

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como parte de la observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, realiza el monitoreo legislativo y, a partir de éste, se elaboran reportes sobre cómo se encuentran regulados los derechos de las mujeres.

Los reportes de monitoreo legislativo tienen como objetivo dar a conocer el panorama de los pendientes legislativos en materia de igualdad, no discriminación y no violencia contra las mujeres para contribuir al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. (Art. 6 y 22 de la LCNDH, y 48 de la LGIMH).

Como uno de los temas que se monitorea por parte de la CNDH, se encuentra la regulación de la violencia política en las leyes electorales de las entidades federativas.

Sobre la de la regulación de la violencia política en las leyes electorales

Dentro de las leyes electorales de las entidades federativas es posible observar la regulación de la violencia política como una herramienta para proteger y garantizar a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, su derecho a la igualdad, a la no discriminación y su derecho a una vida libre de violencia.

La violencia contra las mujeres en el marco de la participación político-electoral es una forma de discriminación y de violencia que se dirige a las mujeres, por el hecho de ser mujeres, y que las afecta en forma desproporcionada. Ésta incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad¹. De acuerdo con el *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres* es importante recordar que este tipo de violencia está relacionada con razones de género, “cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer. Es decir, cuando las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios. Incluso, muchas veces el acto se dirige hacia lo que implica lo “femenino” y a los “roles” que normalmente se asignan a las mujeres”². Así mismo, cuando ésta, las afecta desproporcionadamente y tenga un impacto diferenciado para mujeres y hombres, esté dirigida a obstaculizar el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, contenga elementos de violencia simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica y “[s]ea perpetrado por cualquier persona o grupo de personas -hombres o mujeres-, en particular: integrantes de partidos políticos, aspirantes, precandidatos(as), candidatos(as) a cargos de elección popular o de dirigencia partidista; servidores(as) públicos(as), autoridades gubernamentales, funcionarios(as) o autoridades de instituciones electorales; representantes de medios de comunicación; el Estado o sus agentes”³.

¹ Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 19 de 1992, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en (fecha de consulta 17 de septiembre de 2020).

² *Ibidem*, pág. 33.

³ CNDH, *La Participación Política Equilibrada entre Mujeres y Hombres en México, 2019: Los desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad*, México, 2018, pág. 56, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf (fecha de consulta 21 de septiembre de 2020).

La violencia política contra las mujeres ha sido definida internacionalmente en la *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*, impulsada por la Organización de los Estados Americanos y por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) como: “cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica”⁴.

A nivel nacional, la violencia política contra las mujeres en razón de género ha sido reconocida en el *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junto con otras autoridades, como aquella que:

comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público. [...] Este tipo de violencia puede tener lugar en cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política. Es decir, incluye el ámbito público y el privado⁵.

La violencia política afecta directamente los derechos político-electorales de las mujeres al: vulnerar su derecho a ejercer el voto y a ser electas en procesos electorales, a participar y desarrollarse en la escena pública, a militar dentro de los partidos políticos y a aspirar a ser candidatas de elección popular, tanto, dentro de sus partidos políticos como en un cargo público. Sin embargo, ésta no sólo tiene un impacto en el ámbito de la política, en tanto que también afecta los demás derechos humanos de las mujeres como son: el derecho a la igualdad, a una vida libre de violencia, a la seguridad personal y, en los casos más extremos, el derecho a la vida. Este tipo de violencia perpetua la discriminación y violencia estructural que las mujeres enfrentan para el ejercicio de sus derechos e impide el pleno desarrollo de sus autonomías (física, económica y en la toma de decisiones).

