

## ¿QUÉ DEBE TENER UN BUEN MARCO NORMATIVO PARA LUCHAR CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA?

Santiago NIETO CASTILLO\*

SUMARIO: I. *Diagnóstico. ¿En dónde estamos?* II. *Una visión retrospectiva de los actos de violencia contra las mujeres.* III. *Características de las agresiones que se han dado contra las mujeres.* IV. *¿Qué es la violencia política? Definiendo el concepto.* V. *Conceptos y elementos del tipo penal.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.* VIII. *Abreviaturas.*

### I. DIAGNÓSTICO. ¿EN DÓNDE ESTAMOS?

El proceso electoral mexicano de 2014-2015 fue muy complejo. Se trató del primer ejercicio de aplicación de la reforma electoral de 2014, que modificó el sistema al fortalecer la posición del INE respecto a los institutos electorales locales. Este proceso requirió de la instalación de casi 150,000 casillas en el país. Aunado a lo anterior, ésta fue la primera vez en que se aplicó la LGMDE.

Se agregaron nuevos tipos penales y nuevas competencias para la FE-PADE. En ese marco, el proceso se vio empañado por actos de violencia en contra de autoridades electorales y de mujeres funcionarias y/o de candidatas a cargos de elección popular. El objetivo de este trabajo es señalar cuáles fueron los problemas reales que se presentaron durante el proceso electoral y cuál sería una estrategia de mejora legislativa en la materia.

En efecto, el proceso electoral de 2014-2015 dejó una serie de casos paradigmáticos que se debe evitar que vuelvan a suceder en el futuro. Se trató de actos y agresiones en contra de mujeres valientes e interesadas en el ejercicio de la vida pública; mujeres con rostro, nombre y apellido, que es importante que no se pierdan en la memoria colectiva. La primera pregunta que surge es ¿si los actos fueron perpetrados en contra de dichas mujeres por caso fortuito o por el hecho de ser mujeres?

---

\* Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y exfiscal especial para la Atención de Delitos Electorales, México.

La evidencia empírica hace suponer lo segundo. Se trata de actos en contra de mujeres que participan en la vida pública, que son agredidas por el hecho de ser mujeres y en una desproporción significativa en relación con los hombres. Ello no quiere decir que los hombres no hayan sido agredidos, pero que la relación de mujeres sea mayor es un dato sintomático del problema (salvo en el caso de los homicidios, donde el número de hombres es mayor; en cambio, en el resto de las agresiones, las mujeres son las más afectadas).

La violencia política contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe la capacidad de las mujeres de gozar de los derechos fundamentales y de participar en el espacio público. Los primeros casos de esta época postransición democrática se dieron en las elecciones de 2012. La FEPADE registró para ese proceso electoral 5 casos de violencia política de género, mientras que para el proceso electoral de 2014-2015, la cifra aumentaría a 38. Durante la actual administración de la FEPADE (del 19 de febrero de 2015 a la fecha en que se escribe este texto, 31 de diciembre de 2016), el número ha aumentado a 158: 92 averiguaciones previas iniciadas durante 2015, así como 3 averiguaciones previas y 63 carpetas de investigación (en virtud de la transición al sistema procesal penal acusatorio) durante 2016.

Este trabajo se estructura en cuatro partes. Primero, se realiza una revisión retrospectiva respecto a los actos de violencia contra las mujeres en México. Segundo, se sistematizan las diferentes clases de agresiones que se han registrado en el ejercicio de la política hacia las mujeres. Tercero, se disecionan los elementos que debe tener la normativa para combatir la violencia política de género. Cuarto, se define la violencia política contra las mujeres. Finalmente, se establece una serie de conclusiones.

## II. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DE LOS ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

2012 inició con los primeros casos aislados de violencia: ataque a funcionarias electorales y obstaculización de sus funciones. Es importante relatar que en ese año, la entonces candidata del PRD, Diana Marroquín Bayardo, fue objeto de un acto de discriminación al ser sustituida de manera ilícita en su registro como candidata y, más adelante, sufrir un atentado en contra de su vida en pleno proceso electoral.

