

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario. Violencia política en razón de género contra las legisladoras locales

Karolina M. Gilas

Introducción

En los últimos años, América Latina ha visto un importante incremento de representación descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos nacionales (IPU 2020). México ha sido líder de estos cambios: no solo ha aprobado la “paridad en todo”, sino que también ha logrado la integración equilibrada de los congresos estatales y un aumento relevante de las mujeres en los órganos municipales (Gilas 2019; Cerva 2014).

Sin embargo, en México, en toda la región, la tendencia progresiva de la representación y la participación política de las mujeres está acompañada de un importante aumento de la violencia política en razón de género (Albaine 2015; Krook y Restrepo 2016; Freidenberg y Del Valle 2017; Piscopo 2017). Las mujeres que participan en la política, especialmente aquellas que compiten por cargos de elección popular o los ejercen, se enfrentan a diversas manifestaciones de violencia: se les niega el derecho a ser votadas, se les impide asumir su cargo o ejercerlo libremente, y se les amenaza, intimida, denigra y ofende. No son poco frecuentes las agresiones físicas y sexuales hacia las mujeres políticas o sus colaboradores y familiares (Gilas 2020).

La violencia que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la política se ha vuelto más usual y también más visible. Las mujeres tienen cada vez mayores conocimientos y sensibilidad para identificar este fenómeno-

no en sus diferentes tipos y modalidades, incluyendo las expresiones cotidianas de machismo y de las estructuras patriarcales persistentes en la política. Asimismo, cada vez están menos dispuestas a tolerar lo que por mucho tiempo fue considerado “el costo” de hacer la política, por lo que deciden hacer públicos los actos de violencia y denunciarlos, con una frecuencia progresiva, ante las autoridades correspondientes.

Una parte importante de estas denuncias se presenta ante las autoridades electorales, y muchas de ellas se someten, en algún momento, al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A pesar de la ausencia de las estadísticas oficiales, la consulta realizada en la página web de la institución evidencia que en los últimos años se ha presentado un incremento de casos relativos a la violencia contra las mujeres: de los 270 asuntos resueltos en los últimos cuatro años, 115 son de 2020, 84 de 2019, 68 de 2018, mientras que únicamente 3 asuntos fueron resueltos entre 2016 y 2017.¹

La mayor frecuencia con la que los casos de violencia política en razón de género se presentan ante el TEPJF implica que el órgano tiene más oportunidades de interpretar las normas y establecer criterios que pueden favorecer o disminuir la protección de las mujeres. A lo largo de los últimos años, el Tribunal se ha pronunciado acerca de diversos aspectos de este fenómeno, incluyendo su configuración en los contenidos de propaganda electoral o la posibilidad de declarar la nulidad de una elección afectada por violencia política en razón de género.

Este artículo analiza una de las decisiones tomadas por la Sala Superior en un caso relativo a la competencia de la justicia electoral para conocer de violencia sufrida por una diputada local (SUP-REC-594/2019). Este asunto es importante debido a dos razones: por haber contribuido a establecer las fronteras competenciales en los casos de violencia que afecta a las mujeres en el ejercicio de un cargo de elección popular y por evidenciar las lagunas existentes en la protección de las mujeres en el marco legal vigente.

Para el análisis de la sentencia referida, en el siguiente apartado se explican el contexto y el sentido de la decisión de la Sala Superior. Posteriormente, se discute la decisión desde la perspectiva de los es-

¹ Son los resultados de la búsqueda de las sentencias que contienen la frase “violencia política en razón de género”, realizada en <https://www.te.gob.mx/buscador/> el 22 de agosto de 2020.

tudios en torno a la violencia política y en el contexto de las fronteras entre el derecho electoral y el derecho parlamentario establecidas por las interpretaciones previas del TEPJF, y se analizan las consecuencias del fallo. Finalmente, se concluye acerca de los aprendizajes que deja este caso respecto a la situación de la violencia política en razón de género y las capacidades del sistema de respuesta a este fenómeno construido por la legislación vigente.

Lo que pasa en el Congreso se atiende en el Congreso

¿De qué se trata el caso?

En la sesión del Congreso de Morelos, celebrada el 10 de octubre de 2019, en la que se discutieron los cambios en los órganos de dirección de este órgano legislativo, hubo comentarios desafortunados entre las y los diputados pertenecientes a distintos grupos parlamentarios. Uno de los diputados, José Casas González, al hacer uso de la voz, realizó una serie de comentarios de corte machista y misógino, cuestionando, entre otras cosas, la independencia y la autonomía de las legisladoras, así como su falta de capacidad y experiencia para el ejercicio del cargo.² Su intervención culminó con la frase “es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul”.

