

Los obstáculos contra-epistémicos en tratándose de violencia política de género dentro del Poder Legislativo

Carolina BALLEZA VALDEZ¹

Resumen: El presente trabajo se centra en el análisis de los procedimientos internos sancionadores de los poderes legislativos, en los niveles de debido proceso y epistemología jurídica, en relación con las manifestaciones que podrían constituir violencia política en razón de género por parte de los parlamentarios dentro del foro legislativo, específicamente, durante el desempeño de sus encargos. Derivado del estudio del estudio, se advirtió que la normativa interna carece de procedimientos para sancionar a los parlamentarios y, los que establecen alguno, no cumplen con el contenido del derecho al debido proceso. Respecto al análisis epistemológico, se observa que no se determinan reglas en materia probatoria y, por tanto, deben tomarse las reglas del *ius puniendi*, para determinar el grado de competencia epistémica. Lo anterior, pone sobre la mesa, la necesidad de desarrollar una teoría que establezca los elementos epistemológicos mínimos que debe cumplir un procedimiento para que esté epistémicamente comprometido.

Palabras clave: Violencia política de género, epistemología jurídica, debido proceso.

SUMARIO. I. *Introducción*; II. *Planteamiento del problema*; III. *Objetivos*; IV. *El papel de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*; V. *El proceso y la verdad*; VI. *Normativa interna de los Poderes Legislativos*; VII. *Competencia epistémica de la legislación interna de los Poderes Legislativos*; VIII. *Conclusiones*; IX. *Fuentes de consulta*.

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango y Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Durango.

I. INTRODUCCIÓN

El 13 de abril del 2020, la Ley general de instituciones y procedimientos electorales y a la Ley general de medios de impugnación sufrieron diversas reformas en materia de violencia política en razón de género, principalmente, se determinó que dicha conducta debe estudiarse en un procedimiento sancionador electoral, se repartieron las competencias, se precisó su procedencia y demás condiciones normativas para su análisis y posterior resolución.

Anteriormente, la violencia política contra las mujeres fue visibilizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.” (Jurisprudencia 21/2018), convirtiéndola en una conducta típica y que, ante su actualización, debe condenarse a quien la ejerce.

Es importante lo anterior, debido a que, la violencia política en razón de género fue un constructo jurisprudencial, es decir, es una conducta típica desarrollada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ésta diseñó la tipicidad de la conducta a raíz de la doctrina sobre estudios de género, los tratados y la jurisprudencia internacional, además, precisó el medio de defensa idóneo, la autoridad facultada para resolverlo y las sanciones que, en su caso, debían imponerse.

Por lo que, es a partir de la reforma del 2020, que la violencia política en razón de género apareció definida en la norma.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente trabajo se centra exclusivamente en una forma de violencia política en razón de género, la cual únicamente puede ejercerse por un sujeto y en un lugar en específico; es decir, se circunscribirá a los casos en que los parlamentarios

realicen manifestaciones que puedan considerarse violencia política en razón de género en el ejercicio de su encargo.

El artículo 61 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Este precepto fue interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 27/2009, en lo que interesa señaló que:

... si al desempeñar la función parlamentaria, un diputado o senador emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la correspondiente sanción corresponde al Presidente del Congreso de la Unión, en términos del segundo párrafo del artículo 61 constitucional...

Bajo esa línea, con independencia de que derivado de la reforma a la Ley general de instituciones y procedimientos electorales se haya establecido que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas en dicha ley (violencia política contra las mujeres) los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión y que, deben ser sancionados en términos de la misma,² lo cierto es que, los diputados (locales y federales) y los senadores están excluidos, únicamente, en los casos de violencia política en razón de género derivado de manifestaciones en ejercicio de su encargo.

Lo anterior, no significa que los parlamentarios no puedan ser sancionados, sino que, al gozar de inviolabilidad parlamentaria es facultad exclusiva de los Congresos determinar la forma en que deben llevarse a cabo los procedimientos

² Artículo 442, párrafo 1, inciso f., y párrafo 2, de la Ley general de instituciones y procedimientos electorales. "2. Cuando alguno de los sujetos señalados en este artículo sea responsable de las conductas relacionadas por violencia política contra las mujeres en razón de género, contenidas en el artículo 442 Bis así como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, será sancionado en términos de lo dispuesto en este capítulo según corresponda de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 443 al 458." Énfasis añadido.

en los que se determine la ocurrencia o no de dicha conducta y, en su caso, de la sanción aplicable.

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al menos en los últimos dos años³, se ha declarado incompetente para conocer específicamente sobre estos asuntos y han devuelto las constancias a los Congresos locales, sin que, de una búsqueda en las páginas oficiales de los Congresos parte, se advierta que se hayan llevado a cabo los procedimientos en los que se desahoguen estos casos.

