



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Figuroa Ávila, Enrique

Justicia electoral cautelar, violencia política contra las mujeres en
razón de género y pandemia COVID-19: Experiencias y Desafíos

Ius Comitiālis, vol. 3, núm. 6, 2020, Julio-Diciembre, pp. 105-130

Universidad Autónoma del Estado de México

México

- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Justicia electoral cautelar, violencia política contra las mujeres en razón de género y pandemia COVID-19: Experiencias y Desafíos

Precautionary electoral justice, political violence against gender-based women and pandemic COVID-19: Experiences and Challenges

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA¹

 *Ius Comitiōlis* / Año 3, Número 6 / julio - diciembre 2020 / pp. 105-130 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 26 de julio de 2020 / Aceptación: 26 de octubre de 2020

Resumen: La violencia política contra las mujeres en razón de género, no solo requiere que los tribunales electorales resuelvan tales casos de manera imparcial, completa, pronta y eficazmente, sino también necesita del acompañamiento de una justicia electoral cautelar que, además de ser todavía más veloz, resulte precisa y exacta, especialmente en tiempos de pandemia. Este texto está dirigido a reflexionar sobre este último campo de estudio, a fin de contribuir en la erradicación de uno de los problemas actuales más serios que aquejan al régimen democrático mexicano, el cual no puede beneficiarse de la COVID-19.

Palabras clave: Justicia; electoral; violencia; mujeres; pandemia.

Abstract: Gender-based political violence against women not only requires electoral courts to resolve such cases impartially, completely, promptly, and effectively, but also needs the accompaniment of a precautionary electoral justice system that, in addition to being even faster, be accurate and precise, especially in times of pandemic. This text is aimed at reflecting on this last field of study, in order to contribute to the eradication of one of the most serious current problems afflicting the Mexican democratic regime, which cannot benefit from COVID-19.

Key words: Justice; electoral; violence; women; pandemic.

 <https://orcid.org/0000-0002-1716-0719>. / Correo electrónico: enriquefigueroa1972@hotmail.com

¹ Doctor en Derecho, profesor en la División de Educación a Distancia en la Facultad de Derecho de la UNAM. Magistrado Presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

La violencia política contra las mujeres en razón de género (en adelante VPG) cuya gravedad trasciende a la desatención del principio constitucional de paridad de género, es un claro e importante padecimiento de nuestro sistema democrático. Las recientes reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV) y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020, buscan generar un cambio sustancial en las normas jurídicas sustantivas y procesales para atender este tipo de asuntos.

Si bien esta reforma implicó integrar a nivel legal diversos aspectos que ya habían sido abordados con anterioridad por las autoridades jurisdiccionales electorales en el país, se debe abrir un espacio para la reflexión respecto al punto en que se encuentra el desarrollo jurisdiccional en materia de VPG, especialmente, cuando dicha reforma coincidió con la pandemia COVID-19.

En efecto, de cara a los procesos electorales federales y locales 2020-2021 y ante la advertencia de que el virus SARS-CoV2 (COVID-19) adquirirá el carácter de endémico (Organización Mundial de la Salud, [OMS], 2020), es necesario realizar un balance de lo que se ha hecho en esta asignatura, con la finalidad de avizorar algunos de los retos que, desafortunadamente puede pronosticarse, se seguirán presentando en materia de VPG.

Por ello, para estar mejor preparados en el campo de la justicia electoral cautelar, la presente investigación pretende ofrecer un panorama general sobre la VPG, a partir del análisis del orden cautelar en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, seguido de algunos precedentes emblemáticos de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los que se han dictado medidas de protección y medidas de reparación, a fin de esbozar la perspectiva frente el nuevo paradigma regulatorio en la materia.

Las elecciones más importantes de la historia de México² y el mandato constitucional de paridad, nos exigen reflexionar respecto a algunas de las herramientas con que se enfrentarán los potenciales casos de VPG en el ambiente aún más agravado de pandemia que acompañará el proceso electoral 2020-2021.

² Se renovarían las 500 diputaciones federales de la Cámara de Diputados y la totalidad de las curules de 30 congresos locales, 15 gubernaturas, en la Ciudad de México se renovarían las 16 alcaldías, así como en 28 estados se elegirían a 1,926 ayuntamientos y juntas municipales, en donde se encuentran incluidos 55 de los 417 municipios que se renuevan por sistemas normativos indígenas del Estado de Oaxaca, que lo hacen anualmente.

En consecuencia, la presente investigación se apoyará en los métodos inductivo y descriptivo, pues a partir del análisis del Sistema Interamericano junto con diversos casos paradigmáticos, así como de las características del fenómeno de VPG que se examinará en un contexto empeorado por la pandemia, se demostrará que la justicia electoral cautelar puede ser un instrumento idóneo para su atención. En esa lógica, se han estructurado los diversos apartados de este ensayo, avanzando desde sus nociones generales; los aspectos del orden cautelar; una perspectiva de casos de VPG y las medidas de protección y de reparación adoptados; un diagnóstico sobre el impacto de la pandemia en la VPG; la prospectiva adelantando algunos potenciales escenarios; y, las conclusiones.

NOCIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL ÁMBITO NACIONAL Y SU APLICACIÓN RESPECTO A LA VPG

Resulta ilustrativo que, en concepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*en adelante SCJN*), las medidas cautelares son:

“...resoluciones provisionales que se caracterizan generalmente por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto que no constituyen un fin en sí mismas; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es prever el peligro en la dilación y suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia.” (Jurisprudencia P/J. 21/98, 1998).

En el mismo sentido, la doctrina también ha señalado que “[...] son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.” (Fix Zamudio y Ovalle, 2002, p. 51).

A partir de lo anterior, es importante tener presente que el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los dos criterios que la doctrina denomina como: **1) *fumus boni iuris*** –apariencia del buen derecho– ya que quien solicita la medida es porque estima que el derecho tutelado existe y le pertenece, aunque sea solamente en apariencia, lo que significa que al determinar la autoridad su dictado, aunque pueda darse una idea sobre el asunto, no prejuzga sobre el fondo de la controversia planteada (Jurisprudencia VI.3°.A. J/21, 2002); unida al **2) *periculum in mora*** –peligro en la demora–, equivalente al temor fundado que establece que mientras llega la tutela efectiva a través de la sentencia definitiva, se menoscaba o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Consecuentemente, el análisis generalmente obliga a que la autoridad jurisdiccional realice un estudio preliminar y, por ende, no conclusivo ni definitivo del asunto, en relación con las posiciones de las partes, con el objeto de establecer si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares. Si de esa investigación resulta la

existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta controvertida, entonces la medida cautelar deberá concederse, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir él o la solicitante, supuesto en el cual, entonces se negará; por ello, “el fundamento que las afianza está en la incidencia del tiempo en el proceso, el cual, de forma natural abarca un plazo necesario hasta que llega el reconocimiento del derecho” (Gozaini, 2014, p. 14).

