

# ELECTIO

Revista Electoral Especializada

Número 17

## Acciones de Inconstitucionalidad y Violencia Política de Género en materia electoral



---

## DIRECTORIO

---

**Gustavo Anzaldo Hernández**  
Magistrado Presidente

**Armando Ambriz Hernández**  
Magistrado

**Martha Alejandra Chávez Camarena**  
Magistrada

**Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Magistrada

**Juan Carlos Sánchez León**  
Magistrado

**Pablo F. Hernández Hernández**  
Secretario General

**Héctor Ángeles Hernández**  
Secretario Administrativo

**Sandra Araceli Vivanco Morales**  
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Agar Lesli Serrano Álvarez**  
Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

**Eber Dario Comonfort Palacios**  
Director General Jurídico

**María Dolores Corona López**  
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

**Berenice García Dávila**  
Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

**Luis Martín Flores Mejía**  
Director de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

**Alan Edgar Gutiérrez Monroy**  
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

**Anabell Arellano Mendoza**  
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

**Daniela Paola García Luises**  
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

**Daniel León Vázquez**  
Coordinador de Transparencia y Datos Personales

**Sabina Reyna Fregoso Reyes**  
Coordinadora de Archivo

**Iris González Vázquez**  
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

**Orlando Anaya González**  
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

**Miguel Ángel Quiroz Velázquez**  
Coordinador de Difusión y Publicación

# ELECTIO

## PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



**MAGDO. PRESIDENTE GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ**

Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Consejero Presidente del Instituto Electoral local, Secretario Técnico del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Consejero Electoral Distrital adscrito al XIII Distrito Uninominal del DF. Actualmente preside el Comité de Transparencia de este Tribunal, función que también desempeñó en el ahora IECM. Ha sido conferencista en diversos foros y profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la UNAM.

**MAGDO. ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ**



Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Guadalajara, cuenta con posgrado en Derecho Corporativo y Económico y Maestría en Derecho Procesal Constitucional, ambos por la Universidad Panamericana, así como Especialidad en Justicia Electoral. Se ha desempeñado como servidor público en diversas dependencias tanto federales como estatales entre ellas: la Procuraduría Agraria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Además, laboró 12 años en el Poder Judicial de la Federación, como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**MAGDA. M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA**

Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle Morelia; Master en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España; Especialista en Justicia Electoral por el TEPJF. Estudios concluidos de Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana y de la Especialidad en Derecho Electoral por la UNAM y el TEPJF. Entre 2006 y 2016 ocupó diversos cargos en el TEPJF, tanto en Sala Superior como en las Salas Regionales Toluca, Distrito Federal y Especializada, de la que es Secretaria Fundadora así como, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue Coordinadora de Ponencia en el Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Magistrada en el TECDMX y Presidenta Fundadora del Comité de Género y Derechos Humanos, así como Presidenta Fundadora de la Comisión de Derechos Humanos de la ATERM y Vicepresidenta Fundadora del Consejo Nacional Ejecutivo de Derecho Electoral.

**MAGDA. MARTHA L. MERCADO RAMÍREZ**



Licenciada en Derecho por la UNAM con especialidad en Derecho Electoral. Se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Especializada, así como en la Sala Regional Ciudad de México. Fungió como asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se ha enfocado al estudio del sistema jurisdiccional del derecho electoral, control de convencionalidad, libertad de expresión, acceso a la información, mujeres y participación política, y propaganda político-electoral.



**MAGDO. JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN**

Licenciado en Derecho por la UNAM. En la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación se desempeñó como Secretario Ejecutivo y Analista Jurídico, además de Analista en Sistemas de Jurisprudencia; mientras que en la Sala Regional de la Ciudad de México, como Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística Judicial, Titular del Archivo Judicial Regional, Titular del Secretariado Técnico, de la Oficialía de Partes, Secretario de Estudio y Cuenta. Fue Consejero Electoral en el IEDF. En el Tribunal Electoral local ha fungido como Secretario de Estudio y Cuenta, Coordinador de Ponencia y como Director General Jurídico. Catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM, ponente en materia jurídico electoral.

---

## CONTENIDO

---

- 9 Perspectiva intercultural en la violencia política de género**  
Janine M. Otálora Malassis / Magistrada de la Sala Superior  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- 21 La contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la regulación de la figura de “violencia política contra las mujeres en razón de género”**  
Mónica Aralí Soto Fregoso / Magistrada de la Sala Superior  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- 31 Consulta indígena en materia electoral: La importancia de su implementación. Lecciones desde lo local**  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda / Consejero Electoral  
del Instituto Electoral de la Ciudad de México
- 41 Reformas en materia de violencia política en razón de género**  
Felipe A. Fuentes Barrera / Magistrado Presidente de la Sala  
Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- 57 Una pandemia... de violencia: implicaciones jurídicas de una desigualdad estructural**  
Martha Leticia Mercado Ramírez / Magistrada del Tribunal Electoral  
de la Ciudad de México
- 67 Violencia política contra las mujeres en razón de género: delito electoral**  
Sandra Vivanco / Títular de la Defensoría Pública de Participación  
Ciudadana y de Procesos Democráticos
- 75 Visibilizar la violencia política contra las mujeres, un camino necesario para su atención y prevención**  
Claudia Pamela Chavarría Machado, Ana Patricia Rangel López,  
Flor Camacho Trejo / Investigadoras en Iniciativa Ciudadana  
y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.