Se desconocen las razones, pero se vislumbra al menos una⁴, la falta de regulación en las leyes orgánicas o reglamentos de los poderes legislativos, lo cual constituye un obstáculo contra-epistémico por omisión normativa.

III. OBJETIVOS

Los objetivos en el presente trabajo son: 1) Explorar la normativa que rige en los poderes legislativos locales y federal para identificar cuáles son los que poseen un procedimiento para sancionar a los legisladores; 2) Identificar el papel de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en los casos de violencia política de género analizada en los poderes legislativos y, 3) Identificar cuáles procedimientos internos cumplen con el debido proceso y poseen un grado de competencia epistémica legislativa.

Es importante destacar, que lo que se busca en este trabajo no es la sanción *per se* al culpable, sino identificar si existen mecanismos y herramientas que permitan averiguar la verdad. Es por ello, que de manera indistinta se toman como referencia los códigos de ética y las leyes orgánicas de los poderes legislativos, a

³ Véase como ejemplo SRE-PSC-126/2021, SG-JDC-55/2021, SCM-JDC-150/2020, SUP-REC-243/2020 y SUP-REC-109/2020.

⁴ Principalmente, porque de la lectura de las ejecutorias relativas de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se advierte que de manera orientadora les han indicado el procedimiento que, en su caso, podrían seguir.

sabiendas que la actualización de la conducta bajo las reglas de uno u otro ordenamiento, constituyen sanciones distintas.

IV. EL PAPEL DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Como su nombre lo indica, la ley en estudio es una *ley general*, lo cual implica que, en la doctrina de jerarquización de las leyes seguida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las *leyes generales* se encuentran justo por debajo de los tratados internacionales y por encima de las leyes federales.

Así, el Pleno ha determinado que:

[las] leyes generales ... son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, ... Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. (Tesis P. VII/2007)

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1. **La presente ley tiene por objeto establecer** la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como **los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación,** así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

(Énfasis añadido)

Como puede observarse, el propio artículo 1 de la ley establece que sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el país, por lo que, en relación a lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio anterior, se advierte que todas las autoridades de la república mexicana están obligadas a aplicar la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En ese sentido, a raíz de la reforma del 13 de abril de 2020, se incluyó el artículo 20 Bis y 20 Ter, que establecen la conducta típica de violencia política contra las mujeres en razón de género y un catálogo enunciativo respecto a cómo puede actualizarse este tipo de descripción típica.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud de que, de la revisión minuciosa de la normativa interna de los poderes legislativos (Tabla 1), se advierte que ninguna establece de manera expresa la conducta de violencia política de género. Por lo que, en caso de sustanciar algún caso, es indispensable que se fundamente en la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

V. EL PROCESO Y LA VERDAD

En años recientes la filosofía ha determinado que la finalidad del proceso va más allá de la resolución de conflictos y que es, indudablemente, el descubrimiento de la verdad el principal objetivo del proceso judicial.

El análisis de los procesos judiciales puede dividirse en niveles o estratos: 1) el primero correspondería al debido proceso al fungir como una garantía de protección; 2) el segundo nivel, correspondería a las reglas procedimentales de cada una de las etapas procesales; y 3) el tercero, el nivel epistémico.

La doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el contenido del debido proceso está compuesto por un núcleo duro, consistente en las formalidades esenciales del procedimiento, como lo son:

- 1) la notificación del inicio del procedimiento;
- 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas;
- 3) la oportunidad de alegar,

4) y una resolución que dirima las cuestiones combatidas; y

Otro núcleo en el que se encuentran otros derechos que rigen de manera especial a los procesos. (Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.))

Asimismo, se ha incluido en el núcleo duro del debido proceso al derecho a la ejecución de la sentencia (Jurisprudencia 1a./J. 42/2007) y a un recurso judicial efectivo. (1a. CCLXXV/2012 (10a.))

En ese sentido, para que un proceso judicial o un procedimiento seguido en forma de juicio cumplan con el debido proceso, es indispensable que cuente con todos y cada uno de los elementos enunciados, de no ser así, la autoridad que lo sustancie, en completo respecto a los derechos humanos está obligada a otorgarlos.

Respecto al segundo nivel o estrato, éste se refiere exclusivamente al análisis de convencionalidad, constitucionalidad o legalidad que, en su caso, fuera puesto a consideración de los tribunales, no obstante, este nivel no será abordado en el presente estudio.

Finalmente, en relación con el tercer nivel, el epistemológico, deben precisarse varias cuestiones.