² Se transcriben los comentarios con base en la sentencia:
“[...] Y no es un tema de género, la Constitución que nos rige, habla de diputados no de mujeres [...]
[...] Mi compañera Rosalinda y Nadia, pues vienen del gobierno fallido de Graco Ramírez y de la legislatura anterior. Y lamentablemente usadas, usadas sí, por el tema de género, porque sus maridos no pudieron ser diputados y las pusieron a ustedes, las pusieron a ustedes para cubrir esa cuota de poder y hoy vienen a destrozarnos a este estado y a hacer pedazos, lo digo de frente al pueblo de Morelos y sea el pueblo quien me juzgue [...]
[...] Si decir la verdad como es, al chile pelón como se dice vulgarmente y le hablo al pueblo, les duele y les lastima; lo siento compañeras pa' qué se meten en esto, desde el momento que ustedes aceptaron una candidatura y estar aquí sabían las responsabilidades que lleva tener un cargo [...]
[...] El día de hoy, sí les ha lastimado compañeras, no me importa [...]
[...] Porque no se vale escudarse detrás de género cuando sus cochupos no les salen [...]
[...] Pueblo de Morelos lamentablemente así son las cosas, tenemos que transitar en este Congreso, es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul, es cuanto”.

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

La diputada del Congreso de Morelos, Tania Valentina Rodríguez Ruíz, promovió una demanda ante el Tribunal Estatal del Estado de Morelos, en la cual manifestó que las expresiones realizadas por el diputado Casas constituían violencia política contra las mujeres. El tribunal local, al resolver el juicio, se declaró incompetente, señalando que el asunto no correspondía al derecho electoral, sino al parlamentario, por lo que remitió la demanda a la Mesa Directiva del Congreso de Morelos.

Inconforme con esta decisión, la diputada Rodríguez Ruíz presentó una demanda ante el TEPJF, en la cual solicitó que la Sala Superior atrajera el asunto. Ante la negativa del ejercicio de la facultad de atracción, la Sala Regional Ciudad de México conoció de dicha impugnación. En la sentencia, la Sala Regional confirmó la decisión del tribunal local, al señalar que, a su juicio, no se trata de un asunto electoral, pues no advirtió una afectación al ejercicio del cargo de la legisladora (SCM-JDC-1214/2019). El argumento central de la sentencia sostiene que las expresiones fueron realizadas durante una sesión legislativa y, por lo tanto, pertenecen al ámbito parlamentario y no pueden ser objeto de análisis por parte de la autoridad electoral. Asimismo, la Sala refirió el principio de inviolabilidad del discurso parlamentario, reiterada por los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y apuntó que la diputada no queda en estado de indefensión, ya que la atención a su queja corresponde a los órganos internos del Congreso local.

En la demanda presentada ante la Sala Regional Ciudad de México, la diputada argumentó también ser víctima de violencia política, al señalar, entre otras cuestiones, que ella y sus colaboradores fueron despojados de las oficinas que ocupaban en la sede del Congreso, que no se le convoca a las sesiones de este ni se recibe la documentación oficial que presenta ante la Mesa Directiva. La Sala Regional consideró que no podía pronunciarse acerca de estos agravios, ya que no formaban parte de la demanda inicial presentada ante el tribunal local; sin embargo, dictó órdenes de protección, con el objetivo de garantizar que la diputada Rodríguez Ruíz pueda ejercer su cargo efectiva y libremente.

La decisión de la Sala Regional fue tomada por mayoría de votos, con un voto en contra de la magistrada Silva Rojas. La magistrada, en su voto particular, señaló que, en el contexto de violencia política pre-

sente en Morelos, la Sala Regional Ciudad de México no adoptó la perspectiva de género al resolver el caso y no analizó a fondo los argumentos de la diputada. A su juicio, el caso debió ser conocido por la autoridad electoral, pues es un acto en el que coinciden las competencias del derecho parlamentario y del derecho electoral, al tratarse de una posible afectación al derecho de ejercicio del cargo. En contra de la decisión de la Sala Regional, la diputada Rodríguez Ruíz presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF.

¿Qué decidió la Sala Superior?

