas en este país y, en vía de consecuencia, se reduciría a su mínima expresión los incentivos actuales para la violencia política de género, y lo más sustantivo sustraería de la sociedad masculinizada el control sobre el sistema del poder público en tanto se transita a un modelo societal y cultural con armonía de género.

V. Determinaciones del Instituto Nacional Electoral que fortalecen el modelo inhibitorio de violencia política en razón de género

El Instituto Nacional Electoral tuvo un gran acierto al impulsar el “3 de 3 contra la violencia”. A través de los acuerdos INE/CG517/2020, INE/CG572/2020, INE/CG691/2020, en los que se establecieron los lineamientos para que los partidos políticos nacionales y locales prevengan, atiendan, sancionen,

reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género y los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios.

La “3 de 3 contra la violencia” implica que para poder obtener la procedencia de la postulación presentada, los partidos políticos y candidaturas independientes, durante el proceso de registro ante la autoridad electoral, la acompañen de un escrito, bajo protesta de decir verdad, en el cual la persona postulada manifiesta no contar con antecedentes de haber sido condenada o sancionada mediante resolución firme por:

- i. Violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.
- ii. Por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.
- iii. Como persona deudora alimentaria morosa que atente contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios.

En principio hay que destacar que la “3 de 3 contra la violencia” no supone una violación al principio de presunción de inocencia, ya que es aplicable a cualquier sanción privativa de derechos, y esto no ocurre con el requisito de registro aplicado por la autoridad electoral en cuanto persigue que quienes aspiran a ser registrado por una candidatura presenten el escrito antes mencionado, debido a que este ya fue observado en el proceso judicial de origen que, en su caso, dio origen al antecedente de violencia de que se trate.

Tal situación no es violatoria del derecho a la presunción de inocencia, porque éste se encuentra dirigido en su ámbito de aplicación inmediato al procedimiento del que haya sido objeto del ejercicio de la facultad punitiva la persona sancionada, de manera que, una vez que la persona ya fue sancionada el principio de presunción de inocencia ha agotado su materia de protección.

El hecho de que la persona sancionada se encuentre en un registro con antecedentes por conductas infractoras en la materia no lo hace susceptible de generar una violación al derecho a la presunción de inocencia, puesto que el sujeto infractor tiene implicaciones de que ya no existen elementos de protección en relación a la presunción de inocencia, ya que éste ya fue derrotado con la sentencia o resolución firme correspondiente.

Consecuentemente, el otorgar efectos jurídicos colaterales en materia de derechos político-electorales al hecho de que un sujeto infractor cuente con antecedentes firmes de infracción de conductas de violencia familiar y/o doméstica, delitos sexuales y/o morosidad alimentaria, encuadra dentro de la libertad de configuración del derecho a ser votado, en cuanto impone límites a su ejercicio, esto es, se le confieren alcances expresos al modo honesto de vivir.

La imposición de estas nuevas condicionantes, son acordes con el cumplimiento de los deberes del Estado Mexicano en torno del Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación

contra la Mujer (CEDAW) y en el sistema interamericano con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará.

En este tema, debe destacarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con sus matices o modulaciones, en cuanto a estar previsto en la Constitución Federal (artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 29, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo), en el artículo 8, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual, debe interpretarse de modo sistemático, respecto de ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, lo que conlleva que quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador les es reconocible el derecho a la presunción de inocencia que se traduce, entre otros, en desplazar la carga de la prueba a la autoridad.⁶

En esa medida, se debe puntualizar que la Segunda Sala de la SCJN, al definir los alcances del principio constitucional de presunción de inocencia, ha sostenido que su alcance trasciende la órbita del debido proceso, en cuanto a que con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinas irregulares, de manera que, dicho principio opera en situaciones extra-procesales y constituye la consideración y el trato de *“no autor o no participe” en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras que no se demuestre la culpabilidad*.⁷

Conforme con los criterios de la SCJN antes referidos, se puede advertir que la aplicación de la “3 de 3 contra la violencia” en materia de derechos político-electorales no constituye una violación al derecho a la presunción de inocencia, puesto que se parte del hecho de que dicho principio ya fue derrotado dentro de los procedimientos que hayan sido desplegados para el ejercicio de una facultad punitiva del Estado en contra de la persona infractora, de manera que, lo que realiza la propuesta es concederle efectos colaterales a la declaratoria judicial contenida en resolución firme de condena en materia de comisión de conductas infractoras de violencia familiar y/o doméstica, delitos sexuales y/o morosidad alimentaria, para que pueda estimarse que no se cumple con un modo honesto de vivir y, en consecuencia, no se pueda ejercer el derecho a ser nominado en una candidatura a cargo de elección popular.