Como se sabe, la epistemología es una rama de la filosofía que tiene por objeto precisar cuáles son las condiciones para calificar una creencia como verdadera o falsa. En ese sentido, la “epistemología jurídica” es una rama de la filosofía del derecho cuyo objeto “es identificar los procedimientos confiables bajo los cuales una creencia acerca de hechos jurídicamente relevantes puede considerarse verdadera”. (Cáceres Nieto 2015, 2198)

Para Laudan, el estudio de la epistemología implica: a) un proyecto descriptivo cuyo objetivo es determinar cuáles normas de las existentes frustran la búsqueda de la verdad y b) uno normativo que propone cambio a las reglas existentes para

eliminar o modificar aquellas que resulten ser serios obstáculos para la búsqueda de la verdad.

El primer aspecto en el que se ha centrado Laudan, principalmente, es en el análisis del estándar de prueba, como mecanismo “político” para la distribución de errores, con el objetivo de que las decisiones puedan ser sometidas a un control racional, alejándose de la visión psicologista de la prueba. Precisa los elementos que deben considerarse para diseñar un estándar de prueba que reduzca los errores. (Ferrer 2013, 19)

Al respecto, Cáceres menciona, entre otras cosas, que la normatividad epistémica es independiente de la normatividad jurídica, es decir, la primera refiere a las tareas cognitivas que debe realizar el juzgador para tomar decisiones y, la segunda, son las normas que frenan u obstaculizan el descubrimiento de la verdad a la que llama normatividad contra-epistémica. (Cáceres 2015, 2203)

Entonces, cuando Cáceres estipula que la epistemología jurídica tiene como objetivo determinar las condiciones que deben satisfacer los procedimientos confiables para la determinación de la verdad en el derecho; también considera que la regulación de dichos procedimientos implica que:

el derecho incluya instituciones jurídicas (procesales) que i) no produzcan efectos contra-epistémicos, sino que faciliten las condiciones necesarias para que los operadores jurídicos puedan determinar la verdad de los hechos; ii) no interfieran, sino que promuevan, el ejercicio de la normatividad epistémica de los operadores jurídicos; y iii) protejan valores no epistémicos de tal suerte que su protección no imposibilite la determinación de la verdad. (Cáceres 2015, 2203)

En concordancia con lo anterior, López Olvera ha desarrollado una teoría en la que se involucran los dos aspectos que Laudan señala para el estudio de la epistemología jurídica, la Teoría General de la Competencia Epistémica Legislativa (Tegecel).

Tegecel estipula que la competencia epistémica “designa al grado de proximidad de una calificación asignada a una ley respecto a cero, donde cero es el grado

máximo de competencia epistémica en una escala de números naturales infinita.” (López 2014, 220)

Sobre ello, Laudan señala que las reglas procedimentales deben considerar dos requerimientos epistémicos: 1) deben estar diseñadas para que el juzgador esté en aptitud de obtener el mayor y el mejor conocimiento que le permita hacer inferencias válidas para la toma de su decisión; y 2) además deben crear un sistema que se auto-correctivo. (Laudan 2013, 203)

Bajo esa tónica, son las normas que constituyen obstáculos contra-epistémicos y desequilibrios epistémicos, las que provocan un *efecto contra-epistémico*.

Un *obstáculo contra-epistémico* es una propiedad que algunas de las normas procesales poseen que dificulta la prosecución de la verdad, de acuerdo, con las fuentes del derecho, pueden ser de dos tipos: 1) Por constutividad normativa, los cuales están establecidos de manera explícita en la norma; y 2) Por omisión normativa, cuando la ley no establece ningún criterio para promover la búsqueda de la verdad. (López 2014, 213-214)

Los *desequilibrios epistémicos* (López 2014, 214) ocurren cuando la ley da ventajas epistémicas a una de las partes del proceso; por ejemplo, el principio de presunción de inocencia.

Algunas veces, los obstáculos y desequilibrios epistémicos están justificados, en virtud de que, se encuentran protegiendo un valor que, aunque no es epistémico, es importante para ser considerado a nivel de derecho humano, como *vgr.*, la norma que califica a la pareja del acusado como testigo privilegiado y permite que no declare en juicio, protegiendo el derecho a la familia.

Tegecel integra, entre otros, estos conceptos en una fórmula matemática, que al aplicarla determina la competencia epistémica del procedimiento sometido a su consideración, la cual es la siguiente:

$$G_c = \sum P_c - J_c \sum$$

En donde G_c corresponde al grado epistémico del procedimiento, P_c es el peso contra-epistémico (Tegecel pondera y asigna un peso epistémico a cada uno de los obstáculos y desequilibrios epistémicos identificados) y J_c es el peso contra-epistémico de los obstáculos y desequilibrios epistémicos que se encuentran justificados.

Todo lo anterior está enfocado a ver al proceso como una maquinaria que tiene como objetivo encontrar la verdad de las proposiciones sobre los hechos que las partes someten a consideración de los juzgadores.