Al resolver, por mayoría de votos,³ el recurso SUP-REC-594/2019, la Sala Superior determinó que la demanda presentada por la diputada Rodríguez Ruíz no puede ser atendida por la justicia electoral, pues la materia del caso corresponde al derecho parlamentario, por lo que “no es posible la interferencia externa de un órgano electoral que altere la inmunidad parlamentaria” (SUP-REC-594/2019, hoja 13). A juicio de la Sala, el hecho de que las expresiones fueran realizadas por un diputado en ejercicio de sus funciones y en el marco de una sesión del Congreso implica que están protegidas por la inmunidad y únicamente pueden ser analizadas por los órganos correspondientes del Legislativo.

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior retomaron el criterio emitido en la jurisprudencia 34/2013, en la cual se señaló que

se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros (jurisprudencia 34/2013).

³ En un primer momento, el asunto fue turnado a la ponencia de la magistrada Mónica Soto Fregoso; sin embargo, como su proyecto fue rechazado por la y los magistrados en la sesión pública, el engrose se turnó a la ponencia de la magistrada Janine Otálora Malassis. Finalmente, en la sesión del 4 de marzo de 2020, el proyecto fue aprobado por la mayoría de los votos, con el voto concurrente del magistrado Rodríguez Mondragón, el voto en contra de la magistrada Soto Fregoso y el voto concurrente del magistrado De la Mata Pizaña (en ausencia del magistrado Vargas Valdez).

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

Asimismo, la Sala Superior señaló en la sentencia que las expresiones realizadas en el marco de un debate parlamentario están protegidas por la inmunidad parlamentaria, y, si bien esta protección no es absoluta, la legalidad de las opiniones vertidas en su contexto puede ser analizada, y estas, eventualmente, sancionadas por el Congreso. Tal es el caso de las expresiones que puedan constituir violencia política en razón de género.

Finalmente, la Sala consideró que la infraestructura normativa del Congreso de Morelos, que prevé los deberes de conducta apropiada y establece mecanismos para atender las posibles infracciones, es adecuada y suficiente para conocer de las expresiones realizadas por el diputado Casas, determinar si estas constituyen violencia política en razón de género y, de ser así, imponer la sanción correspondiente. Hacerse cargo de esta problemática permitirá, según la Sala Superior, que el Congreso encuentre “soluciones que atiendan el problema estructural que origina actos de discriminación y/o violencia en la sede legislativa” (SUP-REC-594/2019, hoja 29).

En el caso, la magistrada Mónica Soto emitió un voto particular⁴ en el que sostuvo que las expresiones emitidas por el diputado Casas no pueden quedar protegidas bajo la inmunidad parlamentaria, porque “una conducta de este tipo no corresponde propiamente a la función legislativa” (SUP-REC-594/2019, foja 38). Asimismo, señaló que, a su juicio, las vías existentes en el Congreso estatal para conocer de las faltas de legisladores no son aplicables en este caso, pues ninguna prevé como supuesto de procedencia los actos de violencia de género.

¿Las expresiones realizadas por el diputado constituyen violencia política en razón de género?

La frecuencia cada vez mayor con la que la violencia política en razón de género está presente en el ámbito público y afecta el ejercicio de los

⁴ En el caso, el magistrado Rodríguez emitió un voto concurrente, en el cual señaló que una autoridad que no es competente para conocer el caso no está autorizada para dictar las órdenes de protección. Asimismo, el magistrado De la Mata, en su voto concurrente, señaló que los casos de presuntos actos de violencia de género deben ser conocidos por los órganos correspondientes del Congreso, y no por la autoridad electoral.

derechos políticos de las mujeres ha llamado la atención de la academia, de las organizaciones internacionales y de las activistas (Bardall 2018), las cuales pretenden contribuir a su erradicación. Una de las preocupaciones principales que comparten quienes analizan la violencia contra las mujeres que ejercen la política es la conceptualización y la delimitación de este fenómeno, necesarias para la comprensión de sus causas y las maneras en que se presenta, su identificación, su distinción de otras formas de violencia, y también su prevención, atención y sanción.

El análisis de la literatura y de los documentos internacionales evidencia un amplio consenso respecto a cómo definir la violencia política en razón de género. La academia tiende a conceptualizarla como comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres, con el propósito de que abandonen la política, ejerciendo presiones de todo tipo para lograr que renuncien a ser candidatas o a un cargo político en particular (Krook y Restrepo 2016), o también como la distribución sexuada de poder y la utilización —consciente o inconsciente— de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (Bardall, Bjarnegård y Piscopo 2019, 7). Los instrumentos internacionales coinciden con estas perspectivas amplias, como es el caso de la definición contenida en el artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

La legislación mexicana define la violencia política contra las mujeres en razón de género como

toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejerci-

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

cio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (LGIPE, artículo 3, inciso k, 2020).