Diana Marroquín se registró como precandidata a diputada federal por el cuarto distrito con sede en Tulancingo, Hidalgo. Sin embargo, a pesar de haber ganado en la encuesta que definiría la candidatura del PRD, dicho

instituto político terminó designando a otra candidata. Al ser entrevistada, la nueva candidata señaló que ella tenía que ser la abanderada del partido político, dado que ella “sí era una mujer de verdad”.<sup>1</sup>

Diana Marroquín Bayardo es una mujer transexual. La expresión utilizada por la candidata que la sustituía era a todas luces discriminatoria. Ante dicha arbitrariedad, Marroquín promovió un juicio ciudadano ante la Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral, que resolvió el expediente ST-JDC-501/2012, ordenando al Consejo General del INE que sustituyera la candidatura. Marroquín sufrió un atentado, le fueron retenidos los recursos de su campaña y, a pesar de ello, tuvo la votación más alta de dicho instituto político en el distrito de referencia. El caso es claro: violencia física, psicológica y económica contra una mujer con la intención de impedir que ésta participe en el ámbito público.

Para 2015, Aidé Nava, candidata del PRD a presidenta municipal en Ahuacutzingo, Guerrero, es víctima de violencia física y pierde la vida en manos de un grupo de la delincuencia organizada, que deja una manta señalando la autoría del hecho y que eso le ocurriría a quienes no colaboraran con ellos: pérdida de la vida por actuar dentro del marco del Estado de derecho. A principios de 2016, la delincuencia organizada privaría de la vida a Gisela Mota, también del PRD: misma historia, misma tragedia, misma impunidad.

Conforme los casos empezaron a ser denunciados ante la FEPADE, se hizo necesario tomar una decisión institucional. El marco legal era (es) inexistente para combatir la violencia política de género; sin embargo, el fenómeno se multiplicaba. La decisión era clara: buscar encuadrar las conductas en tipos penales abiertos para poder perseguir dichos actos como delitos electorales. Las fracciones del artículo 7o. que permitían dicho uso eran la IV y la XVI, en sendas modalidades del tipo penal: obstaculizar el ejercicio de la función electoral y generar actos de temor o intimidación a los electores.

De regreso en los casos, la candidata del PAN a presidenta municipal en Reforma, Chiapas, también fue objeto de agresiones por su participación en el ámbito político. En un primer hecho, su asistente es agredida sexualmente por simpatizantes de otro candidato, que durante la violación le hacen saber que es por motivos políticos y que su candidata no va a ganar la presidencia municipal. Por otra parte, en la averiguación previa (1007/FEPADE/2015) se relata la agresión que sufre la candidata por parte de un grupo de hombres armados, quienes logran sacarla del camino, la bajan de su vehículo y la lesionan. Lo anterior, nuevamente por su deseo de conten-

<sup>1</sup> Declaraciones de Diana Marroquín en el expediente ST-JDC-501/2012.

der por la presidencia municipal. Se inició la averiguación previa por actos de temor o intimidación a los electores.

El caso de Lorena Nava es un asunto relevante, puesto que aborda la agresión hacia mujeres que participan en el ámbito público como autoridades electorales. Lorena Nava era vocal ejecutiva de la 07 Junta Distrital Ejecutiva del INE, con sede en Juchitán, Oaxaca. En el contexto de la participación activa de grupos sociales buscando impedir la celebración de las elecciones, la vocal ejecutiva se reúne con consejeros y consejeras electorales en un restaurante de la cabecera distrital.

La funcionaria fue agredida por un grupo de simpatizantes del PRD, lo que la obliga a desplazarse del lugar y dejar el cargo. La FEPADE consignó ante el juez de distrito de Salina Cruz la averiguación previa y obtuvo el libramiento de tres órdenes de aprehensión en contra de las agresoras. Al momento de escribir estas líneas, se encuentra pendiente el dictado de la sentencia respectiva, si bien se emitieron los tres autos de formal prisión.

En la elección extraordinaria de Colima, grupos de hombres armados se apoderan de los paquetes electorales. De los tres casos, dos son en contra de mujeres presidentas de las mesas directivas de casilla. En la elección extraordinaria del municipio de Centro, Tabasco, dos supervisoras de capacitadores-asistentes electorales son hostigadas durante el transporte de paquetes electorales de la casilla al Consejo Municipal del instituto electoral del estado. Se trata de dos casos, ambos en contra de mujeres funcionarias electorales.