Respecto a las teorías de la verdad, existen varias, y la que más adherencia tiene es la teoría de la verdad por correspondencia; sin embargo, siguiendo a Cáceres “no es verdad que la realidad determine nuestras teorías, sino que es nuestra interacción entre nuestras teorías, esa información ‘bruta’ y como la organizamos, lo que asumimos como real.” (Cáceres 2015, 2205) Para ejemplificar lo anterior, puede traerse a cuenta la conducta penal de secuestro exprés, hace años en el entonces Distrito Federal se comenzó a capturar a una persona y retenerla solo para que ésta vaciara sus cuentas bancarias a través de los cajeros electrónicos, esos hechos fueron llevados ante los juzgadores bajo las conductas de robo o secuestro, incluso extorsión, sin embargo, dichos hechos no constituían ningún delito y, por tanto, los presuntos culpables eran liberados, no fue hasta que se tipificó la conducta en la norma, que se pudo determinar que las proposiciones que describían los hechos podrían clasificarse por secuestro exprés.

Cáceres sostiene lo anterior, con base en lo dicho por Searle, respecto a los hechos brutos y los hechos institucionales; los primeros surgen en el mundo con independencia de que una norma explícita permita su realización, pero si con

posterioridad surgen normas que los regulan Searle las considera como “reglas regulativas”. Sin embargo, los hechos institucionales solo pueden darse en un marco de reglas que con anterioridad hayan constituido o posibilitado su ocurrencia, a estas normas se les llama “reglas constitutivas”. (Cáceres 2015, 2211)

Al respecto, Cáceres (2015, 2212) manifiesta que las reglas constitutivas tienen consecuencias importantes:

- Son condiciones de pensabilidad [...]
- Son condiciones de existencia de los hechos institucionales en el mundo [...]
- Son condiciones de verdad de las proposiciones que describen los hechos institucionales [...]
- Son condiciones de evaluación [...]
- Son condiciones estratégicas y por tanto teleológicas [...]

De ahí la importancia de que las regulaciones procesales fijen y determinen las reglas del juego del procedimiento, ya que, sin ellas estaríamos dejando de lado todas las consecuencias de las reglas constitutivas.

Al tenor del marco normativo anterior, se analiza la normativa interna de los poderes legislativos.

VI. NORMATIVA INTERNA DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

De la lectura de la normativa interna de los poderes legislativos, locales y federal, se obtuvo la siguiente tabla, en la que se precisan las entidades federativas y el Congreso de la Unión, la legislación parlamentaria en la que se identifican los elementos que podrían constituir un marco referencial para sancionar a los parlamentarios.

NORMATIVIDAD LEGISLATIVA	
Estado	Legislación parlamentaria
Aguascalientes	Código de ética del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

	Artículo 21 y el Capítulo único “Disposiciones Generales”.
Baja California	Código de ética del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Artículo 7, fracciones XI y XIII, y artículo 11.
Baja California Sur	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Artículos 17, 138 y 139
Campeche	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche. Artículos 145 bis, fracción XV, y capítulo vigésimo “De las infracciones y sanciones”.
Chiapas	
Ciudad de México	Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Artículo 18, fracción V. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Capítulo II “De la disciplina parlamentaria”. ⁵
Chihuahua	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Artículo 44. Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Artículo 122.
Coahuila	Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. Artículos 194 y 280 Bis, fracción III. ⁶
Colima	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Artículo 38, fracción V. Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Artículo 14, párrafo 3. Código de Ética de las y los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Colima. Título Tercero “El Proceso para resolver Quejas”.
Durango	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango. Artículo 201.
Estado de México	Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Artículo 100.
Guanajuato	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Artículo 177. Código de ética del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Capítulo VI. “Comité de ética”. ⁷
Guerrero	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Artículos 27 y 31.

⁵ El Reglamento señala el catálogo de sanciones para aplicarse a determinadas conductas, pero no contempla la violencia política contra las mujeres.

⁶ Artículo que fue adicionado el 22 de junio de 2021, creando la Unidad de Género la cual tiene como facultad emitir protocolos para la investigación de la violencia y prácticas contrarias a la igualdad y no discriminación. En términos del artículo TERCERO transitorio, una vez que esté formalmente instalada la Unidad, tendrá 30 días para emitir el protocolo. Sin embargo, a la fecha no se advierte que se haya instalado formalmente.

⁷ Dispone la constitución de un comité de ética, pero no se cuenta con ningún procedimiento para ventilar asuntos y mucho menos, sancionarlos.