La violencia política puede manifestarse por medio de acciones que causen muerte violenta de mujeres en razón de su participación o actividad política (feminicidio); agresiones físicas, agresiones sexuales, acoso u hostigamiento sexual, amenazas, intimidaciones que tengan la finalidad de menoscabar los derechos político-electorales de las mujeres, así como anular o restringir el derecho al voto. La violencia política también puede comprender la difamación o injerencia que denigre a las mujeres; amenazas e intimidación a sus familiares; la discriminación por embarazo, parto, puerperio o licencias de maternidad; la restricción del uso de la palabra a las mujeres para la toma de decisiones; la reproducción de roles y estereotipos de género que vayan encaminados a agraviar la imagen de las

⁴ OEA, *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*, Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Washington, 2017, art. 3, disponible en: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf> (fecha de consulta 21 de septiembre de 2020)

⁵ TEPJF, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, pág. 21, disponible en: https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf (fecha de consulta el 18 de septiembre de 2020).

mujeres y las perjudiquen en el ejercicio de sus derechos político electorales, o impedir el acceso de las mujeres al ejercicio de estos derechos, entre otros.

La violencia política afecta de diversas maneras a las mujeres en el territorio mexicano y se entrecruza con un entramado estructural de violencia y discriminación, que culmina en la constante violación a los derechos humanos de las mujeres. Por ello, resulta fundamental reconocerla y fortalecer las medidas para la defensa, protección y garantía del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

El Estado mexicano, al formar parte de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, está obligado a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y violencia contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres su derecho a: votar y ser votadas, a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, a ocupar cargos de elección popular y ejercer funciones públicas en todos los planos gubernamentales, a participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida política y pública de país⁶, así como a la militancia dentro de los partidos políticos.

Por lo expuesto, la incorporación de la violencia política contras las mujeres por razones de género, dentro de las leyes electorales, “implica un reconocimiento por parte del Estado de la existencia de estas violaciones a los derechos políticos de las mujeres y la necesidad de imponer sanciones que correspondan a las y los actores políticos que lleguen a incurrir en ellas”⁷.

En tal sentido es que resulta relevante analizar la regulación de la violencia política dentro de las leyes electorales de las entidades federativas, como un elemento vinculado estrechamente al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, a la no discriminación contra las mujeres, al ejercicio de sus derechos político-electorales y a su derecho a una vida libre de violencia.

¿Cuál es la situación actual de la violencia política en las leyes electorales?

Es posible encontrar la regulación de la violencia política en las leyes electorales de las entidades federativas, como un mecanismo de protección y garantía para el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

La situación en relación a este delito, con fecha de corte del 17 de septiembre de 2020, se presenta de la siguiente manera:

Tabla sobre la regulación de la violencia política en las leyes electorales

Síntesis	
En las entidades federativas	La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la violencia política. 24 entidades federativas regulan la violencia política; Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Guerrero,

⁶ Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 23 de 1997, disponible en: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf

⁷ CNDH, *La participación Política...Op. Cit.*, pág. 59.

REGULACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN LAS LEYES ELECTORALES, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

Síntesis

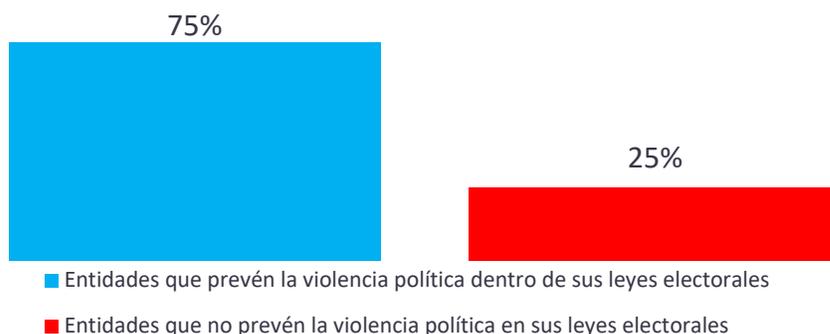
Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos⁸, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

8 entidades federativas no regulan la violencia política dentro de sus leyes electorales: Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tamaulipas.

Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

La regulación de violencia política en las leyes electorales en cada entidad federativa se advierte de la siguiente manera:

Regulación de la violencia política en las leyes electorales de las entidades federativas (%)



Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

Resumen en torno a la regulación de la violencia política en las entidades federativas

Entidad Federativa	Violencia política
Federal	Sí
Aguascalientes	Sí
Baja California	Sí
Baja California Sur	No
Campeche	Sí
Chiapas	Sí
Chihuahua	Sí
Ciudad De México	Sí
Coahuila	No
Colima	Sí
Durango	No
Guanajuato	Sí
Guerrero	Sí
Hidalgo	Sí
Jalisco	Sí
Estado De México	No

⁸ En la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020 se declaró la inconstitucionalidad del decreto por el que se reformaron distintas leyes en Morelos en materia de paridad y violencia política en contra de las mujeres por razón de género

REGULACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN LAS LEYES ELECTORALES, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

Entidad Federativa	Violencia política
Michoacán	Sí
Morelos	Sí
Nayarit	Sí
Nuevo León	No
Oaxaca	Sí
Puebla	No
Querétaro	No
Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Sí
Sinaloa	Sí
Sonora	Sí
Tabasco	Sí
Tamaulipas	No
Tlaxcala	Sí
Veracruz	Sí
Yucatán	Sí
Zacatecas	Sí
1 ley general y 24 entidades federativas	

Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

Entidades federativas que prevén la violencia política dentro de sus leyes electorales



Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

Respecto de este tema para el desarrollo de los procesos electorales 2020-2021, cabe señalar el criterio emitido en la sentencia del expediente SUP-JRC-0014-2020⁹ por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El partido político Movimiento Ciudadano promovió un juicio de revisión constitucional en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, que sobreseyó la demanda en contra del Congreso de Nuevo León, al considerar que no había existido una omisión legislativa por parte de este congreso, por no haber publicado la reforma correspondiente a la armonización del principio de paridad y violencia política en las leyes respectivas previo al proceso electoral del 2020-2021.

La Sala Superior del TEPJF resolvió en favor de la parte actora, al considerar que si “el poder legislativo de las entidades federativas no pudiera promulgar y publicar la reforma legislativa local en materia de paridad, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, como lo dispone el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, del Pacto Federal, tal situación de ningún modo impedirá que durante el proceso electoral local de que se trate, el principio de paridad se materialice”.

Así, resolvió ordenar al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León dictar los lineamientos atinentes en materia de paridad y violencia política en razón de género, previo al inicio del proceso electoral. Adicionalmente, resolvió notificar esta resolución a los congresos locales y tribunales electorales locales que se encuentren en una misma situación similar, al ser un criterio orientador para los Organismos Públicos Locales Electorales.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la sentencia emitida en las Acciones de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, invalidó el decreto por el que se reformaron diversas leyes en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, al haber sido publicado dentro del periodo que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución, el cual prevé que no pueden ser realizadas modificaciones legales fundamentales electorales 90 días antes del proceso electoral. Para no dejar un vacío en la legislación, la SCJN resolvió que se debían de aplicar las leyes vigentes antes de la publicación de la reforma¹⁰.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que el criterio que fue emitido por el TEPJF debe ser aplicado en todas las entidades que no hayan realizado la reforma legislativa correspondiente en el plazo establecido por la ley, o aquellas (como el caso de Morelos) en las que sea declarada inconstitucional la reforma por ser publicada en el periodo de veda en materia electoral. Con ello se garantizará la aplicación de los preceptos constitucionales y de las leyes en generales en la materia, favoreciendo la participación y protección de las mujeres que decidan participar en el proceso electoral 2020-2021.

⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *SUP-JRC-0014-2020*, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0014-2020.pdf (fecha de consulta: 02 de octubre de 2020).

¹⁰ SCJN, *Boletín No. 188/2020, Invalida SCJN decreto de reformas en materia electoral de Morelos por violación a la veda legislativa*, 05 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6231> (fecha de consulta: 08 de octubre de 2020).