La violencia política en razón de género puede adoptar múltiples formas y modalidades. Puede ser dirigida a las mujeres como colectivo o de manera individual, y puede ser física (diversas formas de agresiones físicas y sexuales), no física (distintas afectaciones sociopsicológicas o económicas) o simbólica (Bardall 2018). La violencia simbólica son las acciones, omisiones o conductas que deslegitiman a las mujeres como agentes y sujetos capaces de ejercer la política. Esta modalidad de violencia está particularmente extendida y puede ser difícil de identificar, pues se trata de “actos inconscientes —de comisiones y omisiones— que sostienen y nutren las desigualdades estructurales presentes en la vida cotidiana y en las actitudes de las personas” (Bardall 2020, 384).⁵ Son expresiones y conductas que han sido normalizadas durante mucho tiempo y con frecuencia son consideradas válidas o aceptadas por amplios sectores de la sociedad o, por lo menos, cuentan con la silenciosa complicidad de las partes, incluyendo a las víctimas (Bardall 2020).

La conceptualización de la violencia política en razón de género realizada por la academia permite evidenciar que las expresiones hechas por el diputado Casas durante la sesión del Congreso de Morelos constituyen, sin duda, violencia política en razón de género en la modalidad de violencia simbólica. Las palabras utilizadas por el diputado reflejan los estereotipos de género, al asociar a las mujeres con el ámbito privado y negarles las capacidades y la legitimidad de desempeñarse en el ámbito público (“es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul”). Además, les niegan la independencia y la autonomía, al insinuar que actúan bajo el control de los varones (“sus maridos [...] las pusieron a ustedes”) y señalan que la violencia que sufren —incluso escuchar estas expresiones— es el costo de hacer la política, de irrumpir en los ámbitos reservados para el dominio

⁵ Bardall (2020), al apuntar las dificultades de conceptualización y operacionalización de la violencia simbólica tanto para la academia como para los operadores jurídicos, cuestiona si esta debe ser reconocida por la legislación como un tipo penal o una conducta sujeta a sanciones, en tanto no se logren resolver las dificultades de su definición.

masculino (“lo siento, compañeras, pa’ qué se meten en esto”; “el día de hoy, sí les ha lastimado, compañeras, no me importa”).

El análisis de estas expresiones frente a la legislación vigente tampoco deja lugar a duda alguna. Los dichos del diputado Casas fueron realizados en el ámbito público (en la tribuna del Congreso de Morelos), por un colega de trabajo (enunciados de un diputado sobre y hacia sus compañeras legisladoras), y tuvieron como objetivo anular los derechos políticos de las mujeres, al negarles la legitimidad, la capacidad y la autonomía para el ejercicio del cargo legislativo. Todos estos elementos están identificados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) como constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

¿A qué autoridad le compete conocer el caso?

A partir de las reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y a la legislación electoral, adoptadas por el Congreso de la Unión en abril de 2020, se estableció una vía específica para que las autoridades electorales conozcan de los supuestos casos de violencia política contra las mujeres en razón de género. La LGAMVLV señala, en el artículo 40 bis, que les corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales sancionar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género. La LGIPE señaló que estos casos deben ser conocidos por las autoridades electorales mediante los procedimientos especiales sancionadores, lo cual originó una ola de reformas a las legislaciones estatales⁶ para adecuarlos a los estándares previstos por la ley general (Freidenberg y Gilas 2020b).

Si bien la LGIPE no incluye, de manera expresa, a las y los legisladores entre los sujetos que son responsables por comisión de las faltas electorales, sí cuenta con una clara referencia a

las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales;

⁶ Morelos adoptó las reformas a las leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y al código electoral el 8 de junio de 2020.

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público (LGIPE, artículo 442, inciso f, 2020).

Frente a estas disposiciones, pareciera evidente que el caso de las expresiones realizadas por un diputado que pudiesen constituir violencia política en razón de género debiera ser atendido por las autoridades electorales; sin embargo, las tres instancias que conocieron el caso —el tribunal local, la Sala Regional y la Sala Superior del TEPJF— consideraron que este cae en el derecho parlamentario y no en el electoral.