Hidalgo	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Artículos 30 fracción VI; 40 y 202Bis, fracción III. ⁸
Jalisco	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Artículo 162, fracción IV.
Michoacán	Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Artículos 7, fracción XI y 256, fracción I.
Morelos	Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. Artículo 23. Reglamento para el Congreso de Estado de Morelos. Artículos 22, 23 y 27. ⁹
Nayarit	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Artículo 28. Reglamento para el Gobierno interior del Congreso del Estado de Nayarit. Capítulo V “Medidas disciplinarias”, artículo 118.
Nuevo León	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Artículo 10. ¹⁰
Oaxaca	
Puebla	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Capítulos V “De la ética legislativa” y V “De la disciplina legislativa”, específicamente, artículo 58, fracción II.
Querétaro	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Artículos 113, fracción II y 189-199. ¹¹
Quintana Roo	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Artículo 157. Código de ética de las personas servidoras públicas del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Artículo Décimo. ¹²
San Luis Potosí	
Sinaloa	Ley Orgánica del Estado de Sinaloa. Artículos 16 y 175. Capítulo IV “Incumplimiento de obligaciones y sanciones a los diputados”. ¹³

⁸ Cuenta con una Unidad Institucional de Género para que expida el Manual de Prácticas Conductuales con Perspectiva de Género para integrantes del Poder Legislativo, desde el 2014; sin embargo, no se ha expedido.

⁹ Los artículos 22 y 23 del Reglamento, disponían que los diputados que transgredieran el código de ética, incurrirían en responsabilidad; sin embargo, fueron invalidados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 124/2020, debido a una violación al proceso legislativo. El código de ética, no cuenta con un procedimiento para ser instaurado, solo la Ley Orgánica establece las medidas disciplinarias, pero no existe ningún procedimiento para su aplicación.

¹⁰ El artículo en mención redirecciona la norma al Código de ética de los diputados, el cual no ha sido emitido.

¹¹ La Ley Orgánica establece un procedimiento para inhabilitar o suspender miembros del Congreso, pero no es muy claro respecto a las conductas que motivan esas sanciones.

¹² El Código de ética determina que el órgano interno de control vigilará el cumplimiento del código, pero no establece ningún mecanismo para ello.

¹³ La Ley Orgánica cuenta con un título sobre ética parlamentaria, en uno de sus artículos (16) habla sobre la obligación de abstenerse de afectar o lesionar la dignidad de sus compañeros y, en el capítulo citado establece las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de los diputados; no obstante, en ningún apartado se determina el procedimiento para aplicarlas.

Sonora		Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Artículos 41 y 143; Capítulo IV. “De la disciplina parlamentaria”.	
Tabasco		Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Capítulo III “De las responsabilidades y la disciplina parlamentaria”. ¹⁴ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco. Capítulo III “De las obligaciones y responsabilidades de los diputados y de la disciplina parlamentaria”. ¹⁵	
Tamaulipas		Ley sobre la organización y funcionamiento internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. Artículos 105 y 72.	
Tlaxcala		Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Capítulo II “De la ética, disciplina y sanciones parlamentarias”. ¹⁶	
Veracruz		Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Artículos 17, fracción X, inciso a. y 22, fracción VIII. Reglamento para el gobierno interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Artículos 14 y 18.	
Yucatán		Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Artículo 22, fracción XI. Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Título Séptimo “Sanciones disciplinarias”. ¹⁷	
Zacatecas		Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. Capítulo Tercero “Disciplina Parlamentaria” y Capítulo Sexto “Procedimientos jurisdiccionales”. ¹⁸	
Congreso de la Unión	Cámara de Diputados	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 20, inciso g.	Código de ética de la cámara de diputados del honorable Congreso de la Unión. Artículo 8, fracción VI; 10, fracción I; Título Segundo “Del Comité de ética”, y Título Tercero “Del Proceso para resolver quejas”.
	Cámara de Senadores		Código de ética de los servidores públicos de la Cámara de Senadores.

Tabla 1. Elaboración propia

¹⁴ La Ley Orgánica dispone que las sanciones se aplicarán cuando se actualicen conductas, incluso de otros ordenamientos que resulten aplicables.

¹⁵ Igualmente, el Reglamento dispone que los diputados están sujetos a las obligaciones y responsabilidades que contemplen las leyes que emanen de la Constituciones Federal y Local.

¹⁶ La Ley Orgánica establece solo las conductas y las sanciones a aplicar, pero no el procedimiento a seguir.

¹⁷ El Reglamento precisa el catálogo de conductas, las sanciones y la autoridad competente para imponerlas; sin embargo, no precisa el procedimiento disciplinario que debe seguirse.

¹⁸ La Ley Orgánica señala un catálogo de conductas y sanciones para, posteriormente, redirigir la aplicación de algunas de ellas al reglamento, que será el que precise el procedimiento; sin embargo, el reglamento solo indica el procedimiento del juicio político y la aplicación de sanciones en casos electorales cuando el servidor público no tenga un superior jerárquico.