Principales consideraciones en torno la regulación de la violencia política en las leyes electorales

El contenido actual del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, deben complementarse con los que se contengan en los tratados internacionales, en la jurisprudencia nacional e internacional, así como en recomendaciones de los aparatos jurisdiccionales internacionales, es decir, al conjunto normativo que forma el llamado "bloque de constitucionalidad".

El bloque de constitucionalidad implica la identificación de aquellas normas, principios, valores y reglas que, a pesar de no estar explícitamente escritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran protegidas y amparadas por esta Carta Magna, como es el caso los derechos humanos contenidos en las convenciones y tratados internacionales¹¹. En este sentido, forman parte del bloque de constitucionalidad: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), entre otros tratados.

El Estado Mexicano, está obligado a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la desigualdad, la discriminación y erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres y niñas y a garantizarles una vida libre de violencia. Por ello, una adecuada armonización legislativa de los principios y derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres es crucial para proteger y garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Sin embargo, lo anterior, requiere de la incorporación sistémica de un nuevo paradigma político jurídico, cuya finalidad es el pleno y eficaz reconocimiento y protección de la persona humana, particularmente de las mujeres, en todo el orden jurídico mexicano¹². En tal sentido, las reformas y adaptaciones para armonizar los derechos humanos de las mujeres y eliminar toda forma de discriminación y violencia, deben de proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y de progresividad. Así, para garantizar su universalidad debe de hacerse una interpretación evolutiva de los instrumentos acorde a los tiempos y condiciones de vida actuales.¹³ Además, debe de considerarse que todos los derechos son interdependientes e indivisibles y, como tal, debe "darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y

¹¹ Rodríguez Manzo, G., *et al.*, *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, pág. 17, disponible en: <https://cdbcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (consultado el 7 de julio de 2020).

¹² Documento de trabajo del Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo, S. C., en Otro Tiempo México, A. C. Disponible en <https://www.otrotiempomexicoac.org/observatorio>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pág. 77.

¹³ SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254. Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pág. 61.

culturales”¹⁴. Finalmente, es necesario atender “la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia”¹⁵.

México, al ser parte de diversos tratados internacionales en materia de violencia contra las mujeres, está obligado tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizar sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones y oportunidades con los hombres.

En aras a lo anterior, la CNDH hace hincapié en la importancia de hacer una revisión exhaustiva e integral de aquellos elementos que pudieran tender a la reproducción de roles y estereotipos tradicionales o a prácticas que pudieran afectar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, sobre una base de igualdad, como pudiera ser la violencia política en cualquiera de sus manifestaciones, y que, afecten de manera diferenciada a las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia.

Este Organismo Nacional Autónomo hace un llamado a los Congresos de las entidades Federativas de: Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tamaulipas, que aún no cuentan con la regulación de la violencia política dentro de sus leyes electorales, a que la incorporen y armonicen con ella todos los principios y artículos necesarios para proteger y garantizar a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Asimismo, se exhorta a los Organismos Públicos Locales Electorales de estas entidades federativas y al de Morelos, el emitir los lineamientos en materia de violencia política, para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia.

Bibliografía:

ACNUDH, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> 2020).

-----, Recomendación General No. 19 del Comité de la CEDAW, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_37_31_S.pdf

-----, Recomendación General No. 23 de 1997, Comité de la CEDAW, disponible en: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf

CNDH, *La Participación Política Equilibrada entre Mujeres y Hombres en México, 2019: Los desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad*, México, 2018, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf

Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

Cámara de Diputados, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvllv.htm>

¹⁴ Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pág. 62.

¹⁵ *Idem*.

OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará). Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

-----, Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Washington, 2017, disponible en: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

Rodríguez Manzo, G., et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp->

TEPJF, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, disponible en: https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf (<content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf>)

El monitoreo se basa en la revisión de la legislación Federal y de las 32 entidades federativas, consultadas en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020).