---

**CONTENIDO**

---

**La ausencia del financiamiento electoral con perspectiva de género: Una forma de violencia hacia las mujeres en el ámbito político****85**

Paulina Mendoza Castillo / Internacionalista por la UNAM, diplomada en Derechos Humanos y Violencia Intrafamiliar, por el IIJ de la UNAM, así como Educación para la Paz y Derechos Humanos, por la Universidad Iberoamericana. Directora de Investigación, Análisis y Propuestas en Derechos Humanos

**Votar y ser electas, una conquista pendiente en los medios****94**

Cirenia Celestino Ortega / Coordinadora del Observatorio de Medios Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC).

Nayely Ortiz Chávez / Asistente Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC).

**Reducción de los tiempos fiscales en radio y televisión, implicaciones y dilemas sobre su control de constitucionalidad****106**

Mónica Calles Miramontes / Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**Mujeres trans en la vida política****117**

Diana Verónica Franco Salinas / Abogada Defensora en la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Violencia contra las mujeres en política ¿qué ocurrió en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México?****127**

María Fernanda Rodríguez Calva / Maestra en estudios políticos y sociales, posgrado UNAM

---

**CONTENIDO**

---

**135**

**La participación política de mujeres indígenas en México, en el contexto de las recientes reformas en materia de violencia política en razón de género y paridad**

Berenice Jaimes Rodríguez / Doctoranda en Derecho Electoral en la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**147**

**Violencia política de género en materia electoral: nuevas concepciones, viejos problemas**

José Ramón Mier Espinosa / Asesor en la Ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, TECDMX

**155**

**El Estado Constitucional de Derecho y su relación con los Derechos Fundamentales**

Guillermo Ordaz Sánchez / Subdirector de Estadística de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia del TECDMX

**163**

**Ley Bonilla: entre la justicia y la política. Un ejemplo de control constitucional en materia electoral**

Carlos Alberto Ezeta Macías / Secretario Auxiliar en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, adscrito a la Ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez

---

## EDITORIAL

---

El camino para fortalecer las instituciones democráticas en nuestro país no ha sido sencillo. Cada vez que concluye o está por iniciar un proceso electoral, nos damos cuenta de que aún hay temas prioritarios que atender; si bien los avances son visibles y medibles, siempre hay lugar para su evolución y para la búsqueda de la equidad e igualdad en las contiendas. En este número de *Electio* se analizan dos temas que, por su naturaleza y relevancia, han estado en las mesas de discusión en los últimos meses a lo largo y ancho del país.

El análisis del control constitucional en materia electoral, visto desde cuatro perspectivas distintas, nos permite entender cómo una decisión ejecutiva o una modificación a la normativa cambia las reglas del juego electoral. Dichos ajustes cobran relevancia en casos como el de la reducción de los tiempos fiscales en radio y televisión, el Estado de derecho y su relación con los derechos fundamentales, el estudio desde el punto de vista jurídico y político de la llamada “Ley Bonilla” y las consultas indígenas en materia electoral.

El segundo tema, la violencia política en razón de género, se aborda desde múltiples enfoques. Los análisis van desde la perspectiva intercultural, pasando por la necesidad de visibilizar este tipo de violencia como un problema que viene de mucho tiempo atrás. Se habla de las contribuciones que los órganos jurisdiccionales han realizado en la materia, así como las reformas a la normativa que se han implementado para el mismo fin.

Asimismo, se hace mención de muchos de los temas que aún permanecen pendientes: la ausencia de financiamiento electoral con perspectiva de género, el combate a la violencia en medios de comunicación durante los procesos electorales, las implicaciones de la desigualdad estructural e incluso los logros y retos a raíz de la tipificación de la violencia política en razón de género.

Por último, están los análisis de casos específicos: la participación de las mujeres trans en la vida política, cómo se abordó el tema de violencia contra las mujeres en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y la participación política de las mujeres indígenas.

Este número recoge las opiniones de personas servidoras públicas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior y Sala Regional Ciudad de México), del Instituto Electoral de la Ciudad de México, de organizaciones de la sociedad civil y de este Tribunal Electoral. Respetuosamente se les invita a la lectura, a la reflexión y al debate a fin de seguir construyendo un sistema democrático sólido tanto en nuestra ciudad como en el país entero.