A lo largo de 2016, la situación se agravó. La magistrada Yolanda Pedroza Reyes, del Tribunal Electoral de San Luis Potosí, fue víctima de violencia política en el desempeño de sus funciones por parte del presidente de dicho tribunal, impidiendo el correcto desempeño de sus funciones. Asimismo, esta magistrada declaró ser víctima de diversas amenazas, como iniciar procedimientos administrativos en su contra por responsabilidades en su calidad de servidora pública, o realizar denuncias penales por la comisión de supuestos hechos delictivos.

La FEPADE inició la carpeta de investigación y ha llevado a cabo diversos pasos ministeriales, como la ampliación de la declaración de la víctima. El pasado 2 de junio de 2016 se solicitó al juez de control Especializado en el Nuevo Sistema de Justicia Penal en el estado de San Luis Potosí fijara fecha para el desahogo de la audiencia inicial. Ante la omisión del inculpado, se pidió una audiencia privada con el juez de control, y en ésta fue solicitada una orden de comparecencia en contra del imputado. El juez de control resolvió no ser competente para abordar dicho asunto, al ser —a su juicio— del fuero común. Se determinó la incompetencia.

Otro asunto es el de la presidenta municipal de Chenalhó, donde ésta fue obligada a dimitir de su cargo el 25 de mayo de 2016, tras el secuestro de dos legisladores del estado de Chiapas. Rosa Pérez fue “canjeada” a cambio de la libertad de los congresistas retenidos. La FEPADE la declaró víctima y se ejerció la acción penal en contra de los agresores. Se está en espera de la audiencia inicial.

Un caso más que se suscitó fue la violencia política en contra de la regidora de Tecamachalco, Puebla. Se inició una carpeta de investigación con motivo de la denuncia presentada por la regidora de Tecamachalco, Puebla, María Ruth Zárate Domínguez, debido a la retención de su dieta, así como la humillación pública de la que fue víctima a causa de la interposición de un juicio para la protección de sus derechos político-electorales para el pago de los mismos. Esta regidora fue víctima, desde entonces, de diversas humillaciones en las sesiones de cabildo, así como intimidaciones para coartar los derechos que tiene como regidora del municipio.

Un asunto que no se debe olvidar es la obstaculización de funciones electorales que sufrió el Instituto Estatal Electoral de Nayarit. La FEPADE abrió una carpeta de investigación derivado de una denuncia iniciada de oficio a través del conocimiento de diversas notas periodísticas, así como a través de los medios de comunicación, acerca de la obstaculización en las funciones electorales de los consejeros, al no recibir el sueldo correspondiente a sus funciones y la falta de presupuesto para el Instituto Estatal Electoral de Nayarit; asimismo, derivado de la denuncia ante medios de comunicación realizada por algunas consejeras respecto de esta situación precaria, y el sucesivo ataque contra las consejeras por parte de los medios de comunicación con elementos de discriminación de género. Los medios de comunicación denunciaron ante la CNDH y la PGR a la titular del área de derechos humanos de la FEPADE, Carla Solís, responsable de la investigación.

La violencia política en contra de la presidenta municipal de Cuilapan, Guerrero, es otro caso que se suma a los anteriormente relatados. En atención al Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres y a causa de la nota periodística publicada en *El Sol de México*, la FEPADE inició una carpeta de investigación por estos hechos. El 3 de agosto de 2016, trabajadores del Ayuntamiento del municipio de Mártir de Cuilapan, mejor conocido como Apango, desarmaron a la policía municipal, destruyeron e irrumpieron en al menos dos propiedades de la presidenta municipal Felicitas Muñiz Gómez, en donde agredieron a sus familiares, además de saquear y destruir algunas cosas que encontraron a su paso.

En síntesis, el proceso democrático de México pasa por el empoderamiento de las mujeres; sin embargo, a partir de 2015 se han presentado más

casos de agresiones en contra de mujeres candidatas, electas y funcionarias electorales. Es necesario perseguir estas conductas, y para ello se requiere un marco jurídico eficaz que tipifique como delito a la violencia política contra las mujeres.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LAS AGRESIONES QUE SE HAN DADO CONTRA LAS MUJERES

Entender el perfil criminal de los agresores es vital para generar mejores condiciones de combate a la violencia política contra las mujeres. Un primer paso es identificar las características de los eventos; en este sentido, ¿cuáles son las particularidades de los casos antes reseñados, o de otros que hayan sido conocidos por la sociedad en fechas recientes? La revisión de los sucesos dan cuenta de que básicamente son los siguientes:

- 1) Agresiones a mujeres por el hecho de serlo. Las agresiones se cometen contra las mujeres por el simple hecho de ser mujeres, buscando principalmente su afectación. La violación, la intimidación y la vejación pública, como en el caso de Lorena Nava, se realizan acentuando el acto lesivo en alguna condición de las mujeres.
- 2) Agresiones que afectan a mujeres que participan en el ámbito público, con el objeto de inhibir su proceso de empoderamiento. Las agresiones tienen que ver con un perfil específico: quienes ejercen cargos públicos o los buscan a partir de candidaturas en el sistema electoral, aun cuando puede darse que se complementen ambos supuestos; por ejemplo, en los casos de las presidentas municipales o regidoras.
- 3) Agresiones como parte del marco de sostenimiento de prácticas patriarcales y del *statu quo* de una sociedad determinada. En todos los casos, el objetivo es mantener un modelo de sometimiento de las mujeres hacia el hombre; un claro ejemplo de ello es el generar actos de temor que obliguen a las mujeres a retraerse del escenario público.
- 4) Agresiones fundadas en el convencimiento de un actuar correcto. Frases como “sí soy una mujer de verdad” o “te lo buscaste” son expresiones que se fundan en la perspectiva del agresor de superioridad, lo que, desde su óptica, le permite generar actos de sometimiento a otras personas, en particular a quienes no les reconoce el mismo valor, como en los casos relatados de las mujeres.
- 5) Agresiones fundadas en la debilidad institucional que provoca la impunidad. Los agresores parten de la premisa de que sus conductas no

serán sancionadas por la debilidad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, en gran medida por la inexistencia de una ley que sancione y combata la violencia política de género.

Como puede apreciarse en el catálogo anterior, las premisas fácticas van orientadas a limitar el proceso de ejercicio de los derechos político-electorales para mantener una posición de supremacía patriarcal. Es claro que el modelo de igualdad jurídica como homologación es insuficiente para atender este problema, por lo que es necesario transitar a un modelo de igualdad sustantiva.

#### IV. ¿QUÉ ES LA VIOLENCIA POLÍTICA? DEFINIENDO EL CONCEPTO

La violencia política se define como cualquier acto u omisión tendiente a obstaculizar, impedir o hacer desistir a las mujeres de participar en política y el ejercicio pleno de los derechos políticos. Pueden existir varios tipos: daño, sufrimiento físico, muerte, sufrimiento sexual, sufrimiento psicológico, de acuerdo con los parámetros de la Convención Belém do Pará.

En términos de la citada Convención, el artículo 4o. prescribe:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:... j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Por su parte, el artículo 5o. de la misma Convención refiere lo siguiente:

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

En ese orden de ideas, cualquier acto que limite, restrinja o anule el tener igualdad en el acceso a las funciones públicas de un país o el participar en los asuntos públicos es violatorio de dicho marco normativo. Los casos mencionados lo son, y, por ello, el Estado mexicano está obligado a garantizar el ejercicio de tales derechos, entre otras acciones, tipificando la violen-

cia política de género como delito electoral. A partir de aquí se debe volver a la pregunta: ¿qué debe tener un buen marco normativo para combatir la violencia política de género?

## V. CONCEPTOS Y ELEMENTOS DEL TIPO PENAL

### 1. *El concepto como punto de partida*

El primer punto a discusión es el concepto de igualdad, del que debe partir la tipificación de la violencia política. Líneas arriba se comentó que la igualdad formal era insuficiente para atender y combatir el fenómeno creciente de violencia política. Como se ha mencionado en múltiples ocasiones, Ferrajoli ha desarrollado un modelo de configuración jurídica de las diferencias (1999: 74).

Cada una de estas configuraciones responde a la forma en que jurídicamente se han valorado las diferencias entre los seres humanos. Dejando de lado la indiferencia jurídica de las diferencias y la diferenciación jurídica de las diferencias, ambas superadas por el entramado constitucional mexicano, se deben analizar las dos restantes.

El tercer modelo es la homologación jurídica de las diferencias. En este modelo, las diferencias son devaluadas en aras de sostener una abstracta afirmación de igualdad. Para este modelo, los hombres y las mujeres son iguales ante la ley, no existe discriminación en el plano jurídico, toda vez que se considera que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres. México, de acuerdo con el artículo 4o. constitucional, se encuentra en el tercer modelo de configuración, que en realidad no es más que una mera ficción.