Este caso no es el primero en el cual se pronuncia el TEPJF acerca de los asuntos que quedan en la frontera entre el derecho electoral y alguna otra rama del derecho: parlamentario,⁷ administrativo e, incluso, fiscal. La paulatina ampliación de las facultades del TEPJF —ocurrida mediante las reformas y las interpretaciones sostenidas por este órgano— ha ocasionado que este tipo de problemas se presente con una frecuencia cada vez mayor.

En los casos en que el Tribunal Electoral se ha pronunciado acerca de los límites entre el derecho electoral y el parlamentario destacan los criterios en los que señaló que exceden sus facultades el conocimiento de las situaciones relacionadas con la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios (tesis XIV/2007; SUP-JDC-480/2018), la integración de las comisiones legislativas (jurisprudencia 44/2014) y la integración de los grupos parlamentarios (SUP-JE-27/2017), incluso cuando los cambios en esta afectan el cumplimiento de los límites constitucionales de sobrerrepresentación (SUP-REC-95/2017 y acumulados). Al mismo tiempo, la Sala Superior consideró que sí era competente de resolver los asuntos al tratarse de la omisión de la Cámara de Diputados de realizar el proceso de designación de las y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (SUP-JDC-12639/2011; Salmorán 2014). También aceptó pronunciarse acerca de los derechos de los parlamentarios, en particular del derecho de una diputada de contar con un pronunciamiento de la Cámara de Diputados respecto a una solicitud de licencia (SUP-JDC-3049/2009

⁷ La consulta realizada en el buscador de sentencias del TEPJF arroja 272 resoluciones que contienen la frase “derecho parlamentario” (búsqueda realizada en el sitio <https://www.te.gob.mx/buscador/> el 30 de agosto de 2020).

y su acumulado; Raigosa 2011). Finalmente, el TEPJF se ha pronunciado en un sinnúmero de casos acerca de las expresiones y opiniones emitidas por las y los legisladores en el desempeño de su cargo, en el ejercicio de sus competencias y funciones como parlamentarios, cuando se trata de posibles infracciones a las restricciones previstas constitucionalmente al uso indebido de recursos públicos o a la afectación de la equidad de la contienda (jurisprudencia 10/2009; Gilas 2011 y 2014).

Como se observa, el TEPJF ha seguido, predominantemente, una línea interpretativa que evita involucrar la justicia electoral en los asuntos propios del Poder Legislativo, en particular los que tienen que ver con su organización interna. La frontera que implica juzgar el comportamiento de las y los legisladores se ha cruzado (de forma reiterada) solo en los casos relacionados con los límites a la propaganda gubernamental y al uso indebido de recursos públicos, previstos constitucionalmente. Quizá es la ausencia de una previsión expresa en el ámbito constitucional relativa a la sanción de las y los legisladores el factor que disuade al TEPJF de conocer los casos de expresiones que pueden constituir violencia política en razón de género.

Otro elemento fundamental del análisis de la competencia del TEPJF tiene que ver con la inviolabilidad parlamentaria y sus limitaciones. La inviolabilidad hace referencia a la protección especial que se otorga a las personas que ejercen la función legislativa, para defenderlas de una persecución por motivos políticos que pudiera impedirles conducirse con autonomía e independencia (Fernández-Miranda y Campoamor 1986). Conforme a los estándares internacionales, la inviolabilidad no es absoluta, sino que se sujeta a la regulación constitucional y legal. Usualmente, aplica solo cuando las expresiones son realizadas en el ejercicio de la función parlamentaria; debe ser interpretada de manera estricta, para no afectar los derechos fundamentales de terceros, y no protege

ni las calumnias, ni las injurias, ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni la apología para la comisión de delitos, pues tales manifestaciones mal pueden contribuir al ejercicio de las funciones parlamentarias (Fernández 2011, 28).

Las expresiones injuriosas o calumniosas quedan excluidas de la protección de la inviolabilidad y pueden ser objeto de procedimientos

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

y sanciones de naturaleza diversa en los distintos marcos regulatorios, que van desde las sanciones impuestas por los órganos legislativos hasta la instauración de los procedimientos penales (Silva 2011).

Es importante notar que, si bien la inviolabilidad parlamentaria es de larga tradición en los países democráticos, la tendencia actual es hacia la limitación de su ámbito y su aplicabilidad, e, incluso, la Comisión de Venecia llegó a señalar que no es necesaria en los sistemas democráticos, pues estos cuentan con otros mecanismos que garantizan la libertad de ejercicio de las funciones por las y los integrantes de los parlamentos (Comisión de Venecia 2014, 30).