# PERSPECTIVA INTERCULTURAL EN LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Janine M. Otálora Malassis<sup>1</sup>

---

1. Abogada mexicana, con más de cuarenta años de experiencia profesional, que actualmente se desempeña como Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

**Históricamente algunas personas nacían como sujetos de derechos mientras que otras nacían como objetos del derecho. El derecho natural reconocía que los hombres tenían derechos por naturaleza y, posteriormente, el Positivismo fue el instrumento para legalizarlos y legitimarlos.**

En contraste, las mujeres por una supuesta “naturaleza” sólo adquirían derechos en tanto se convertían en las hijas, madres, esposas o hermanas de algún varón. Mientras que, “por tradición” para las mujeres indígenas esos derechos se modulaban todavía más conforme al criterio de los varones líderes de sus respectivas comunidades.<sup>2</sup>

Los hombres fueron tradicionalmente los fundadores del espacio político y de sus dinámicas. Las mujeres quedaron borradas o excluidas del ámbito público-político. El derecho, a su vez, le reconocía a los hombres su participación como ciudadanos, mientras que desconocía la de las mujeres.

Para contrarrestar las diferencias sociales, poco a poco las mujeres han tenido que enfrentar los prejuicios (y a quienes los perpetúan) para lograr redefinirse a ellas mismas, a sus capacidades y a los espacios que todas las personas habitamos. Las mu-

ujeres han tenido que conseguir los derechos que ni “la naturaleza”, ni la Ilustración, ni el Positivismo les otorgó.

Desde aquel entonces, hasta ahora, ha sido incesante la búsqueda de la igualdad sustantiva. También, desde entonces hasta hoy, el método que las mujeres han utilizado para conseguir derechos ha sido la participación política en la cotidianidad y en los espacios institucionales o espacios de contracultura.

Gracias a su eventual participación como activistas, manifestantes, votantes, militantes, candidatas y funcionarias se ha logrado que disminuya cada vez más el desequilibrio social justificado en la diferencia sexual. Esta aportación además contribuye a alcanzar un

2. Véase como ejemplo local lo expuesto en Adriana Paola Palacios Luna y Lorraine Bayard de Volo, “(Ab)usos y costumbres: mujeres indígenas confrontando la violencia de género y resignificando el poder”, *Amerika (en línea)*, 16/2017. También, para un panorama nacional puede verse Paloma Bonfil Sánchez, *et al.*, *Violencia de Género contra Mujeres en Zonas Indígenas en México*, SEGOB, CIESAS, CONAVIM, CONACYT. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/348121/Violencia\\_de\\_Genero\\_Contra\\_Mujeres\\_en\\_Zonas\\_Indigenas\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/348121/Violencia_de_Genero_Contra_Mujeres_en_Zonas_Indigenas_en_Mexico.pdf). Finalmente, como ejemplo latinoamericano véase Paloma Bonfil Sánchez, “Mujeres indígenas y derechos en el marco de las sociedades multiétnicas y pluriculturales de América Latina”, en *Ra Ximhai, Revista Científica de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sostenible*, enero-abril, año / Vol. 8, núm. 1, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, 2012, pp. 141-167.



régimen democrático en el que realmente la ciudadanía tenga posibilidades equitativas de participación.

El problema es que, a pesar del legado feminista, de la perspectiva de género y de los derechos humanos, aun así, la participación femenina continúa juzgándose a partir de parámetros patriarcales. Estas interpretaciones se transforman en actitudes y acciones que alejan a las mujeres de los espacios donde pueden realizarse los cambios jurídicos que determinan cambios sociales. Un sabotaje de este tipo perpetúa las relaciones de dominación entre los sexos y atenta contra el espíritu democrático de los procesos político-electorales.



Estas actitudes constituyen violencia en contra de las mujeres, pero además, son violencia política en contra de la colectividad, porque impiden la diversidad de participación y representación. Incluso la situación es alarmante porque cancela el debate democrático y lo restringe para que participen preponderantemente los sujetos privilegiados por la jerarquía de la diferencia sexual.

Como lo he mencionado anteriormente, “la violencia política de género es un hecho político producido por las relaciones de fuerza y poder que aluden a la construcción social entre hombres y mujeres en la sociedad”.<sup>3</sup> De esta manera, la violencia genera que las mujeres políticas sean públicamente desacreditadas (explícita o implícitamente) no por el contenido de sus opiniones, ni por la calidad de su trabajo, sino por su sexo, por su género y por las funciones que el patriarcado les atribuye.

La violencia política en razón de género busca limitar, controlar, restringir y demeritar la participación de las mujeres en el ámbito político, democrático y electoral. Esto es grave porque la participación política de las mujeres ha sido esencial para deconstruir las normatividades que man-

3. Janine M. Otálora Malassis, “Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas”, en *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Flavia Fredenberg et al. (ed.), México: UNAM, 2017.



tenían la vida pública, privada e íntima de la mujer subordinada a las permisiones de los hombres.