Dicho de otro modo, en cualquier supuesto, las medidas cautelares son emitidas en función de las necesidades de protección, siempre que se cumplan presupuestos de gravedad, urgencia o posible irreparabilidad; para atender las situaciones planteadas y prevenir la consecución de situaciones de riesgo adicionales, tales circunstancias, se convierten en garantías de carácter preventivo, dado que se pueden dictar con anterioridad a la iniciación del proceso, durante el trámite de éste, o bien, mientras se dicta la sentencia definitiva.

Ahora bien, cabe recordar que la regulación sobre las medidas cautelares o precautorias en el Código Federal de Procedimientos Civiles y el relativo al Distrito Federal –ahora Ciudad de México– es seguramente la más añeja y amplia en nuestro país, lo que no significa que sean las únicas medidas cautelares existentes en el ordenamiento procesal mexicano.

Efectivamente, para iniciar es fundamental recordar que desde la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de julio de 2008 (artículo 4, párrafo 2) se indica que para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a falta de disposición expresa, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este sentido, a pesar de que el artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece literalmente que no pueden dictarse otras providencias precautorias que las referidas en dicho cuerpo normativo, también es cierto que existen otras medidas cautelares reconocidas por el legislador que se encuentran en el orden jurídico nacional como normas extraprocesales, las cuales se inspiran en principios distintos y que son producto de las necesidades propias de la sociedad y de su evolución pues permiten que la impartición de justicia sea acorde con la realidad actual a fin de alcanzar una visión más amplia en la tutela de la protección, basados en el principio de progresividad, que tal como lo ha sostenido la SCJN (Jurisprudencia 2a./J. 35/2019, 2019), implica que el disfrute de los derechos debe mejorar siempre.

Ciertamente, existen otros instrumentos en el ordenamiento jurídico nacional, de los cuales interesa destacar las medidas cautelares previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE).

El artículo 463 Bis de la LGIPE (DOF, 2020) establece que las medidas cautelares

que pueden ser ordenadas por infracciones que constituyan los tipos de VPG, son las siguientes:

- a) Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad;
- b) Retirar la campaña violenta contra la víctima, haciendo públicas las razones;
- c) Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora;
- d) Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora, y
- e) Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.

Así mismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (*en adelante* LGAMVLV) prevé la implementación de órdenes de protección, las cuales son definidas por la propia ley como actos protectores y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares, estos deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente de que se conozcan hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres (a. 27 LGAMVLV).

Como órdenes de protección de emergencia, se prevé, entre otras, la prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima; y la prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia (a. 29 LGAMVLV). Dichas medidas, como se puede observar, tienen como objetivo la adopción de acciones urgentes para preservar la seguridad de las víctimas de violencia.

Suponen una vía procesal para que el tribunal pueda ordenar vías inmediatas que eviten la producción de daños o impidan su continuación (Gozaini, 2014, p. 29). Al respecto, conviene tener presente que las decisiones cautelares tienen modelos particulares, según se trate de: (i) obtener decisiones provisionales que aseguren la eficacia de la sentencia; (ii) resguardar el objeto que provoca el conflicto entre las partes para evitar que se pierda o destruya por el paso del tiempo; (iii) resolver un peligro inmediato haciendo cesar los efectos o manteniendo el statu quo, según corresponda (Gozaini, 2014, p. 18).

Cabe anticipar, que actualmente la LGIPE contempla también a las medidas de reparación (a. 463 Ter LGIPE), las cuales es necesario diferenciar de las medidas cautelares. En efecto, las medidas de reparación no son preventivas como las cautelares a que se ha hecho referencia, puesto que las medidas de reparación se determinan una vez que se dicta la sentencia que pone fin a la controversia.

Como sabemos, las medidas de reparación se encuentran reconocidas en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*en adelante* CPEUM) y tienen su origen en la obligación general de garantizar a las personas el goce de sus derechos humanos.

Con base en lo explicado, resulta viable concluir que una de las características más destacadas de las medidas cautelares en nuestro sistema legal consiste en que el operador jurídico las decreta previo al dictado de la sentencia definitiva, ya sea a petición de parte o de oficio, con la finalidad de evitar un daño irreparable. Consecuentemente, las medidas cautelares pueden decretarse sin la presencia de la contraparte y se ejecutan sin notificarle previamente sobre dicha determinación, aun cuando el afectado pueda controvertir la medida concedida. Esto obedece a que se consideran de interés público, por lo que no las condiciona que previamente se agote la garantía de audiencia previa (Jurisprudencia 14/2015, 2015).

Además, es importante tener presente que los artículos 463 Bis y 463 Ter de la LGIPE establecen sendos catálogos de medidas cautelares y de reparación, específicamente en los casos VPG.

Finalmente debe afirmarse que en el Derecho Electoral, las medidas cautelares tienen elementos esenciales comunes. Esto es así ya que se trata de instrumentos *accesorios* al proceso principal, debido a que tienden al aseguramiento de la materia de la controversia a fin de evitar un daño irreparable; son *temporales*, en tanto que son dictadas hasta que la autoridad electoral lo determine; su dictado es de carácter *sumario* porque se tramitan en plazos muy breves, pues su dictado no puede esperar a que el daño resulte irremediable; y la *ductilidad* en el plazo de su emisión, puesto que se pueden decretar antes o durante el proceso principal.

ASPECTOS GENERALES DEL ORDEN CAUTELAR Y DE REPARACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos cuenta con dos órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos en esta materia por los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante La Convención o CADH*): la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*en adelante Comisión o CIDH*) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*en adelante Corte o CoIDH*).

La *Comisión* está encargada de la promoción y protección de los derechos humanos (a. 41 CADH) está facultada para recibir, analizar e investigar peticiones de algún individuo o grupo de individuos u entidad no gubernamental legalmente reconocida de uno o más Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (*en adelante OEA*), sobre la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, entre otros, en la Convención y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (a. 23 Reglamento de la CIDH). Por su parte, la *Corte*, de acuerdo con su Estatuto, es una institución judicial autónoma encargada de la aplicación e interpretación de *La Convención*.

Ahora bien, en cuanto al Sistema de Protección de los Derechos Humanos, la

Comisión investiga la situación que motiva las peticiones que le son presentadas y, una vez sustanciado el procedimiento, en caso de que determine la responsabilidad del Estado denunciado, emitirá un informe sobre el fondo que incluirá recomendaciones, las cuales pueden consistir en: **a)** hacer cesar los actos violatorios de los derechos humanos; **b)** esclarecer los hechos y llevar a cabo una investigación oficial a fin de que se sancionen las violaciones; **c)** reparar los daños ocasionados, y **d)** introducir cambios al ordenamiento legal o requerir la adopción de otras medidas o acciones estatales para que hechos similares no vuelvan a ocurrir en el futuro (OEA-CIDH, 2020).