Desde esta perspectiva, el TEPJF parece haber tomado una postura conservadora que privilegia el estatus de un parlamentario frente a los daños a terceros o, como en el caso de la sentencia SUP-REC-549/2019, de la parte femenina de la ciudadanía del país. Cabe preguntarse si la inviolabilidad parlamentaria debe proteger las expresiones que constituyen violencia simbólica contra las mujeres —¿acaso negar la capacidad y legitimidad para el ejercicio de la función legislativa a la mitad de la población puede considerarse parte del ejercicio de la función legislativa?— y si, ante la ausencia de la regulación específica respecto a la comisión de violencia política contra las mujeres en razón de género, la autoridad jurisdiccional podría haber logrado, mediante una interpretación menos ortodoxa, un mayor grado de protección de las mujeres.

¿Cuáles son las consecuencias de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

La primera y más evidente consecuencia del criterio adoptado por la Sala Superior en la SUP-REC-549/2019 es el reforzamiento de la línea jurisprudencial basada en el respeto a la autonomía de la actuación del Poder Legislativo. El análisis de las decisiones previas evidencia que el TEPJF tiende a evitar las situaciones en las que la justicia electoral deba pronunciarse acerca de la organización interna de los órganos legislativos y prefiere respetar la autonomía que tienen estos para regular el comportamiento de sus integrantes en el ejercicio directo de las funciones parlamentarias. Si bien la postura adoptada por el TEPJF pue-

de ser discutible, responde a una línea interpretativa viable, respaldada por los criterios de este órgano y de la SCJN (aunque esta última no se ha pronunciado acerca de los contenidos posiblemente injuriosos o calumniosos en el marco de un debate parlamentario, como señala Silva [2011]).

La segunda consecuencia de este criterio —la que tiene que ver con la eficiencia de la protección de los derechos de las legisladoras integrantes del Congreso de Morelos y, por analogía, de otros legislativos estatales y del federal— es de mayor impacto para la protección de los derechos de las mujeres.

La Sala Superior consideró, en la sentencia en análisis, que la competencia del Congreso para conocer las faltas cometidas por sus integrantes no afecta la efectividad de estos mecanismos, sino que, por el contrario, “se genera mayor efectividad al reducir las posibilidades de litigio ante las autoridades electorales administrativas y judiciales” (SUP-REC-549/2019, foja 24), y el hecho de trasladar el debate al órgano legislativo “contribuye a generar una consciencia interna de que ese tipo de expresiones no son propias de un debate legislativo, lo que, a su vez, contribuye a cambiar las prácticas y la cultura institucionales” (SUP-REC-549/2019, foja 24).

Este argumento tiene que ser considerado falaz, pues no se hace cargo de las estructuras politizadas y generizadas existentes en los órganos legislativos. Las prácticas y relaciones parlamentarias obedecen, en un grado importante, a los intereses y las lealtades partidistas, pues las y los legisladores llegan a sus cargos con respaldo de sus institutos políticos, y su futuro en el parlamento o fuera de este depende, en gran medida, de esos mismos institutos. Existe una amplia literatura que evidencia cómo estas relaciones se forjan y cómo impactan en el desempeño de quienes ocupan los escaños (Aarts, Blais y Schmitt 2011). Asimismo, los congresos mexicanos —y no solo estos— siguen siendo instituciones fuertemente generizadas, en las que el ejercicio de las funciones por las mujeres legisladoras sigue siendo afectado en un grado importante por las estructuras patriarcales (Biroli 2018; Albaine 2017; Kathlene 1994). Las diputadas se enfrentan a las “prácticas, simulaciones y resistencias que reproducen formas de hacer política patriarcales, misóginas, violentas, sexistas, discriminatorias y excluyentes”, las cuales resultan en el menoscabo de sus derechos y de su capacidad de ejercer efectivamente

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

te los cargos de representación para los que fueron electas (Freidenberg y Gilas 2020).

Es poco razonable asumir que los órganos involucrados en el ejercicio de violencia política en razón de género en contra de las mujeres que los integran sean capaces de crear procedimientos efectivos para atender estos casos, imponer sanciones a los perpetradores, proteger los derechos de las víctimas y producir cambios estructurales que contribuyan a erradicar este fenómeno.