Las mujeres han ganado el reconocimiento y respeto de sus derechos a partir de la subversión política en la vida pública. Las adelitas, las sufragistas, las zapatistas, las chicanas, las paritaristas o las feministas han sido ejemplos de ello. La incursión de las mujeres en un entramado político que originalmente se constituía sólo por hombres provocó que se reformularan los anquilosados límites asimétricos que justificaban una sociedad jerarquizada conforme a la diferencia sexual (perviviendo con otras categorías interseccionadas, como, por ejemplo, el origen étnico y el color de piel).

No obstante, a pesar de los logros de las mujeres, la presencia y vigencia histórica del patriarcado permiten que actualmente las personas todavía no distingan por completo los estereotipos que rigen la cotidianidad. La discriminación se confunde con la tradición, con “la normalidad” y el estado de las cosas. Por consiguiente, las personas que perpetran este tipo de violencia erróneamente consideran que es un ejercicio legítimo de su libertad de expresión y de creencias el asumir que “una mujer es incapaz de participar en el espacio público”, sin percibir que en realidad esa manifestación es discriminatoria y violenta.

Lo dijo acertadamente la escritora Toni Morrison al recibir el Premio Nobel de Literatura en 1993 “el lenguaje opresivo hace más que representar violencia, es violencia; hace más que representar los límites del conocimiento, limita el conocimiento”.<sup>4</sup>

El concepto de violencia política en razón de género existe para darle nombre a la filtración de la violencia de género en las estructuras democráticas. Previamente existían conceptos para nombrar la violencia en contra de las mujeres. Sin embargo, sus definiciones no alcanzaban a incluir el espectro de perpetraciones fácticas que se generan en el ámbito político-electoral.

Además, este tipo de violencia no sólo lastima los derechos de las mujeres, sino que también afecta el funcionamiento del país, porque interpreta el régimen democrático a partir de estereotipos sexuales. Toda dinámica electoral que funcione a partir de la discriminación queda privada de considerarse democrática porque es intrínsecamente excluyente.

Recientemente han ocurrido reformas para contribuir a solucionar este problema. Entre los cambios normativos se logró que la violencia política en razón de género fuese tipificada como delito<sup>5</sup> y también como

causa de responsabilidad administrativa;<sup>6</sup> sin embargo, habrá que analizar si este tipo de medidas en contra de quienes cometan esos actos se traduce en una mejor posibilidad para que las mujeres accedan y se desempeñen en la arena política.

Las nuevas normativas sobre violencia política de género son un enorme avance en torno a un asunto que necesita solución desde hace tiempo. Se disminuirá la violencia porque estas normativas evitan que las mujeres sean excluidas del ámbito político, mientras que también se impide la inclusión de personas que perpetran prácticas de violencia.<sup>7</sup>

No obstante, erradicar la violencia política de género implica que la labor jurisdiccional no sólo tenga un enfoque punitivo, sino que también incida en que la sociedad reinterprete a las mujeres como sujetos políticos y que ellas mismas lo hagan sin que su integridad peligre.

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha contribuido a impulsar la participación política de las mujeres, mediante la transversalización de la perspectiva de género y la implementación del Protocolo para atender la violencia

---

6. Ley General de Responsabilidades Administrativas, art. 57.

7. Conforme al art. 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para participar por una diputación o una senaduría se requiere no sólo cumplir con los requisitos constitucionales, sino además no ser una persona imputada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

4. <https://www.nobelprize.org/prizes/literature/1993/morrison/lecture/>

5. Ley General en Materia de Delitos Electorales, art. 20 Bis.

política de género.<sup>8</sup> Además, en conjunto, las recientes reformas de género en materia electoral y el trabajo de los tribunales permiten que las autoridades tengan lineamientos generales y criterios jurisprudenciales para solucionar casos de violencia política contra las mujeres.

Las reformas y la colaboración de los tribunales muestran que el reto a corto plazo será que las determinaciones se homologuen a nivel estatal. Sin embargo, tal homologación todavía será insuficiente para afirmar que la participación de las mujeres políticas de todo el país se encuentra en igualdad de circunstancias. Las normativas pueden homologarse, pero no los diferentes contextos que enfrentan las diversidades de mujeres.

La falta de reconocimiento de estas diferencias genera que entre las mujeres también surjan relaciones desiguales de poder. Basta con darse cuenta de que una mujer indígena accede al nivel político comunitario con dificultades; que incluso su acceso a la política estatal es complicado, pero que su acceso al ámbito político federal todavía es mucho más difícil.

A las mujeres indígenas no sólo su pro-

pio contexto las obstaculiza, sino también los discursos de racismo y discriminación que son parte del contexto sociopolítico del país.<sup>9</sup> Como mujer es complicado acceder a la participación política, pero como mujer indígena o afrodescendiente lo es todavía más.

Si próximamente la aplicación del marco normativo sobre violencia política en razón de género no toma acciones respecto de esa diversidad, entonces, de alguna manera, se estaría ejerciendo violencia política de género en contra de las propias mujeres, porque se estaría procurando la inclusión, no de un grupo históricamente marginado, sino únicamente de la fracción privilegiada de ese grupo.