En caso de que el Estado involucrado no cumpla las recomendaciones, la *Comisión* puede publicar el caso, o bien, someterlo a la *Corte* si lo considera procedente (aa. 44 y 45 del Reglamento de la CIDH).

Seguido el proceso ante la *Corte*, cuando determine que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la *Convención* dispondrá que se garantice a la parte lesionada el goce de su derecho o libertad conculcados, así como medidas de reparación integrales consistentes en: **a)** la investigación de los hechos; **b)** la restitución de derechos, bienes y libertades; **c)** la rehabilitación física, psicológica o social; **d)** la satisfacción, mediante actos en beneficio de las víctimas; **e)** las garantías de no repetición de las violaciones; y, **f)** la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial (Calderón, 2013, p. 4).

Cabe señalar que la compensación económica, si bien es un aspecto comprendido dentro de la reparación integral y forma parte de la sentencia condenatoria, se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (a. 68.2 de la CADH).

Ahora bien, dentro del procedimiento de protección de los derechos humanos descrito, la *Comisión* y la *Corte* pueden solicitar u ordenar, respectivamente, medidas cautelares y provisionales. La solicitud de medidas cautelares a cargo de la *Comisión* se encuentra regulada con amplitud en el artículo 25 de su Reglamento y de este se pueden extraer, entre otras, las notas distintivas siguientes:

- a)** Las medidas cautelares proceden de oficio o a solicitud de la parte peticionaria.
- b)** Se relacionan con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano. Para estos efectos se considera lo siguiente:
 - (i) Gravedad de la situación. Significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener acerca de un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
 - (ii) Urgencia de la situación. Se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
 - (iii) Daño irreparable. Significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración

o adecuada indemnización.

c) Para tomar la decisión sobre la solicitud de medidas cautelares, la *Comisión* requerirá al Estado involucrado información relevante, salvo cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora. En dicho caso, la *Comisión* revisará la decisión adoptada lo más pronto posible con base en la información aportada por las partes.

d) La *Comisión* tendrá en cuenta el contexto de la petición y los siguientes elementos: (1) si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes, o los motivos por los que no hubiera podido hacerse; (2) la identificación de los propuestos beneficiarios, y (3) la conformidad expresa de los potenciales beneficiarios, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.

e) El otorgamiento de estas medidas y su adopción por el Estado no prejuzga sobre violaciones a los derechos protegidos por la *Convención* o los demás instrumentos aplicables.

f) La *Comisión* está facultada para dar seguimiento y evaluar con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte, las medidas cautelares vigentes con el fin de mantenerlas, modificarlas o levantarlas.

Además de lo anterior, la *Comisión* puede solicitar a la *Corte* la emisión de medidas provisionales en situaciones de extrema gravedad y urgencia, a fin de evitar daños irreparables a las personas. Para presentar la solicitud de medidas provisionales, la *Comisión* debe considerar los criterios siguientes (aa. 25 y 76 del Reglamento de la CIDH):

- 1) Cuando el Estado involucrado no haya implementado las medidas cautelares otorgadas por la *Comisión*;
- 2) Cuando las medidas cautelares no hayan sido eficaces;
- 3) Cuando exista una medida cautelar vinculada a un caso sometido a la jurisdicción de la *Corte*;
- 4) Cuando la *Comisión* lo estime pertinente para un mejor efecto de las medidas cautelares solicitadas.

Por su parte, la *Corte* podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables en los asuntos que esté conociendo. Y, como ya se señaló, también podrá ordenar medidas provisionales a solicitud de la *Comisión*, respecto de asuntos que aún no hayan sometido a su conocimiento (aa. 63.2 de la CADH y 27 del Reglamento de la CoIDH.). En este caso, las notas distintivas de las medidas provisionales son las siguientes:

1. Pueden emitirse de oficio en cualquier estado del procedimiento, inclusive con posterioridad a que la *Corte* haya emitido sentencia, en la etapa de supervisión de cumplimiento, puede suceder que sean adoptadas de manera previa a la sentencia pero que la *Corte* decida mantenerlas después de emitida, ya que considera que los requisitos de las medidas siguen prevaleciendo y las reparaciones ordenadas en la sentencia no abarcan el objeto de las medidas provisionales. Asimismo, puede adoptar medidas provisionales también cuando el caso se encuentra en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia.

2. Proceden de oficio o a solicitud de las presuntas víctimas o sus representantes.
3. También proceden a solicitud de la *Comisión*, en casos que aún no han sido sometidos al conocimiento de la *Corte*.
4. Si la *Corte* no estuviere reunida la Presidencia podrá requerir al Estado respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias, a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la *Corte* en su próximo período de sesiones.

La *Corte* supervisará las medidas urgentes o provisionales mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los beneficiarios de dichas disposiciones o sus representantes. Además, la *Comisión* debe presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes.

Siguiendo a Mónica Arango (2018, p. 5), las disposiciones cautelares y provisionales que emiten la *Comisión* y la *Corte*, respectivamente, cumplen con dos funciones; por un lado, la *función cautelar*, y por el otro, la *función tutelar*. La *función cautelar* tiene como objetivo preservar una situación jurídica que esté bajo el conocimiento de la Comisión mientras se resuelve la petición o caso. La *función tutelar* supone proteger los derechos humanos y preservar su ejercicio. A esta función tutelar responden las medidas provisionales que la *Corte* decide mantener o emitir después de que ha sido emitida la sentencia de fondo.

La relevancia de abreviar en relación con esta materia en el sistema interamericano radica en que la *Corte*, ha determinado que la protección ofrecida por los órganos del sistema interamericano tiene un carácter coadyuvante, complementario o subsidiario del que ofrece el derecho interno de los Estados americanos, entre estos México, por lo que el sistema americano no pretende sustituir al interno; es decir, los órganos de la Convención no tienen primacía sobre los recursos de jurisdicción interna, sino que la complementan (Faúndez, 2004, pp. 34 y 35).

PERSPECTIVA SOBRE LA VPG Y LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y DE REPARACIÓN

La VPG se define como 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” (Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, 2016, p. 21). Más recientemente, se le define 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 efec-

tivo 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 ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.” (a. 20 Bis de la LGAM-VLV)

Inaceptablemente las conductas de VPG continúan siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio de sus derechos político-electorales. El aumento de su participación y representación política ha crecido aparejado con situaciones de violencia en su contra.