De la revisión de la normativa que regula a los poderes legislativos, se advirtió que no hay ninguna que de manera expresa contenga como conducta típica a la violencia política en razón de género; sin embargo, se observó que las reglamentaciones poseen diferentes estratos para cumplir con el derecho de acceso a la justicia, divididos en tres niveles: 1) Primer nivel, calificado así a la normativa que contempla un procedimiento que prevé todos los requisitos para cumplir con el debido proceso (Jurisprudencia 47/95); 2) Segundo nivel, los ordenamientos que, si bien contemplan un procedimiento, éste no cumple con los requisitos del debido proceso; 3) Tercer nivel, los ordenamientos que no contemplan ningún procedimiento.

A continuación, se presentan las dos tablas que contemplan a esos dos conjuntos.

NORMATIVA PARLAMENTARIA EN RELACIÓN CON EL DEBIDO PROCESO				
	Primer nivel (1)	Segundo nivel (2)	Tercer nivel (3)	Razones
Aguascalientes		X		El capítulo único "Disposiciones Generales" dispone el catálogo de sanciones que pueden imponerse a los diputados y el artículo 183 únicamente precisa que el imputado tendrá su derecho de audiencia y defensa, y que la sanción será aplicada conforme al Reglamento. El Reglamento ni la ley precisan el procedimiento.
Baja California			X	Ni la Ley orgánica ni su Código de ética establecen un procedimiento para aplicar sanciones en caso de incumplimiento a las conductas que señala el Código.
Baja California Sur			X	No existe un procedimiento para sancionar a los diputados, ni un capítulo de sanciones o conductas, es a arbitrio del propio Congreso.
Campeche	X			El artículo 153 de la Ley orgánica si contempla un procedimiento para sancionar a los diputados, el cual señala la notificación personal, el periodo de pruebas y alegatos y la resolución de una autoridad.
Ciudad de			X	No hay ninguna disposición que se

México				refiera a un procedimiento.
Chiapas			X	No hay ninguna disposición que se refiera a un procedimiento.
Chihuahua			X	No señala ningún procedimiento.
Coahuila			X	No señala ningún procedimiento.
Colima	X			El Código de ética precisa un procedimiento para sancionar a un diputado, el cual prevé la notificación al imputado, un periodo de investigación, pruebas y alegatos, la resolución y un recurso.
Durango			X	No señala ningún procedimiento.
Estado de México			X	No señala ningún procedimiento.
Guanajuato			X	No señala ningún procedimiento.
Guerrero		X		El artículo 27 dispone que el imputado tendrá su derecho de audiencia, legalidad y debido proceso, y que la sanción será aplicada conforme al procedimiento disciplinario contenido en el reglamento. No existe el reglamento.
Hidalgo			X	Cuenta con una Unidad Institucional de Género para que expida el Manual de Prácticas Conductuales con Perspectiva de Género para integrantes del Poder Legislativo, desde el 2014; sin embargo, no se ha expedido. No hay procedimiento.
Jalisco			X	No señala ningún procedimiento.
Michoacán			X	No señala ningún procedimiento.
Morelos			X	Los artículos 22 y 23 del Reglamento, disponían que los diputados que transgredieran el código de ética, incurrirían en responsabilidad; sin embargo, fueron invalidados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 124/2020, debido a una violación al proceso legislativo. El código de ética, no cuenta con un procedimiento para ser instaurado, solo la Ley Orgánica establece las medidas disciplinarias, pero no existe ningún procedimiento para su aplicación.
Nayarit		X		El artículo 21 del Reglamento establece el procedimiento que deberá de seguirse para aplicar las medidas disciplinarias; sin embargo, únicamente precisa que se gozará de la garantía de audiencia.

Nuevo León			X	La Ley orgánica refiere al Código de ética para diputados, pero no se ha expedido, y tampoco precisa ningún procedimiento.
Oaxaca			X	No señala ningún procedimiento.
Puebla	X			El artículo 60 de la Ley orgánica contempla un periodo de pruebas y alegatos, la forma en que deberán realizarse las notificaciones y quien emite la resolución correspondiente.
Querétaro	X			El artículo 189 de la Ley orgánica dispone el procedimiento que, entre otras cosas, está dirigido a suspender o inhabilitar a alguno de los miembros de la legislatura. Señala la forma en que debe presentarse la queja, el plazo y el periodo de pruebas y alegatos, la forma en que debe dictarse resolución, la legislación que, en su caso, puede fungir como supletoria, y un recurso de revisión.
Quintana Roo			X	No señala ningún procedimiento.
San Luis Potosí			X	No señala ningún procedimiento.
Sinaloa			X	No señala ningún procedimiento.
Sonora		X		Únicamente, el artículo 42 de la Ley orgánica precisa que el imputado tendrá derecho a ser oído por sí o a través de otro, previo a la imposición de la misma.
Tabasco		X		El artículo 32 de la Ley orgánica sólo indica que el diputado denunciado tendrá derecho de audiencia y deberá aportar los elementos probatorios pertinentes.
Tamaulipas			X	No señala ningún procedimiento.
Tlaxcala		X		El artículo 30 de la Ley orgánica solo precisa que el diputado denunciado tendrá derecho de audiencia.