Para que la democracia mexicana sea verdaderamente representativa, la violencia política de género deberá interpretarse con interculturalidad. Este es el requisito básico que necesita una nación constitucionalmente pluricultural. De esta forma, se evita que las desigualdades de poder entre mujeres segreguen de la arena política a aquellas que no tienen el privilegio de sus mismas circunstancias.

El reto a largo plazo será que las mujeres no sean interpretadas así, como un grupo

8. Ejemplo de ello puede verse en la tesis X/2017 en la cual se dispuso que, en caso de existir violencia política de género, entonces el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección que garanticen el respeto del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Esta tesis deriva de los asuntos [SUP-JDC-1654/2016](#) del caso de Rosa Pérez Pérez y [SUP-JDC-1773/2016](#) y del caso de Felicitas Muñiz Gómez, ambos asuntos vinculados con órdenes de protección.

9. Esta circunstancia puede además corroborarse conforme a los altos índices de racismo en el país, los cuales pueden ser consultados en Raymundo M. Campos Vázquez y Carolina Rivas Herrera, “El tono de piel de los representantes de elección popular en México”, El Colegio de México, 2019; también en la serie de estudios sobre “Discriminación étnico-racial en México”, realizados por el COLMEX. Disponibles en: <https://discriminacion.colmex.mx/>

homogéneo, sino que se reconozcan como integrantes de un grupo dentro del cual se distinguen por sus cuerpos, aspiraciones, contexto sociocultural o adscripción sexo-ge-nérica.<sup>10</sup>

Si se analiza la situación de las mujeres en el país, entonces es posible notar que existen desigualdades que, si bien pueden tener su origen en la diferencia sexual, se han asentado como inequidades económicas, domésticas, laborales, educativas e incluso lingüísticas. Por ejemplo, entre la población económicamente activa en el ámbito nacional participan el 68.5% de hombres y el 33.5% de mujeres.<sup>11</sup> Es una desigualdad drástica, pero esta desigualdad se incrementa aún más en la población originaria.

Entre las personas indígenas económicamente activas participan el 65.7% de los hombres y sólo el 23.5% de las mujeres.<sup>12</sup> En

contraste, el 64.7% de las mujeres indígenas realiza actividades no remuneradas mientras que en la esfera nacional la cifra es de 62.8%.<sup>13</sup> Además, a nivel nacional el analfabetismo fue del 5.5% mientras que en poblaciones indígenas es de 17.8% y dentro de ese porcentaje 13% de hombres son analfabetas, pero 26.8% de mujeres también lo son.<sup>14</sup>

Estos datos muestran que la sociedad mexicana está atravesada por las desigualdades creadas por la diferencia sexual, de modo que los hombres tienen mejores condiciones sociales respecto a las mujeres. No obstante, los datos también muestran que el grupo de mujeres está atravesado por las desigualdades producidas por la diferencia étnica.

Las relaciones asimétricas de poder se marcan por la diferencia sexual y se remarcan por la falta de perspectiva intercultural. De esta manera, las mujeres políticas son un grupo diverso dentro del cual también existen fracciones marginadas de la oportunidad de desempeñarse en dinámicas político-electorales.

Las reformas sobre violencia política en razón de género son un claro indicador de que están ocurriendo cambios culturales. Sin embargo, los datos de las mujeres indíge-

---

10. Véase por ejemplo la resolución SUP-JDC-304/2018 y sus acumulados, en donde la Sala Superior estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la auto-adscripción de una persona. Una determinación que surgió a partir de que Santos Cruz Martínez y Yair Hernández Quiroz, se auto-adscribieron como mujeres postuladas para ocupar cargos de primera concejalía en ayuntamientos de Cuilapam de Guerrero y Chalcaltongo de Hidalgo, Oaxaca.

11. Cfr. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), "Mujeres indígenas, datos estadísticos en el México actual", texto en el cual se cita el Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en INEGI, Encuesta intercensal, México, 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mujeres-indigenas-datos-estadisticos-en-el-mexico-actual?idiom=es>

12. Ibíd.

13. Ibíd considerando también ONU Mujeres, CEPAL, INMUNERES e INEGI, Medir el Trabajo No Remunerado (TnR) y el Uso Del Tiempo: Visibilizar la Contribución, 2013, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

14. *Op. cit.*, p. 9.

nas muestran que esos cambios todavía no incluyen lo que ellas necesitarían para ir a la par con los avances en el ámbito de la representación política.

Se podrá observar una disminución en la violencia política en razón de género para las mujeres indígenas cuando se considere que ellas, al igual que cualquier otra mujer del país, están en condiciones similares de acceder a la esfera pública estatal o federal. Por ahora, las mujeres indígenas no sólo son excluidas del sistema de cargos políticos en sus comunidades, sino que también pocas de ellas encuentran la posibilidad de participar en el sistema político estatal.<sup>15</sup>

En otras palabras, es violencia política de género en contra de las mujeres indígenas asumir que la cúspide de su participación política acontece en cuanto acceden a los cargos locales. Es violencia porque se interpreta su participación conforme al ámbito de su pertenencia cultural y no conforme a su agencia de ciudadanas y mujeres.