Ante la ausencia de un marco normativo que se ocupara de la VPG, desde el año 2016, con la emisión del primer Protocolo en materia de VPG, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*en adelante TEPJF*) identificó que es, a las autoridades electorales, a quienes les corresponde evitar la afectación de los derechos político-electorales contra las mujeres, debido a la VPG (Jurisprudencia 48/2016, 2016). Recientemente en el año 2020, los artículos 20 Ter de la LGAMVLV así como 80, párrafo 1, inciso h, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, le confieren expresamente al TEPJF la competencia para conocer del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, cuando una ciudadana considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la LGAMVLV y en la LGIPE.

En este contexto, el *TEPJF* ha establecido que cuando se alegue VPG, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. En virtud de la complejidad que implican esta clase de asuntos, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es menester que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, se tomen las acciones pertinentes para no causar un perjuicio irreparable, no dejar impunes los hechos y, en su caso, reparar el daño (Jurisprudencia 21/2018, 2018).

Sobre esta obligación, las salas del *TEPJF* han atendido diversos asuntos, ordenando normas de protección como medidas cautelares, tanto previo al dictado de la sentencia como después de su emisión, en diversos casos en que se hizo valer VPG, ya sea con alguna aspiración política a algún cargo de elección popular, o bien, en el ejercicio de algún cargo público.

La experiencia de las salas del *TEPJF* sobre esta materia, nos permitirá a partir de una selección de 11 casos, exponer un panorama acerca de las medidas de protección y/o de reparación, incluyendo, las que han sido dictadas en sentido negativo, algunas de éstas en el contexto de la pandemia COVID-19.

a) Municipio de Chenalhó, Chiapas.

En el expediente SUP-JDC-1654/2016, la Presidenta Municipal de Chenalhó, Chiapas reclamó en su perjuicio hechos de violencia encaminados a lograr su destitución del cargo como Presidenta Municipal, derivado de la renuncia que fue obligada a firmar, en un ambiente de discriminación y violencia de género, por parte de un grupo de inconformes de la comunidad, con la anuencia de autoridades estatales.

Ante el inminente riesgo que se presentaba, la Sala Superior determinó dictar como medidas de protección, que se informara de los hechos a la Secretaría de Gobernación, a la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al Instituto Nacional de las Mujeres, así como a diversas autoridades locales, para que, de manera inmediata tomaran las medidas que conforme a la ley resultaran procedentes para proteger, los derechos y bienes jurídicos que la actora asegura se encontraban en riesgo en ese momento.

b) Municipio de Mártir de Cuilapan, Guerrero.

En el asunto general SUP-AG-93/2016, la propia Sala Superior también determinó conceder las medidas de protección solicitadas por quien entonces fungía como presidenta municipal de Mártir de Cuilapan, Guerrero. La actora denunció hechos violentos materializados en su contra, como amenazas de muerte, allanamientos, disparos de arma de fuego en su domicilio, quema de vehículos de propiedad del municipio y toma de carreteras.

La Sala Superior razonó que el alcance del derecho político electoral no implica para la o el candidato postulado únicamente contender en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le ha encomendado; por lo cual, ante el inminente riesgo que existía concedió las medidas de protección a la ciudadana solicitante, con fundamento en el ordenamiento jurídico nacional vigente y demás instrumentos internacionales, así como del *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*.

Para ello determinó informar y solicitar la colaboración urgente de autoridades federales y del Estado de Guerrero para que diseñaran y ejecutaran las medidas de protección que consideraran oportunas, además, de forma prioritaria se solicitó la colaboración de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, a fin de que elaborara, a la brevedad posible, un análisis del riesgo que enfrentaba la presidenta y propusiera un plan de seguridad acorde a la situación.

c) Candidata a la gubernatura de Tlaxcala.

En el juicio ciudadano SUP-JDC-1776/2016, fueron negadas las medidas solicitadas por una candidata a gobernadora del Estado de Tlaxcala en el año de 2016. En este asunto es importante mencionar que la solicitud se presentó una vez terminada la elección, haciendo valer hechos ocurridos durante el periodo de campaña; en concreto, la solici-

tante manifestó que meses antes había sido víctima de un atentado y que en los eventos públicos de su campaña hubo hombres infiltrados que se encontraban armados.

En ese contexto, la Sala Superior determinó no conceder las medidas de protección, porque del análisis realizado sobre los hechos determinó que estos formaban parte de una trama pasada originada con motivo del proceso electoral que, para la presentación de la solicitud ya había finalizado, y respecto de los cuales, la solicitante no expresó argumentos ni ofreció pruebas que evidenciaran la continuidad de los hechos referidos que hicieran necesaria la adopción de medidas de protección. Como se puede observar, dicha determinación obedeció al incumplimiento de los elementos comunes a que se ha hecho referencia en la presente investigación, pues conforme al análisis de dicho acuerdo la entonces demandante no sustentó la necesidad de extender la protección al momento que formuló su solicitud.

d) Municipio de Tapilula, Chiapas.

Por su parte, la Sala Regional Xalapa en el juicio ciudadano SX-JDC-261/2017, dictó las medidas de oficio, ya que la afectada se dolía de falsificación de firmas en diversas actas del Cabildo, así como de que se le obstaculizaba el ejercicio de su cargo edilicio. En dicho asunto, la actora, además una mujer indígena en su calidad de síndica del Ayuntamiento de Tapilula, Chiapas, había promovido ante el Tribunal Electoral de Chiapas un juicio ciudadano contra actos atribuidos al Presidente Municipal del citado Ayuntamiento, por lo que al resolverlo determinó, entre otras cosas, que no se demostraba la VPG ni la obstaculización del acceso pleno a la jurisdicción del estado ni la tutela judicial efectiva.

Posteriormente, de la demanda federal, la Sala Xalapa consideró preventivamente que no existían condiciones para que la actora pudiera ejercer su cargo; por ende, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto expresó que ese riesgo adquiriría una dimensión esencialmente colectiva que no podía negarse y que se perfilaba como “violencia en la comunidad”, por lo cual ordenó al Presidente Municipal y en general, a cualquier miembro de la Dirección de Seguridad Pública Municipal y del Ayuntamiento, que se abstuvieran de causar actos de molestia contra la citada ciudadana y le brindaran las facilidades necesarias para el ejercicio de las funciones.

e) OPLE Tabasco.

Un asunto en el que la Sala Xalapa negó la solicitud de medidas de protección se presentó respecto al expediente SX-JDC-710/2017, porque la solicitante suponía que diversos funcionarios estaban tratando que dejara de trabajar dentro del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, también conocido como OPLE Tabasco. Sin embargo, en esa ocasión se consideró que sus manifestaciones, encaminadas a demostrar una serie de supuestas intimidaciones cometidas por diversos funcionarios del citado OPLE en su contra para que dejara el cargo, no hacían referencia a un solo hecho concreto.

Al respecto, si bien el criterio que han seguido las Salas del TEPJF para conceder

medidas de protección ha sido notoriamente garantista, lo cierto es que se ha actuado de acuerdo con el estudio que cada caso exige; en el caso particular, no se advirtió la existencia de elementos mínimos que permitieran advertir el riesgo para la justiciable por la posible comisión de VPG en su contra.

f) Municipio de Santa María Huamelula, Oaxaca.