Veracruz		X		De manera singular, el Reglamento otorga al denunciado el derecho de presentar un recurso de revisión, a efecto del que el Congreso en pleno analice la procedencia del recurso y, en su caso, la revocación, modificación o anulación de la sanción.
Yucatán			X	No señala ningún procedimiento.
Zacatecas		X		El artículo 100 de la Ley orgánica precisa que será el Reglamento el que indique el procedimiento para sancionar a los diputados y que, en todo caso, gozarán del derecho de audiencia. Sin embargo, el Reglamento no contempla ningún procedimiento.
Cámara de diputados	X			El Código de ética contempla un procedimiento para resolver las quejas presentadas contra los legisladores. Dispone, entre otras cosas, de la forma y plazo para las notificaciones, plazo para la investigación, la audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad competente para resolver y los principios a los que debe atender, incluso contempla el recurso de apelación.
Cámara de senadores			X	El Código de ética no precisa ningún reglamento.

Tabla 2. Elaboración propia.

De lo anterior se advierte que la normativa de Campeche, Colima, Puebla, Querétaro y la Cámara de diputados, es la única que establece un procedimiento que cumple con los derechos contenidos en el debido proceso, es decir, sólo el 14.7% de los poderes legislativos cuenta con un procedimiento para sancionar a los legisladores.

No obstante, a pesar de que los congresos mencionados cuentan con un procedimiento apegado al debido proceso, lo cierto es que, se limitan a establecer:

1. Las formalidades de la presentación de la queja o denuncia;
2. Las formalidades de las notificaciones;
3. Los plazos para el desahogo de la audiencia de pruebas, de los alegatos y de la resolución;
4. Las formalidades de presentación del recurso, y
5. En algunos casos, las causales de improcedencia de la queja y el recurso.

VII. COMPETENCIA EPISTÉMICA DE LA LEGISLACIÓN INTERNA DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

En relación con lo anterior, se advierte que las normativas internas de los poderes legislativos dejan de lado las reglas probatorias, por ejemplo: las reglas de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de las pruebas, y las facultades de investigación o no de la autoridad instructora.

En ese sentido, para poder aplicar conocer el grado de competencia epistémica y aplicar la fórmula, es necesario acudir a las reglas que los procedimientos administrativos sancionadores comparten con el *ius puniendi*.

Efectivamente, los procedimientos que instaura el Congreso a sus parlamentarios a efecto de sancionarlos por la comisión de una determinada conducta, forman parte del derecho administrativo sancionador.

Es criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.)) que para que un procedimiento sea catalogado dentro del derecho administrativo sancionador, debe cumplir con dos características: “a) *que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal)*; y, b) *que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material)*, [...] *en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; con*

un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita.”

Consecuentemente, en la especie, al tratarse de procedimientos que son instaurados por los poderes legislativos, que tienen por objetivo la imposición de una sanción para proteger a las mujeres su acceso a una vida libre de violencia, lo cual es de orden público e interés general, presupone un procedimiento perteneciente al derecho administrativo sancionador.

De tal manera que algunos de los principios aplicables al *ius puniendi* son trasplantables a los procedimientos sancionadores, como: 1) el principio de presunción de inocencia; 2) la carga de la prueba; 3) las reglas de exclusión probatoria, únicamente por lo que respecta a la prueba ilícita. (Jurisprudencia P./J. 99/2006; Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.))

Ahora bien, de la lista que presenta Tegecel (López 2014, 232) de los obstáculos y desequilibrios epistémicos, a los procedimientos en estudio, en su caso, les corresponderían los siguientes:

1. Obstáculos epistémicos:

- Reglas de exclusión probatoria
- Plea bargain (acuerdos y negociaciones de soluciones alternativas)

2. Desequilibrios epistémicos:

- Presunción de inocencia
- Carga de la prueba

Asimismo, Tegecel les asigna un peso epistémico a cada uno de los obstáculos y desequilibrios epistémicos, en la siguiente tabla se aprecian los correspondiente al caso concreto y el resultado del grado de competencia epistémica.