Si las mujeres indígenas deben representar a sus pueblos, entonces se promueve que su identidad se fije en función del grupo al que pertenecen. El efecto de esta exigencia erosiona su propia identidad, porque su condición de mujer se repliega ante su

condición colectiva. En ese caso una mujer indígena pierde su posibilidad de expresar sus preferencias personales y se refuerzan los estereotipos porque su identidad de “mujer” se modula para ser afín con la identidad del grupo. Se crea un confinamiento identitario.<sup>16</sup>

Para que una nación pluricultural tenga una democracia representativa es fundamental contar con la participación de las mujeres indígenas para que ellas postulen en la arena política sus necesidades, no sólo como miembros integrantes de una comunidad, sino también como mujeres indígenas dentro y fuera de ella.

La voz política de las mujeres indígenas y afrodescendientes es violentada en cuanto se les circumscribe a hablar únicamente desde su comunidad y en nombre de ella. La voz política de estas mujeres debe sonar en sus comunidades, pero también sus voces deben formar parte del diálogo nacional. Que ocurra una sororidad política para desarticular las relaciones asimétricas de poder que existen entre las mujeres y que marginan a las originarias.

La participación intercultural permitiría que las mujeres políticas no sean interpretadas desde su cosmovisión, sino desde su condición de sujeto político y su agencia de

---

15. Daniela Cerva Cerna, “Participación política de las mujeres indígenas en México: Una propuesta de análisis desde el derecho y la interseccionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXIX, núm. 274, mayo-agosto de 2019, pp. 539-540.

---

16. Véase una explicación sobre el confinamiento identitario en Hans Asenbaum, “Making a Difference: Toward a Feminist Democratic Theory in the Digital Age”, *Politics & Gender*, 16, 2020, pp. 230-257.

gobernanza. Este es el preámbulo para que, posteriormente, en la arena política tampoco sean prejuzgadas conforme a su sexo, ni conforme a su género, ni por su origen, sino que sean escuchadas como personas participantes de las dinámicas político-electorales.

Los derechos y la materia electoral pueden utilizarse como un medio para confrontar la opresión y dominación que ha sido institucionalizada por no distinguir entre la diversidad de quienes integran grupos históricamente marginados. Por lo cual, la próxima estrategia para disipar la violencia política en razón de género debe considerar que las mujeres no son homogéneas y debe incorporar seriamente la perspectiva étnica para que las mujeres indígenas puedan participar políticamente sin ser frenadas por dobles obstáculos, los que surgen en el interior de su propia comunidad y los que emergen de sus interacciones con la sociedad mayoritaria.<sup>17</sup>

Finalmente, la erradicación de la violencia política en razón de género requiere que las autoridades cumplan sus deberes y actúen con apego a la reforma y al marco normativo (inter)nacional sobre género. Asimismo, el debate debe permanecer abierto para escuchar todas las participaciones que

---

17. Sobre este tema véase el trabajo de Laura R. Valladares, "Mujeres ejemplares: indígenas en los espacios públicos", en *Alteridades*, vol. 14, núm. 28, julio-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2004, pp. 127-147. *Op. cit.*, p. 13.



puedan contribuir a cuestionar las categorías universales que promueven asimetrías de poder mediante categorías identitarias.

El debate debe continuar hasta que las mujeres participen en el ámbito público, no sólo en el modo que les permiten, sino hasta que participen del modo en que prefieran.



**Descarga**  
nuestras últimas publicaciones digitales  
y mantente a la vanguardia de los temas  
electorales más relevantes





# LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DE “VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO”

Mónica Aralí Soto Fregoso<sup>1</sup>

---

1. Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## 1. LAS RECENTES REFORMAS LEGALES EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

El pasado 13 de abril de 2020 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, un paquete de reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General de Responsabi-

lidades Administrativas, con el fin de regular, prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres y particularmente la violencia política contra las mujeres por razón de género; que constituye hasta la fecha un lastre histórico y cultural contra el que la sociedad mexicana continúa luchando.

De dicha reforma destaca el contenido del artículo 20 bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, mismo que define la violencia política contra las mujeres en razón de género como:

*Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

*Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.*



*Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta ley, y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.*

Es indudable la importancia que tiene este paquete de reformas y sus definiciones en la tarea operativa de erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de género. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer.