Como ha señalado Beltrán Pedreira, una cosa es hacer abstracciones, algo inevitable, y otra muy diferente hacer idealizaciones. Esta idealización se encuentra presente en la distribución de roles entre hombres y mujeres, ignorando el punto de partida de las mujeres (2004: 575).

Este modelo —el de la igualdad jurídica— es el que fue buscado por las feministas clásicas: la lucha por conseguir un espacio en términos de igualdad con el hombre;<sup>2</sup> por ejemplo, el acceso a la educación, el divorcio, el voto activo y pasivo, el acceso a los espacios públicos, el trabajo en condiciones de igualdad, entre otros. En ese momento, el pensamiento progresista consideraba que era suficiente con las modificaciones a la ley que permitie-

---

<sup>2</sup> En México, por ejemplo, tenemos el pensamiento de María Cristina Salmorán de Tamayo.



ran el acceso de las mujeres a los cargos. El problema, siguiendo a Beltrán Pedreira, era que las mujeres llegaban tarde a un mundo de hombres con roles preasignados y no cuestionados (2004: 575).

Sin embargo, es en este modelo en el que surge la feminización de la pobreza, y que consiste, básicamente, en que las cabezas de familia más pobres eran hombres, y a partir del desarrollo económico, el divorcio y el acceso a las labores, de manera paulatina dichos espacios fueron ocupados por las mujeres, que, por un lado, conseguían los peores trabajos y los menos remunerados, y, por la otra, ante la desintegración del vínculo matrimonial, las mujeres se ocupaban del sostenimiento de los hijos.

Como el propio Ferrajoli ha señalado (1999: 79), el gran mérito del pensamiento feminista es desenmascarar esta abstracta idea de igualdad como panacea de los problemas derivados de la discriminación por perspectiva de género. Las desigualdades estructurales existen, y al pretender esconderlas bajo una falsa universalización de lo humano como el hombre, no se percatan que subsisten y mantienen prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

La salida se encuentra en el último modelo: la valoración jurídica de las diferencias. Éstas se basan en el principio normativo de igualdad de derechos fundamentales y en un sistema de garantías que vele por su efectivo cumplimiento. Bajo esta premisa, no se desconocen las diferencias, sino que se admiten y valoran; en este sentido, se reconoce, para el caso del feminismo, la diferencia entre mujeres y hombres.

Por tanto, se contempla la necesidad de proteger esas particulares formas de ser, sin pretender una falsa homologación entre las mismas, y, algo que resulta importante, que las diferencias se traduzcan en derechos que tiendan a transformar esa diferencia de hecho en una igualdad de derechos. De esta manera, la igualdad en derechos significa el mismo derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad.

## *2. Los elementos del tipo penal*

Un delito es todo acto u omisión contrario a la ley, previsto y sancionado penalmente por la misma; es decir, es la acción u omisión típica, antijurídica, culpable y punible. Los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible, así como la equidad en la contienda, esto último a partir de la reforma de 2014. Como ha señalado Muñoz Conde, la definición tiene un carácter secuencial, esto es,

que el peso de la imputación va aumentando a medida que se pasa de una categoría a otra (2004: 4). Al descartarse cualquiera de los elementos se hace innecesario pasar al siguiente de ellos. En gran medida, la teoría del delito es un rompecabezas, en el que las partes deben embonar para que pueda ejercerse la acción penal en contra de un individuo.

Esta conceptualización es relevante para la materia penal-electoral. Los partidos políticos no son responsables penalmente, sino sólo las personas físicas que vulneran el marco normativo penal-electoral de forma individual. Por ello, es preciso que al formular los tipos penales se inicie con la descripción clara de los sujetos activo y pasivo del delito, así como el resto de los elementos normativos y objetivos del tipo. En este sentido, la violencia política contra las mujeres debe contar con los siguientes elementos:

#### *A. Sujeto pasivo*

El sujeto pasivo corresponde a la o las mujeres que son limitadas o restringidas en el acceso de sus derechos políticos, o en el ejercicio de las funciones de un empleo, cargo o comisión.