En el expediente SX-JDC-118/2018, por primera vez en dicha Sala, se dictaron medidas de protección y reparación dentro de la sentencia principal por hechos que constituyeron VPG hacia una mujer indígena, en su carácter de agente municipal, perteneciente al Municipio de Santa María Huamelula, Oaxaca.

La Sala Xalapa modificó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al estimar que el citado Tribunal local no se había pronunciado respecto de las medidas de protección, de satisfacción, garantías de no repetición y supervisión de cumplimiento de sentencia que había solicitado la actora en su demanda primigenia, por lo que declaró fundado el agravio consistente en que la resolución impugnada no había sido exhaustiva en el análisis de las medidas solicitadas.

Por tanto, con plenitud de jurisdicción, la Sala Regional dictó como medida de protección, ordenar a la Secretaría de Seguridad Pública local instrumentar un operativo de carácter preventivo en el citado Municipio, con la finalidad de que garantizara, en el ámbito de su competencia que el funcionamiento del Ayuntamiento se diera en condiciones de normalidad; y vinculó a dicha autoridad para que otorgara especial protección a la actora y a las personas que ella identificara como familiares y colaboradores cercanos. Como garantía de satisfacción, ordenó al tribunal estatal que efectuara un resumen de la sentencia que había dictado y que ordenara su traducción al chontal de Oaxaca y al zapoteco, además de ordenar su difusión. Como garantía de no repetición, vinculó al Centro de Justicia para las Mujeres de Oaxaca, para que llevara a cabo un programa integral de capacitación a funcionarios municipales (presidente municipal, síndica y regidores) sobre derechos humanos, género y VPG. Finalmente, por lo que hace a la supervisión de la sentencia primigenia, instruyó al Ayuntamiento y a la Fiscalía General del Estado para que emitieran un informe mensual, hasta que concluyera el período de la actora como agente municipal, respecto de las acciones instrumentadas para el ejercicio efectivo de su cargo.

g) Municipio de Cihuatlán, Jalisco.

Otro asunto muy interesante, fue resuelto en la Sala Regional Guadalajara dentro del expediente SG-JDC-140/2019, el cual fue iniciado por una regidora del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco.

En su momento, la actora promovió ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco una demanda de juicio ciudadano, por supuestos malos manejos del alcalde y de su secretario general, e intimidaciones y amenazas de muerte en su contra; al respecto, concluyó que no se acreditaba la VPG, sino la conculcación del derecho político-electoral de la actora al voto pasivo en su vertiente del desempeño del cargo.

La Sala Guadalajara consideró que ante el inminente riesgo era necesaria la protección a la regidora y su familia, por tanto, ordenó que se diera vista o se vinculara a diversas autoridades federales, estatales o municipales, fiscalías estatales, para que en el ámbito de su competencia tomaran las medidas correspondientes; asimismo, se solicitó la colaboración de autoridades con atribuciones para realizar análisis de riesgo y dictar medidas de protección. Del mismo modo, a fin de garantizar la seguridad de la actora o reducir los riesgos existentes, fue necesario vincular a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para que le brindara a la regidora el servicio de seguridad y protección, y que en coordinación con la Fiscalía General del Estado de Jalisco llevaran a cabo las acciones necesarias para garantizar que se reincorporara al ejercicio de su cargo, así como para que garantizara su seguridad y la de sus familiares; lo cual incluyó la seguridad permanente en el domicilio de la víctima, hasta en tanto ella señalara que la violencia ha cesado.

Posteriormente, incluso aun habiéndose emitido la sentencia principal la Sala Guadalajara determinó la asignación e implementación de diversas medidas de protección conforme a la evaluación de riesgo realizada a la actora, elaborada por la Secretaría de Gobernación, lo que derivó en que se establecieran medidas necesarias para permitir que la actora ejerciera a distancia su cargo como regidora del Ayuntamiento, ya que de regresar a su municipio se ponía en peligro su integridad física.

h) Municipio de Chalchihuitán, Chiapas.

Dentro del juicio SX-JDC-263/2019 se observó que si bien el asunto era improcedente por no haber agotado previamente la instancia ante el Tribunal Electoral de Chiapas, del escrito de demanda la Sala Regional Xalapa advirtió que la actora mencionaba posibles conductas contra su integridad física y, por ello consideró que además de ordenar el reencauzamiento de la demanda era necesario que a la par ordenara medidas de protección, dejando la resolución del asunto así como la supervisión de las medidas de protección al Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

Por ende, a fin de salvaguardar la integridad física de las posibles víctimas, la Sala Xalapa emitió un acuerdo de reencauzamiento para que el asunto fuera primeramente del conocimiento del Tribunal Electoral de Chiapas en el que también ordenó al Concejo Municipal de Chalchihuitán, Chiapas, así como a cualquier otra persona o servidor público que dependiera de dicho ayuntamiento que se abstuviera de realizar conductas lesivas en perjuicio de las y los promoventes; además de informar a distintas autoridades locales y vinculó al Tribunal Electoral de Chiapas para que les diera el seguimiento así como continuidad y, en el momento oportuno, determinara lo conducente respecto a sus efectos.

i) San Pedro Mártir y San Martín Toxpalan, Oaxaca.

Aunque estos casos no guardan relación con VPG se considera que son valiosos debido a que sus particularidades tienen que ser tomadas en cuenta en el ambiente de la justicia electoral cautelar.

Diversos ciudadanos solicitaron a la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-110/2020, vía correo electrónico en el contexto de pandemia, la emisión de medidas de protección derivado de supuestas amenazas que expresaron en su contra los integrantes del ayuntamiento de San Pedro Mártir, Ocotlán, Etla, Oaxaca, las cuales consideraron que pusieron en peligro su integridad y derechos humanos.

Contra las medidas de protección decretadas por la Sala Xalapa se interpuso un recurso de reconsideración cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior, expresando como causa de pedir que incorrectamente se habían otorgado, porque se dio validez al hecho de que la solicitud de adoptar medidas de protección se efectuara por correo electrónico, cuando lo procedente era decretar la improcedencia, derivado de que el ocurso carecía de la firma autógrafa de los solicitantes.

En la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-74/2020, la Sala Superior determinó confirmarlas, en esencia, en virtud de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID 19), el cual desde antes de la presentación de esa promoción se encontraba vigente en nuestro país, además de considerar el ámbito geográfico en que residían los solicitantes, así como la calidad de indígenas con la que se ostentaban implicaron obstáculos de difícil cumplimiento para que los promoventes presentaran el referido escrito de forma física y de manera directa ante alguna autoridad y, por ende, en el que constaran sus firmas autógrafas.