El contexto grave de violencia de género al que se enfrentan las legisladoras en el Congreso de Morelos ha sido documentado por numerosas notas periodísticas y por las investigaciones académicas (Freidenberg y Gilas 2020a), lo que hace que la expresión de la diputada Rodríguez Ruíz, quien en su demanda ante la Sala Regional señaló que la autoridad “me pide ir con mi propio verdugo a pedirle justicia”, sea más que una figura retórica; es una acusación de la ineficiencia de un sistema que olvidó las situaciones particulares de las legisladoras, dejándolas fuera de la protección de las instituciones de justicia.

Conclusiones.

¿Qué nos enseña este caso acerca de la violencia política en razón de género?

El caso de las expresiones de violencia política en razón de género realizadas por el diputado Casas en contra de sus compañeras legisladoras durante una sesión del Congreso de Morelos nos enseña tres cosas importantes acerca del fenómeno de violencia que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la política.

Primero. Nos enseña que la violencia es cotidiana y omnipresente. A las mujeres todavía les cuesta mucho llegar al poder, y ejercerlo también mantiene costos altos. Las mujeres se enfrentan a la violencia no solamente cuando pretenden ser candidatas y ganar un cargo de elección popular, sino también cuando llegan a ser electas y pretenden ejercer sus cargos. El estudio realizado por la Unión Inter-Parlamentaria evidenció que 81.8 % de mujeres legisladoras en el mundo han sido víctimas de violencia psicológica; 21.8 %, de violencia sexual; 25.5 %, de violencia física, y 32.7 %, de violencia económica (Bardall 2018). Los congresos mexicanos no son ajenos a este fenómeno.

Segundo. Nos enseña que los cambios aún no llegan. En los últimos años se ha registrado un incremento sin precedentes en la incorporación de las mujeres a los órganos legislativos y otros espacios del poder en México. Sin embargo, y en concordancia con lo observado en otras latitudes, la llegada de las mujeres a estos no es suficiente para modificar las estructuras generizadas conforme a las cuales operan y para revertir la discriminación que enfrentan las legisladoras (Krook y Restrepo 2016; Freidenberg y Del Valle 2017; Piscopo 2017; Cárdenas 2018). Las investigaciones demuestran que las mujeres se enfrentan a la violencia política, y a muchos otros obstáculos, en el ejercicio del cargo (Freidenberg y Del Valle 2017), y que estos persisten incluso cuando ellas conforman la mayoría de la integración de los órganos legislativos, como ocurre precisamente en el caso de Morelos (Freidenberg y Gilas 2020b).

Tercero. Nos enseña que las mujeres siguen esperando justicia. La sentencia en análisis evidencia este problema y también la laguna que persiste en la atención a los casos de violencia política en razón de género, incluso en el contexto de las reformas aprobadas recientemente. El marco normativo, si bien establece una conceptualización amplia de la violencia política en razón de género y un mecanismo para que las autoridades electorales conozcan de estos casos e impongan sanciones correspondientes, no abarca uno de los grupos más afectados por el fenómeno de la violencia: las mujeres que ejercen los cargos de elección popular.

Cuando las autoridades electorales identifican hechos de violencia que afectan a las mujeres en el ejercicio de un cargo público y los responsables por su comisión son otros funcionarios públicos, como presidentes municipales, regidores o legisladores, la imposición de las sanciones correspondientes pasa a ser responsabilidad de los órganos políticos: los congresos. Las experiencias que tiene la justicia electoral mexicana muestran que esta ruta tiende a ser débil (Gilas 2011), y el hecho de que se trata de instituciones fuertemente generizadas levanta las preocupaciones por su actuación frente a los casos de violencia política en razón de género. Ante ello, el marco normativo vigente es insuficiente para garantizar la protección de los derechos de las mujeres en el ejercicio del cargo.

Todo lo anterior evidencia que México está lejos de poder erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género. La resistencia a los cambios y al reconocimiento del valor y la legitimidad iguales para participar en la vida pública de hombres y mujeres se materializa en numerosos obstáculos que las mujeres siguen enfrentando cuando pretenden involucrarse en la vida interna de los partidos políticos, participar como candidatas o ejercer los cargos de elección popular. Para erradicar este fenómeno de violencia política en razón de género y eliminar dichos obstáculos, necesitamos de un marco normativo fuerte, de autoridades aliadas que no estén dispuestas a tolerar la violencia en ninguna de sus modalidades, y de una alianza con las autoridades educativas y la sociedad civil que contribuya a cambiar la cultura política hacia una que reconozca el igual valor de todas las personas.