#### *B. Sujeto activo*

Sólo los individuos pueden cometer delitos. Los delitos electorales, de acuerdo con la LGMDE, están formulados a partir del sujeto activo que comete la conducta delictiva. En el caso de las conductas cometidas en contra de las mujeres en razón de su posicionamiento político, la experiencia demuestra que pueden ser realizadas por cualquier persona. Ello llevaría a que el tipo debe ser incorporado como un numeral bis del artículo 7o. de la propia ley. No obstante, hay que considerar que los servidores públicos, los funcionarios electorales, los dirigentes partidistas o los candidatos también podrían cometer la conducta, por lo que, en ese caso, la pena que debe imponerse es la relativa a cada uno de esos sujetos activos.

#### *C. Acción u omisión*

La acción es un comportamiento humano que constituye el elemento más importante. En este caso, existen varias acciones que pueden desarrollarse para cometer violencia política de género; por ejemplo, la realización

de cualquier acto que impida el desarrollo de los derechos políticos de las mujeres o el ejercicio de un cargo público. Por tanto, el verbo rector central sería realizar. Sin embargo, ello no implica que se haya completado el esquema únicamente con ese verbo rector. Puede ser que el acto sea realizado por un individuo mediante el impulso de alguien más; en este sentido, el tipo penal debe incluir también como verbo rector el que alguien promueva actos de violencia política de género. Asimismo, tendrá que considerarse que la conducta produce un resultado material (la limitación del ejercicio de uno o más derechos), por lo que deberá ser atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, en caso de que éste tuviera el deber jurídico de evitarlo.

La experiencia demuestra que han existido casos en que se han alterado o simulado actos jurídicos, por lo cual una acción especial consistiría en alterar o simular actos. El asunto de las juanitas sería un caso de alteración o simulación.

#### D. *Bien jurídico tutelado*

La norma penal protege bienes determinados; éste es el fundamento de por qué la sociedad reprocha una conducta. En la materia penal-electoral, los bienes jurídicos tutelados han sido, en primer lugar, el voto libre y el adecuado ejercicio de la función electoral, y, en segundo lugar, con la reforma de 2014, la cual incluye los tipos en contra de conductas violatorias de las normas de financiamiento, la equidad en la contienda. La tipificación de la violencia política en contra de las mujeres incorporaría como bien jurídico tutelado adicional a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

#### E. *Concepto de razón de género*

El tipo debe contener un elemento objetivo que permita acreditar que la violencia política se produjo en razón del género. Al obtenerse un resultado material que ocasione un daño o menoscabo en la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o derechos electorales, o de la función pública de la mujer; que existan datos que determinen que hubo amenaza, acoso o violencia física, psicológica o sexual del sujeto activo contra la víctima; que haya entre el sujeto activo y la víctima una relación de subordinación, o que existan datos que establezcan un trato diferenciado por su condición de mujer, en todos esos supuestos debe tenerse como acreditada la razón de género.

### *E. Agravantes*

Finalmente, las intimidaciones, las coacciones, las presiones o los actos de violencia física tienen que encontrarse diferenciados, por lo que intimidar o coaccionar deben convertirse en agravantes del tipo penal.

#### *3. ¿Por qué es insuficiente sólo establecer agravantes en la ley para los casos de violencia política de género?*

Citando a Muñoz Conde (2004), el comportamiento humano es la base de la teoría del delito. A partir de las conductas humanas que son reprochadas por la sociedad se construyen los tipos penales y las sanciones. La conducta humana se puede manifestar, eso sí, tanto por acciones como por omisiones; desde mi perspectiva, ése es el punto de partida en el que hay que discutir la violencia política en contra de las mujeres, o sea, como actos u omisiones que transgreden sus derechos políticos.

Por “garantía” se entiende el derecho de defensa de los derechos fundamentales, en este caso de las mujeres. Como ha señalado Ferrajoli (1999), para el tema de los derechos de las mujeres es importante contar con garantías sexuadas que protejan el ejercicio de tales derechos. Las “garantías sexuadas” deben comprender los siguientes aspectos:

- 1) Acciones afirmativas para permitir que las mujeres puedan acceder, de forma privilegiada, a los espacios públicos en condiciones de equidad con los hombres, lo que pasa por la referencia clara a los desequilibrios sociales y la desigualdad de oportunidades de las mujeres, denunciando su existencia, y que a través de normas favorecedoras a las mujeres se equilibre dicho terreno.
- 2) Régimen de acceso, de forma privilegiada, a la judicatura y a los sistemas de procuración de justicia, lo cual incluye reglas procesales que favorezcan la presentación de denuncias o demandas y la obligación de los juzgadores de resolver con perspectiva de género.
- 3) Régimen de responsabilidad diferenciado y agravado en el ámbito penal y administrativo para los hombres que violenten los derechos de las mujeres.