De esta forma, en el expediente SX-JDC-96/2020, de manera similar, las demandantes presentaron a la Sala Xalapa una solicitud de medidas de protección, por correo electrónico dado que, en su estima, a raíz de la su demanda presentada contra la validez de la elección de Ayuntamiento, habían sufrido amenazas e intimidación por parte de quien resultó electo como Presidente Municipal de San Martín Toxpalan, Oaxaca. Ante ese temor solicitaron la Sala Regional que ordenara de manera urgente medidas de protección en su favor, ya que temían por su vida y la de sus familiares.

La Sala Regional también sustentó el criterio de que ante la situación extraordinaria ocasionada por la emergencia sanitaria por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y ante las medidas de protección decretadas por el Consejo de Salubridad General no podía obligarse a las justiciables a que presentaran su escrito de solicitud de medidas de protección de manera física.

j) Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.

Para terminar, en el expediente SX-JDC-151/2020, la Sala Xalapa determinó que, en tanto resolvía el fondo de ese juicio federal, continuaran subsistentes las medidas de protección dictadas por el Tribunal Electoral de Oaxaca, a una regidora del Ayuntamiento de Santa Lucía, Oaxaca, toda vez que el asunto versaba sobre VPG en contra de una regidora que se dolía, de invisibilización y obstaculización en el ejercicio de su cargo edilicio.

SENTENCIAS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE LA PANDEMIA

Ahora bien, en el contexto de la pandemia COVID-19 en el lapso del 16 de marzo al 30 de junio de 2020, se observa que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han conocido en las sesiones públicas no presenciales (TEPJF, 2020), diversos casos de VPG, al considerarse su resolución de carácter “urgente” (TEPJF. Acuerdos Generales 2/2020 y 4/2020, 2020):

Sala	Fecha de sesión	Expedientes
Guadalajara	9/Abr/2020	SG-JE-9/2020 SG-JE-15/2020 SG-JE-16/2020 SG-JE-17/2020 SG-JE-18/2020 SG-JDC-69/2020
Xalapa	14/May/2020	SX-JDC-71/2020 SX-JDC-77/2020 SX-JDC-92/2020
Toluca	19/May/2020	ST-JE-5/2020
Ciudad de México	21/May/2020	SCM-JDC-12/2020
Xalapa	22/May/2020	SX-JDC-134/2020
Xalapa	2/Jun/2020	SX-JDC-151/2020 y acumulado
Guadalajara	25/Jun/2020	SG-JE-13/2020 SG-JE-14/2020
Xalapa	26/Jun/2020	SX-JDC-170/2020

En síntesis, como se puede observar, la metodología que han empleado las salas del TEPJF en los asuntos que se han comentado ha permitido que al contar con elementos mínimos para poder determinar que existía el riesgo de conductas de VPG, se concedieran medidas de protección o cautelares, además de que durante la pandemia su resolución se ha considerado en todos los casos de carácter “urgente”. Ello, incluyendo la tendencia iniciada con el expediente SX-JDC-118/2018 en el sentido de examinar y, en su caso, otorgar normas de reparación integral, como materia de la controversia federal, al no haberse atendido su solicitud por el tribunal de primera instancia.

PANDEMIA COVID-19 Y VPG

La VPG es una falta grave que ataca la solidez de los sistemas democráticos, la Organización de las Naciones Unidas en su Nota Técnica “Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género. Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas” (PNUD, 2020), afirma que las mujeres en esta crisis sanitaria y en todos sus espacios de acción, son las más afectadas en sus derechos humanos, porque se encuentran más expuestas en las instituciones de salud, en los hogares y en las comunidades; en particular las mujeres con menor acceso a servicios, con empleos informales con bajos salarios, a cargo de las tareas de cuidado y el trabajo doméstico, entre otras condiciones de pobreza, quienes vivirán con mayor profundidad la pandemia COVID 19.

Por su parte, ONU Mujeres, el organismo de las Naciones Unidas encargado de fomentar la igualdad de género, alerta que los países tienen la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género en sus acciones de respuesta a la crisis con el fin de proteger los derechos de las mujeres y las niñas y para tener resultados efectivos tanto en la salud pública como en la recuperación económica y social (ONU Mujeres, 2020). Además, los efectos en una crisis sanitaria, que provoca una económica posteriormente, son diferentes para hombres y mujeres, y esto se agrava cuando el país tiene un alto índice de desigualdad (ONU Mujeres, 2020).

Siguiendo esa misma dirección, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2020) difundió la Guía Informativa Mujeres, Derechos y COVID-19, subrayando que uno de los espacios en los que las mujeres pueden resentir una especial afectación en el ejercicio de sus derechos político-electorales será en los espacios públicos, ya sea al interior de los partidos políticos, como funcionarias en el ejercicio de sus cargos o en sus aspiraciones políticas, entre otros.

PROSPECTIVA

Como se ha procurado demostrar existen registros de la evidente vocación garantista de las salas del TEPJF de cumplir cabalmente, con el compromiso de erradicar la violencia política en razón de género, no obstante que fue hasta el año 2020, que las leyes electorales incorporaron la VPG incluyéndolo también como un supuesto expreso de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales; anteriormente cabe recordar que tales asuntos se planteaban vinculados con la restricción al ejercicio del derecho al voto o sufragio pasivo, principalmente, en las vertientes de afectación u obstaculización al acceso y ejercicio del cargo.

En el cumplimiento de esa función, para determinar la existencia o no de VPG, los tribunales electorales se han apoyado en diversos instrumentos internacionales y nacionales, principalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF.

Ahora bien, en el caso específico de las medidas de protección o medidas cautelares, las salas del TEPJF, se han orientado por la referida Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Mención especial merece el *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*³, cuyo mérito institucional radicó en que, precisamente, fue emitido en el año 2016, ante la ausencia de una ley que se ocupara de esta materia, en un ambiente que se beneficiaba del silencio del legislador. Dicho instrumento, si bien reconoció tener inicialmente un carácter orientador, lo cierto es que ha sido fundamental para que los operadores jurídicos atiendan los casos de VPG, tanto en lo relativo a las medidas cautelares y/o de protección, así como en la atención de los aspectos de fondo.

Afortunadamente, el 13 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Sobresale que en lo relativo a la VPG dicha reforma elevó a rango legal diversos componentes cuya génesis se encuentran en el referido *Protocolo*, así como en precedentes y jurisprudencia de las salas del TEPJF.

Siempre se debe tener presente que por virtud del citado Decreto se adicionó al Título II de la LGAMVLV, un capítulo IV Bis con la denominación “De la violencia política”. En dicho capítulo se define a la VPG y en 22 fracciones establece de forma enunciativa diversas conductas que se consideran como violencia política (aa. 20 Bis y 20 Ter de la LGAMVLV).