Por un lado, ha quedado pendiente la tarea de las entidades federativas de nuestro país, de ajustar sus leyes locales a estas disposiciones, que buscan armonizar la legislación general para establecer principios y bases normativas que construyan un nuevo marco de regulación y, sobre todo, un nuevo parámetro de relaciones sociales en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Al respecto, es preciso recordar que, de conformidad con el principio de certeza en materia electoral previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional, cualquier reforma

en la materia debe realizarse antes de los 90 días previos al inicio del proceso electoral, el cual en el ámbito federal y en las entidades federativas que tendrán procesos concurrentes, dará inicio en la primera semana de septiembre de 2020; sin embargo, la situación derivada de la contingencia sanitaria ha hecho imposible que dichas reformas legales a nivel local pudieran concretarse en todas las entidades federativas, lo que ampliará la labor de los tribunales electorales en la interpretación y aplicación de estos principios contenidos en leyes generales.

Por otro lado, debe resaltarse que los avances en la materia no pueden ser considerados como una conquista que únicamente beneficie a las mujeres. Erradicar la violencia política en contra de las mujeres es una tarea que fortalece las condiciones de un Estado democrático, por lo que el impacto de estas disposiciones favorece a la sociedad mexicana y a todo su régimen de organización.

## **2. EL APORTE DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF AL CONTENIDO DE DICHAS REFORMAS LEGALES**

Estamos en la antesala del inicio de un proceso electoral, el proceso federal 2020-2021, en el que se presenta una oportunidad histórica para acabar con estas infames pautas de conducta social que se presentan en el desarrollo de este tipo de procesos.

Para llegar a este histórico momento, el papel de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido determinante. Mediante diversas decisiones judiciales contenidas en distintas resoluciones, se ha construido una línea jurisprudencial sólida que abonó el camino de las mencionadas reformas legislativas y que sentó las bases para la construcción de los criterios que hoy en día son de aplicación general en todo el país.

Por citar algunos ejemplos, podemos referir el contenido de la Jurisprudencia 48/2016, de rubro:

**“VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”**

La cual fue aprobada por la Sala Superior del TEPJF en sesión pública celebrada el dos de noviembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, y publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.



Misma que es incluso citada en el considerando Primero del Dictamen Legislativo por el cual se aprueba dicho paquete de reformas en el Senado de la República.<sup>2</sup>

O bien, la jurisprudencia 21/2018 consultable bajo el rubro:

**“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”**

Aprobada por la Sala Superior del TEPJF en sesión pública celebrada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos, y publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

Así como el **Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres** emitido por la Sala Superior del TEPJF en coordinación con diversas instancias y autoridades en la materia (2016), que es igualmente referido

2. Dictamen de las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de la minuta con Proyecto de 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, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Senado de la República. 5 de marzo de 2020. Página 7.

en el considerando Primero del mencionado dictamen legislativo, en el que se señala que dicho protocolo es la fuente de donde se toma el concepto de violencia política contra las mujeres por razón de género, y que es entendida como:

*Todas aquellas acciones que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género) que tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionalmente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político electorales, incluyendo el ejercicio del cargo... puede incluir entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.<sup>3</sup>*

Todos ellos, instrumentos relevantes en la labor jurisdiccional en materia electoral, que aportaron criterios fundamentales a la reforma legal, ya que permiten destacar la línea de jurisprudencia del TEPJF, que después se convierte en el enfoque y contenido legislativo, a través de ciertos aspectos como los que a continuación se mencionan:

1. El reconocimiento de que la violencia política contra las mujeres por razón de género puede presentarse

3. Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Segunda Edición. 2017. Página 41.

mediante distintos actos y omisiones que tienen como fin menoscabar o impedir el ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres, o de alguna mujer en particular.

2. La definición de que esta figura se presenta cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer; es decir, cuando está especialmente orientada en contra de las mujeres por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos, bajo concepciones basadas en estereotipos.

Debe tomarse en cuenta que en ocasiones el acto de violencia puede dirigirse no sólo hacia la mujer, sino hacia aquello que implica lo “femenino” y a los roles que normalmente se asignan a las mujeres; o bien, cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres; es decir, que la acción u omisión puede afectar a las mujeres de forma diferente al impacto que podría tener en el género masculino o cuyas consecuencias se agravan ante la condición de ser mujer; o bien cuando afecta a las mujeres en forma desproporcionada.

Asimismo, en la referida jurisprudencia 48/2016, en la jurisprudencia 21/2018 y en el citado Protocolo, se señala que, con el fin de identificar la violencia política en contra de las mujeres en razón de género, es necesario verificar:

- Que el acto de violencia obstruya o pretenda impedir el ejercicio de derechos político-electorales (incluyendo el ejercicio de un cargo público);
- Que la acción u omisión se lleve a cabo por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
- Que la violencia sea simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual o psicológica;
- Que la acción u omisión tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
- Que el acto se base en elementos de género, es decir:
  - Que se dirija a una mujer por ser mujer,
  - Que tenga un impacto diferenciado en las mujeres; y
  - Que afecte desproporcionadamente a las mujeres (atendiendo esa desproporción a la manera en que afectaría a los hombres la misma acción u omisión).<sup>4</sup>