	IUS PUNIENDI		Exclusión probatoria	Plea bargain	Grado de competencia epistémica
	Presunción de inocencia	Carga de la prueba			
Campeche	2	2	2		6
Colima	2	2	2	2	8
Puebla	2	2	2		6
Querétaro	2	2	2		6
Cámara de diputados	2	2	2	2	8

Ahora bien, Tegecel precisa que, si al aplicarse la fórmula es 0, el grado de competencia epistémica es máximo, si el resultado está dentro del 1 al 8 es alto, del 9 al 17 es medio, del 18 al 26 es bajo y del 27 en adelante es muy bajo. (López 2014, 234)

De los resultados obtenidos, se advierte que los procedimientos sometidos a consideración presentan un grado alto de competencia epistémica. Sin embargo, también debe precisarse que las reglas que fueron sometidas a la consideración de la teoría, fueron las extraídas del *ius puniendi*, ya que éstos no contaban con ninguna norma procesal en relación con las cuestiones epistémicas.

Por lo anterior, cabe preguntarse si es necesario desarrollar una teoría que establezca las bases mínimas que debe cumplir un procedimiento para que se encuentre epistémicamente comprometido.

VIII. CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, primero debe dejarse claro que en tratándose de las manifestaciones que realice un parlamentario dentro del recinto en el desempeño de su encargo y éstas puedan constituir violencia política de género, la autoridad competente para investigar y sancionar es el propio poder legislativo.

Asimismo, de la revisión de la normativa interna de los poderes legislativos se advirtió la carencia de disposiciones, tanto en violencia política de género como en procedimientos que permitan sancionar a los parlamentarios. Por lo que, consideramos fundamental el papel que juega la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pues al ser una ley general, es de observancia obligatoria para todas las autoridades. En ese sentido, la ley citada constituiría la ley sustantiva de los procedimientos sancionadores en casos de violencia política de género.

Ahora bien, respecto al análisis de la normativa sobre los procedimientos sancionadores, en contraste con el marco jurídico apuntado, es de llamar la atención que de las 34 entidades, contando a los Estados y las cámaras del Congreso de la Unión, solo 5 tienen normativas internas que contemplan un procedimiento que cumple con todos los derechos contenidos por el debido proceso; no obstante, casi la totalidad de poderes legislativos cuentan con un catálogo de sanciones que pudieran llegar a imponerse a los parlamentarios que incurran en alguna falta.

Por lo anterior, cabe preguntarse ¿cómo se aplican sanciones si no se cuenta con un procedimiento que defina las reglas para tal efecto? ¿Aquello estará ajustado al debido proceso o, por el contrario, son procedimientos improvisados e implementados para el caso concreto?

Respecto a la dimensión epistémica, se advierte que los procedimientos no cuentan con reglas en materia probatoria, sino que se limitan a establecer los requisitos de las quejas y los recursos, los plazos que deben mediar para la audiencia y la sentencia, o para la presentación del recurso. Por lo que, para verificar su grado de competencia epistémica se consideraron los principios básicos del *ius puniendi*, es decir, los obstáculos y desequilibrios epistémicos utilizados en la fórmula fueron extraídos del *ius puniendi*. Lo que resultó, en apariencia, procedimientos con un grado de competencia epistémica alto.

En atención a lo anterior, es válido poner sobre la mesa la necesidad de diseñar una teoría que hermane con Tegecel pero en la que se especifiquen los elementos mínimos que debe cumplir un procedimiento para que esté epistémicamente comprometido. Principalmente, poniendo un énfasis en las reglas constitutivas, en el sentido de que, si no están legisladas entonces no existen dentro del procedimiento y, por tanto, no existirá *“la fuente de donde emer[ja] el esquema de interpretación y patrón de comportamiento social”*. (Cáceres 2016, 75)

IX. FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas

Cáceres Nieto, Enrique. 2015. Epistemología jurídica aplicada. En Enciclopedia de Filosofía y Teoría del derecho, vol. III, 2195-2296, México: IIJ UNAM.

_____. 2016. ¿¿Qué es el derecho?? Lenguaje y Derecho, México: IIJ-UNAM.

Ferrer, Jordi, 2013. Prefacio a la edición en castellano. En Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica. Madrid: Marcial Pons.

Laudan, Larry. 2013. Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica. Madrid: Marcial Pons.

López Olvera, Patricia. 2014. El estado de competencia del sistema procesal acusatorio mexicano, desde una perspectiva de derecho comparado con Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y España. Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Criterios jurídicos

Jurisprudencia 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA

PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, p. 133.

Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565.

Jurisprudencia 1a./J. 42/2007. GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, p. 124.

Jurisprudencia P. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

Tesis 1a. CCLXXV/2012 (10a.). DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. Seminario Judicial de la Federación, libro XV, tomo 1, p. 525.

Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.). DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, libro 3, tomo I, p. 396.

Jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.). NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS

QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 60, tomo II, noviembre de 2018, p. 897.