³ Expedido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas. Cabe destacar que la Sala Superior en sus últimas dos integraciones inició la construcción jurisprudencial del concepto de violencia política contra la mujer en razón de género VPMG formalmente hasta el año 2016 y, en ese mismo año implementó la primera versión del referido protocolo, el cual fue actualizado en 2017 para ahora intitularse Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las mujeres en razón de género.

En este sentido, cobra igualmente especial importancia la modificación del artículo 27 de la Ley General para establecer expresamente la posibilidad de que, tratándose de VPG, las salas del TEPJF, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los órganos jurisdiccionales electorales locales puedan solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de las medidas de protección. Conforme a esa lógica, dicho ordenamiento indica textualmente las funciones sancionatorias que les corresponden al INE y a los OPLES, en torno a las conductas que constituyan VPG (a. 48 Bis de la LGAMVLV).

Por otro lado, entre las modificaciones a la LGIPE que contiene el citado Decreto, resalta la incorporación de un catálogo, también enunciativo, de conductas constitutivas de VPG, además de hacer una remisión a los supuestos de la LGAMVLV (aa. 442 Bis y 449 de la LGIPE).

De esta forma, en 22 fracciones del artículo 20 Ter de la LGAMVLV se establecen diversas conductas que se consideran como violencia política; en tanto que en el artículo 442 Bis de la LGIPE se incorporaron 6 incisos que prevén las hipótesis en que se consideran como manifestaciones de la VPG, tanto en un proceso electoral como fuera de éste, mismos que esencialmente consisten en lo siguiente:

- a) Obstaculizar a las mujeres los derechos de asociación o afiliación política;
- b) Ocultar información a las mujeres con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades;
- c) Ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con esta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres;
- d) Proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro;
- e) Obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, y
- f) Cualesquiera otras acciones que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Otro aspecto sustancial de la LGIPE, es que se establece que las quejas o denuncias por VPG, se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador (PES), tanto en el ámbito local como en el federal. Consecuentemente, prescribe la obligación para las legislaturas locales de regular en las leyes electorales estatales el PES para la atención de estos casos (aa. 440, párr. 1, y 442 de la LGIPE).

De forma complementaria, en los artículos 463 Bis y 463 Ter de la LGIPE se enumeran las medidas cautelares y de reparación integral que pueden ser ordenadas por infracciones que constituyan VPG. Las medidas cautelares son las siguientes:

- a) Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad;
- b) Retirar la campaña violenta contra la víctima, haciendo públicas las razones;
- c) Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora;
- d) Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora, y

e) Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima o quien ella solicite.

Colateralmente en cuanto a las medidas de reparación integral, ahora por disposición legal, en la resolución de tales procedimientos sancionadores, la autoridad resolutoria deberá ordenar las medidas de reparación integral que correspondan, considerando al menos las siguientes:

- a) Indemnización de la víctima;
- b) Restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia;
- c) Disculpa pública, y
- d) Medidas de no repetición.

Además de lo anterior, igualmente novedoso resulta que se incorpora como requisito de elegibilidad para ser diputada o diputado federal o senadora o senador, no “estar” condenada o condenado por el delito de VPG. Esta condición encuentra claramente su antecedente directo, en una sentencia de la Sala Regional Xalapa dictada en el expediente SX-JRC-140/2018, misma que fue confirmada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-531/2018.

También conforme a este nuevo sistema, el Decreto modifica el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para establecer como uno de los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando una ciudadana considere que se actualiza en su perjuicio, algún supuesto de VPG.

Para terminar y, no menos importante, es que la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no debe, en modo alguno, generar espacios fértiles que refuercen por desconocimiento o impunidad, situaciones de violencia política.

En resumen, se considera que la incorporación a nivel legal de la VPG, en aspectos tan esenciales como son los supuestos constitutivos de ésta, la vía procedente para conocer tales asuntos, incluso cuando se haga valer junto con impugnaciones de resultados electorales las consecuencias legales que la comisión de ese ilícito podrá generar en los requisitos de elegibilidad, la competencia para imponer sanciones, el pago de indemnizaciones, entre otros, advierten del reto para los órganos jurisdiccionales en la definición de los criterios que regirán esta materia.

El futuro así lo exige. De cara a los procesos electoral federal y locales 2020-2021 en donde se elegirán alrededor de 3,200 cargos de elección popular (García, 2020), tanto federales, estatales como municipales y de alcaldías, con toda seguridad, no estarán exentos de situaciones que deberán ser calificadas como de VPG, cuya atención eficaz y oportuna requerirán del abierto compromiso de todas las autoridades electorales.

REFLEXIONES FINALES

1. Las normas de protección, como una especie de las medidas cautelares⁴, han sido un instrumento muy valioso con las que cuentan las autoridades electorales para poder preservar la materia de la controversia y sobre todo para salvaguardar con la prontitud que merece la integridad y seguridad de las mujeres, que con motivo del ejercicio de sus derechos político-electorales se ven afectadas por actos de violencia en su contra por razón de su género.
2. El TEPJF siempre ha sido protagonista en la tutela de los derechos político-electorales de las mujeres, a través de la emisión del Protocolo de jurisprudencia y de sentencias que como se ha visto han sido referentes en la materia. En este sentido, la metodología empleada ha permitido que al contar con elementos mínimos de riesgo ante VPG, se concedan medidas de protección, inclusive, sin haber sido solicitadas.
3. El TEPJF ha encontrado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, principalmente, en la Corte un referente para apoyar sus determinaciones en el ámbito interno.
4. En virtud de la reciente reforma legal es urgente ajustar el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres para que de cara a los procesos electorales federales y locales 2020-2021, se cuente con un instrumento revigorizado y acorde a la realidad existente.
5. La pandemia por COVID-19 en modo alguno puede facilitar ni favorecer contextos de VPG, en abierta involución del régimen democrático que hasta ahora se ha construido.

Todo esto debe estar orientado a que próximamente se cumpla el mandato constitucional de paridad en la integración de la representación política, así como del adecuado ejercicio de sus cargos de las mujeres que resulten electas, en un ambiente que nunca propicie la VPG en su contra.

REFERENCIAS

1. ACUERDO General 2/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020), por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/57806537c3a755b5d28d37d0e5a1e9fb0.pdf> (Consultado el 1 de julio de 2020).

⁴ La LGAMVLV califica a las órdenes de protección como medidas precautorias y cautelares, aunque más que cumplir con la función de preservar la materia del juicio cumplen una función tutelar en los términos en que ya ha quedado descrito.

2. ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2020 (2020), por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592109&fecha=22/04/2020 (Consultado el 1 de julio de 2020).
3. CALDERÓN, Gamboa Jorge F. (2013) *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, IIJ-SCJN-Fundación Konrad Adenauer. México.
4. CIDH-AECID (2020). *Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/index.cfm> (Consultada el 8 de junio de 2020).
5. Código Civil para el Distrito Federal. Recuperado de la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=29081&ambito=estatal> (Consultada el 8 de junio de 2020).
6. Código Federal de Procedimientos Civiles. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambfed.php> (Consultada el 8 de junio de 2020).
7. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=9&idi=&catTipo=5> (Consultada el 8 de junio de 2020).
8. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (Consultada el 8 de junio de 2020)
9. CROKER Pérez, Francisco Alejandro, TORRES HERNÁNDEZ Karen Ivette. (2015) “El papel del juez en la resolución de medidas cautelares”, en Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe, Villafuerte Coello, Gabriela (coords.) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. Tirant lo Blanch. México.
10. DEL ROSARIO, Rodríguez, Marcos. (2018). “Las medidas cautelares y provisionales de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Función y alcances”, *Revista PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año X, Núm. 23.
11. FAÚNDEZ Ledesma, Héctor (2004) *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
12. FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, (2002) “Medidas Cautelares” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. V. M-P, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

13. GARCÍA VILLA, Juan Antonio (2020). Periódico *El Financiero*. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/juan-antonio-garcia-villa/trascendentes-las-elecciones-de-2021> (Consultado el 1º de julio de 2020).
14. GOZAÍNI, Osvaldo A. (2005). "Elementos del Derecho Procesal Civil", Buenos Aires, Argentina, Editar, 2005.
15. GOZAÍNI, Osvaldo A. (2014). "Medidas Cautelares en el Derecho Procesal Electoral", México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
16. Jurisprudencia (1998), P./J. 21/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA." Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=196727&Clase=DetalleTesisBL> (Consultada el 1º de julio de 2020).
17. Jurisprudencia (2002), VI.3o.A. J/21 Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: "APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. ALCANCES." Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=185447&Clase=DetalleTesisBL&Semario=0> (Consultada el 1º de julio de 2020).
18. Jurisprudencia (2015), 14/2015, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro MEDIDAS CAULARES, SU TUTELA PREVENTIVA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=medidas,cautelares> (Consultada el 31 de agosto de 2020).
19. Jurisprudencia (2016), 48/2016, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/-genero/media/pdf/428efb100541d58.pdf> (Consultada el 1º de julio de 2020).
20. Jurisprudencia (2018), 21/2018, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia,pol%c3%adtica> (Consultada el 31 de agosto de 2020).
21. Jurisprudencia (2019), 2a./J. 35/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO." Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019325&Clase=DetalleTesisBL#:~:text=PRINCIPIO%20DE%20PROGRESIVIDAD%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.,implica%20tanto%20gradualidad%20como%20progreso.&text=Por%20su%20parte%2C%20el%20progreso,los%20derechos%20siempre%20debe%20mejorar.> (Consultada el 1º de julio de 2020).

22. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Reformas a la publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020. Recuperado de la página de internet: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020 (Consultada el 8 de junio de 2020).
23. MANDUJANO, Saúl. (2015). “Apariencia del Buen derecho y la aplicación de medidas cautelares como límite a la libertad de expresión en materia electoral” en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl y Valdez, Diego, (coords), Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria, Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional, México, T. IV, Volumen. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
24. MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. (2004), “Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil”, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Porrúa.
25. NÚÑEZ, Palacios Susana. (1994) “Actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos”, UAM-A, México.
26. ONU MUJERES (2020), Covid-19 en América Latina y el Caribe. Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de respuesta a la crisis. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta> (Consultada el 31 de agosto de 2020).
27. ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud (2020). “La OMS advierte que el coronavirus podría ser un virus endémico”, La Vanguardia, Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200514/481141478037/oms-coronavirus-covid-19-virus-endemico-pandemia-video-seo-ext.html> (Consultado el 1 de julio de 2020).
28. PNUD, (2020), Nota Técnica “Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género. Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas”. Disponible en https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/los-impactos-economicos-del-covid-19-y-las-desigualdades-de-genero.html (Consultada el 31 de agosto de 2020).
29. Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, TEPJF, (2016). Disponible en https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf, (Consultada el 8 de junio de 2020).
30. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> (Consultada el 8 de junio de 2020).
31. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016, 31 de agosto). Acuerdo 1 SUP-AG-93/2016. (Promovente: Felicitas Muñiz Gómez. Autoridades responsables: Benito Sánchez Ayala (Síndico Procurador), Edelmira del Moral Miranda (Regidora), Humberto Palacios Celino (Regidor) y otros). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).

32. _____ (2016, 7 de junio). Acuerdo 1 SUP-JDC-1654/2016. (Actora: Dato protegido. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Chiapas). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
33. _____ (2016, 7 de septiembre). Acuerdo 1 SUP-JDC-1776/2016. (Promovente: Lorena Cuellar Cisneros. Autoridades responsables: Gobierno del Estado de Tlaxcala y otros). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
34. _____ (2017, 7 de abril). Acuerdo 1 SX-JDC-261/2017. Actora: Mariela Gómez Álvarez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
35. _____ (2017, 21 de diciembre). Acuerdo 1 SX-JDC-710/2017. (Actora: Irasema de los Ángeles Cornelio. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
36. _____ (2018, 16 de marzo). Sentencia SX-JDC-118/2018. (Actora: Guadalupe Abad Perea. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
37. _____ (2019, 30 de mayo). Sentencia SG-JDC-140/2019. (Actora: María Guadalupe Becerra Barragán. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
38. _____ (2019, 1 de agosto). Acuerdo 1 SX-JDC-263/2019. (Actora: Margarita Díaz García y otros. Autoridad responsable: Concejo Municipal de Chalchihuitán, Chiapas). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
39. _____ (2020, 28 de mayo). Acuerdo 1 SX-JDC-96/2020. (Actoras: Verónica Juárez Reyes y otras. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
40. _____ (2020, 30 de marzo). Acuerdo 1 SX-JDC-110/2020. (Parte actora: Roberto Padilla López, otras y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).
41. _____ (2020, 8 de mayo). Acuerdo 1 SX-JDC-151/2020. (Actora: Nallely Ortiz Jiménez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 8 de junio de 2020).

42. _____ (2020), Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género, Guía Informativa, “Mujeres, Derechos y COVID-19”, Disponible en: https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/MUJERES_Derechos_y_covid.pdf (Consultada el 31 de agosto de 2020).
43. _____ (2020), Plataforma de consulta de sentencias de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en Información disponible en <https://www.te.gob.mx/front/publicSessions/index> (Consultada entre el 1º de julio de 2020).
44. Tesis (2018) 1a. CCXXXVIII/2018 (10a.) de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “MEDIDAS PRECAUTORIAS PREVISTAS EN EL CÓDIGO DE COMERCIO. SU JUSTIFICACIÓN Y FINALIDAD.” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, Décima Época, página 352, materia civil, número de registro 2018724.