Fuentes consultadas

- Aarts, Kees, André Blais y Hermann Schmitt, eds. 2011. *Political leaders and democratic elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2017. "Violencia política hacia las mujeres: Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México". En Freidenberg y Del Valle 2017, 231-47.
- Albaine, Laura. 2017. "Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina". En Freidenberg y Del Valle 2017, 117-43.
- Bardall, Gabrielle. 2015. "Towards a More Complete Understanding of Election Violence: Introducing a Gender Lens to Electoral Conflict Research". Trabajo presentado en el Congreso Europeo de Política y Género. Uppsala, Suecia, 11-13 de junio.
- . 2018. "Violence, politics, and gender". *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.208.
- . 2020. "Symbolic Violence as a Form of Violence against Women in Politics: A Critical Examination". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (238): 379-89.
- , Elin Bjarnegård y Jennifer M. Piscopo. 2019. "How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts". *Political Studies*. DOI: 10.1177/0032321719881812.

- Biroli, Flávia. 2018. "Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics". *Politics & Gender* 14 (4): 681-5.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-41.
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2018. "Violencia política con elementos de género en mujeres dedicadas a la política en la Ciudad de México". *Contraste Regional* 6 (12): 71-100.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (222): 105-24.
- Comisión de Venecia. 2014. *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*. CDL-AD(2014)011-e. Adoptado por la Comisión de Venecia en la 98 sesión plenaria, 21-22 de marzo.
- Fernández-Miranda y Alfonso Campoamor. 1986. "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 10: 175-206.
- Fernández Segado, Francisco. 2011. "La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España". *Foro, Nueva Época* 14: 13-72.
- Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: IJ-UNAM/TECDMX.
- Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas. 2020a. "¿Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. En prensa.
- . 2020b. "¿Leyes con dientes? Violencia política en razón de género, exigencia normativa y política multinivel en México". Investigación en curso.
- Gilas, Karolina M. 2011. "Los informes de labores de los representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?". En *Estudios comparados en derecho electoral*, coord. José Reynoso Núñez, 97-156. México: IJ-UNAM/TEPJF.
- . 2014. "Artículo 134 constitucional. Criterios relevantes". En *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, Roselia Bustillo Marín y Karolina M. Gilas, 129-97. México: Tirant lo Blanch.

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario

- IPU. Inter-Parliamentary Union. 2016. Sexism, harassment and violence against women parliamentarians. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Jurisprudencia 10/2009. GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 4, año 2. México: TEPJF, 20-1.
- 34/2013. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, año 6. México: TEPJF, 36-8.
- 44/2014. COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7. México: TEPJF, 18-9.
- Kathlene, Lyn. 1994. "Power and Influence in State Legislative Policy-making: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates". *The American Political Science Review* 88 (3): 560-76.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanin. 2016. "Género y violencia política en América Latina: Conceptos, debates y soluciones". *Política y gobierno* 23 (1): 127-62.
- LGAMVLV. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- Otálora Malassis, Janine. 2017. "Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas". En Freidenberg y Del Valle 2017, 145-56.
- Piscopo, Jennifer. 2017. "Los riesgos de 'sobre-legislar': Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina". En Freidenberg y Del Valle 2017, 75-101.
- Raigosa Sotelo, Luis. 2011. *El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*. México: TEPJF.
- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2014. "Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho

por el TEPJF". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 47 (139): 181-207.

Sentencia SCM-JDC-1214/2019. Actora: Tania Valentina Rodríguez Ruíz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

— SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado. Actores: Olga Luz Espinosa Morales y Carlos Enrique Esquinca Cancino. Autoridades responsables: Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otras.

— SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia. Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras.

— SUP-JDC-480/2018. Actora: Olivia Fernanda Palacios Aguilar. Autoridad responsable: Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática.

— SUP-JE-27/2017. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Mesa Directiva del Senado de la República.

— SUP-REC-95/2017 y acumulados. Recurrentes: Morena y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

— SUP-REC-594/2019. Recurrente: Tania Valentina Rodríguez Ruíz. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Ciudad de México.

Silva Meza, Juan. 2011. "Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del amparo directo en revisión 27/2009". En *El juicio de amparo: a 160 años de la primera sentencia*, coords. Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 447-63. México: IJ-UNAM.

Tesis XIV/2007. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1, año 1. México: TEPJF, 79-81.