El régimen de responsabilidad diferenciado y agravado implica que las conductas reprochadas en el ámbito penal deben tener una sanción mayor

cuando las víctimas del delito sean mujeres y la agresión sea en razón de género. Esto no es otra cosa sino mantener el modelo de la valoración jurídica de las diferencias en el ámbito penal.

Sin embargo, ello no debe interpretarse en el sentido de sólo agravar los tipos penales con sanciones más altas cuando la víctima sea mujer. Esto es insuficiente por dos razones: en primer lugar, porque hay conductas como la presión, la simulación, la retención de salarios o la humillación pública que no tienen un tipo penal específico; por ello, quedarían en la absoluta impunidad, y, en segundo lugar, porque no se mandaría el mensaje de repudio a quienes vulneraran los derechos político-electorales de las mujeres. No hay que olvidar que una de las finalidades inhibitorias de los tipos penales es mandar mensajes de qué conductas son reprochadas por la sociedad desde el ámbito de la *extrema ratio* del Estado: el derecho penal.

Por tal motivo, se propone una redacción para tipificar la violencia política de género en los términos siguientes:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...XV. Violencia política de género: la definición prevista en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 7...

XXI...

La pena se aumentará hasta el doble cuando la conducta contenida en la fracción XVI del presente artículo tenga como resultado afectar la candidatura de una mujer.

Artículo 7 Bis. A quien impida, restrinja, anule o limite el acceso o ejercicio de uno o varios derechos políticos o derechos electorales, o el ejercicio de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, a una mujer por razones de género, se le impondrán de cien a cuatrocientos días multa y prisión de tres a siete años.

Para efectos de este artículo se entenderá que existen razones de género cuando:

I. Se ocasione un daño o menoscabo en la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o derechos electorales o de la función pública de la mujer.

II. Existan datos que establezcan que hubo amenaza, acoso o violencia física, psicológica o sexual del sujeto activo contra la víctima.

III. Exista entre el sujeto activo y la víctima una relación de subordinación.

IV. Existan datos que establezcan un trato diferenciado por su condición de mujer.

Las sanciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo aumentarán hasta en una mitad si el delito se comete a través de engaño, simulación, coacción, amenaza, violencia o del aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad en los siguientes casos:

- a) Que el sujeto activo sea servidor público o funcionario electoral.
- b) Que el sujeto activo sea funcionario partidista o dirigente, en términos de la presente Ley.
- c) Que el sujeto activo, para cometer el delito, utilice cualquier medio de telecomunicación, radiodifusión o medio impreso.

Para el caso del inciso a), además de la sanción prevista en el párrafo séptimo de este artículo, se le impondrá la destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

Artículo 9...

X...

La pena se aumentará al doble cuando las conductas contenidas en las fracciones I y VI del presente artículo se cometan en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres, o en caso de que dichas conductas tengan un impacto diferenciado en las mujeres o les afecte desproporcionadamente.

## VI. CONCLUSIONES

1. El proceso electoral de 2014-2015 dejó una serie de casos paradigmáticos que se debe evitar que vuelvan a suceder en el futuro. Se trató de actos y agresiones en contra de mujeres interesadas en el ejercicio de la vida pública.
2. En 2016, la situación se agravó en los estados del sur y sureste de la República, en particular contra consejeras electorales, presidentas municipales, síndicas y regidoras.
3. El marco normativo es insuficiente para atender el problema; por ello, es necesario que se tipifique la violencia política de género en la LGMDE.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN PEDREIRA, Elena (2004), "La construcción de la igualdad constitucional", *Constitución y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (1994).
- FERRAJOLI, Luigi (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- MUÑOZ CONDE, Francisco (2004), *Teoría general del delito*, 2a. ed., Bogotá, Tirant lo Blanch.

## VIII. ABREVIATURAS

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

INE: Instituto Nacional Electoral.

LGMDE: Ley General en Materia de Delitos Electorales.

PAN: Partido Acción Nacional.

PGR: Procuraduría General de la República.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.