Su implicación ha tenido efectos relevantes en el proceso electoral federal en ciernes, pues organizaciones de la sociedad civil como Observatoria Ciudadana Mx han denunciado que 76 candidatos

⁶ Jurisprudencia 43/2014 (10a.), 2006590, “Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, t. I, junio de 2015, p. 41.

⁷ Tesis 2a. XXXV/2007, 172433, “Presunción de inocencia. Alcances de ese principio constitucional”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. XXV, mayo de 2007, p. 1186.

no cumplen con la “3 de 3 contra la violencia”, para lo cual señalan que partidos políticos tienen denuncias de su incumplimiento Morena con 24, Acción Nacional 7, Movimiento Ciudadano 4, Encuentro Social 3 y de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México 2 cada uno, del total de los casos, 25 son violencia sexual (proxenetas, pedófilos, agresores y acosadores) y le sigue la violencia familiar con 18, mientras que Veracruz es la entidad con más denuncias con 10, seguida por Puebla con 5 y Ciudad de México con 4.⁸

VI. Retos en la implementación de la reforma

La reforma legal recién aprobada establece un reglado suficiente tanto en lo sustantivo como en lo procedimental para hacer operable el sistema sancionador administrativo en materia de violencia política de género. De manera que no existen elementos que deban ser apuntalados para concretar la aplicación de las nuevas atribuciones conferidas al INE y a los Organismos Públicos Locales para incorporar este andamiaje legal a las actividades de las actuales estructuras orgánicas con las que ya se cuenta para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores.

Las áreas de oportunidad que representa su implementación, se encuentran visibles en el diseño de las reglamentaciones administrativas que tengan que ser aprobadas para hacer operable la configuración del nuevo régimen administrativo sancionador en materia electoral que integre la 3 de 3 contra la violencia, así como en la creación y modificación de los manuales de operación que sean necesarios para que las unidades técnicas y áreas administrativas que tengan responsabilidad en estas tareas puedan llevar a buen puerto su implementación.

Por último, tendrán que revisarse los perfiles de las personas que encabezan las unidades técnicas y las áreas administrativas que tengan intervención en la implementación de esta reforma legal, a fin de garantizar que estén al frente de esta encomienda quienes tengan la idoneidad jurídica y administrativa para llevar adelante estas nuevas tareas.

En conclusión, la reforma legal en materia de violencia política de género y las medidas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral a través de la “3 de 3 contra la violencia” por su naturaleza pueden constituir un antes y un después en la progresividad del anclaje jurídico creado para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas, en cuanto constituye una construcción sólida para garantizar su acceso a las candidaturas —como vías de ruta para ocupar cargos de representación popular— y su efectiva participación en el ejercicio del poder público en México. ■

⁸ Grupo REFORMA, *Candidatos en la mira por abuso sexual, acoso y violencia*, México, Reforma, 2021.

VII. Bibliografía

CARBALLIDO GONZÁLEZ, Paula Carolina, 2010, *El Proceso de Construcción de la Violencia contra las Mujeres: Medios de Comunicación y Movimiento Feminista* [Tesis doctoral], España, Universitat Jaume I. Disponible en: <https://www.tesisenred.net/handle/10803/21779>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, 3a ed., México, TEPJF. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275255/Protocolo_para_la_Atencio_n_de_la_Violencia_Politica_23NOV17.pdf (7 de marzo de 2021).

Jurisprudencia 43/2014 (10a.), 2006590, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, t. I, junio de 2015.

Tesis 2a. XXXV/2007, 172433, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. XXV, mayo de 2007.

Grupo REFORMA, 2021, *Candidatos en la mira por abuso sexual, acoso y violencia*, México, Reforma. Disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.reforma.com/candidatos-en-la-mira-por-abuso-sexual-acoso-y-violencia/ar2168172?__rval=1&referer=-7d616165662f3a3a6262623b726760657a6770737a6778743b767a783a--