---

4. Véanse criterios contenidos en la Sentencia del juicio SUP-REP-252/2018 de fecha once de junio de 2018.

### 3. LA IMPORTANCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS DECISIONES JUDICIALES DEL TEPJF

Para la Sala Superior del TEPJF ha sido fundamental aplicar los criterios para juzgar con perspectiva de género, lo que implica, entre otros aspectos, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género, así como aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*Juzgar con perspectiva de género implica hacer realidad el derecho a la igualdad. Responde a una obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder. Así, el derecho y sus instituciones constituyen herramientas emancipadoras que hacen posible que las personas diseñen y ejecuten un proyecto de vida digna en condiciones de autonomía e igualdad.<sup>5</sup>*

---

5. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. “Haciendo Realidad el Derecho a la Igualdad.” Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Edición. Noviembre de 2015. Página 73.



Las reformas que recientemente fueron aprobadas en esta materia, y que indudablemente se apoyan y dan continuidad a los criterios jurisprudenciales ya mencionados de la Sala Superior del TEPJF, permitirán a esta instancia jurisdiccional y a todas las autoridades electorales federales y locales, aplicar los principios normativos que permitan hacer realidad un

sistema más igualitario para los hombres y las mujeres en el marco de la consolidación del Estado democrático de derecho al que nuestro país aspira, con una sociedad más incluyente e inmersa en una cultura paritaria en términos de la representación política, en beneficio de toda la sociedad.

# Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores

Martha Leticia Mercado Ramírez  
Coordinadora



**Descarga**  
nuestras últimas publicaciones digitales  
y mantente a la vanguardia de los temas  
electorales más relevantes







# **CONSULTA INDÍGENA EN MATERIA ELECTORAL: LA IMPORTANCIA DE SU IMPLEMENTACIÓN. LECCIONES DESDE LO LOCAL**

**Yuri Gabriel Beltrán Miranda<sup>1</sup>**

---

1. Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México  
Twitter: @yuribeltran

## **EL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A SER CONSULTADOS**

**El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido en múltiples instrumentos internacionales: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

(OIT),<sup>2</sup> las Declaraciones de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como en las recomendaciones y sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, del cual México es parte, los pueblos indígenas pueden exigir las consultas con el objetivo de obtener su consentimiento en caso de que exista una medida legislativa o administrativa que pueda afectarles directamente. Siguiendo los estándares internacionales, los elementos esenciales que deben observarse al implementar una consulta son los siguientes:

- A. Previa. La consulta debe realizarse de forma previa a la aprobación, autorización, publicación o ejecución de las medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades;
- B. Libre. No debe de existir ningún tipo de presión, coerción, amenazas, intimidación o manipulación del proceso;
- C. Informada. Se debe proporcionar información culturalmente adecuada a los pueblos participantes en la consulta.

Dicha información debe estar redactada de forma sencilla, de tal manera que se pueda comprender el alcance de las medidas propuestas, con sus posibles beneficios y perjuicios. Se debe asegurar que la información sea entregada en distintos formatos: visuales, auditivos, escritos. Además, los pueblos deben tener acceso, de forma permanente y durante todo el proceso de consulta, a mecanismos que permitan explicar las medidas propuestas mediante foros, talleres, mesas informativas, etc.;

- D. Buena fe. El proceso de consulta debe llevarse a cabo en un ambiente de confianza, respeto mutuo y en condiciones de igualdad. Esto conlleva la obligación de las autoridades de no considerar a la consulta como un mero trámite y de garantizar la ausencia de coerción por parte del Estado o de algún tercero con autorización o aquiescencia;
- E. Procedimientos culturalmente adecuados. Se deben tomar en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones, garantizando la participación equitativa de las mujeres; y

---

2. El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales fue adoptado en Ginebra, Suiza, por la 76<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1989.

F. Deber de acomodo. Todas las partes involucradas deben actuar con flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. Las decisiones deben estar sujetas a revisión por parte de instancias administrativas y judiciales de nivel superior.

En México, los dos primeros artículos de la Constitución General de la República definen el alcance que tiene el derecho a la consulta. En primer lugar, el artículo 2º reconoce de forma explícita el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la consulta, así como a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En segundo lugar, el artículo 1º incorpora el derecho internacional, del que el Estado mexicano sea parte, a la normativa interna y determina la jerarquía del Convenio 169 de la OIT. Además, establece los principios de interpretación conforme y pro persona, así como la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos.

## **LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2009**

El 5 de diciembre de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió



la acción de inconstitucionalidad 108/2009, presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el partido político con registro local “Más por Hidalgo”, en contra del Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del estado de Hidalgo.<sup>3</sup> Los demandantes argumentaron que la acción legislativa del Congreso local vulneró el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, reconocido en el artículo 6º, párrafo 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT.

Lo anterior, en virtud de que la reforma al Código Electoral de Hidalgo contenía cambios sustantivos que impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas del estado, en tanto regulan cuestiones relativas a su derecho de autodeterminación, repre-

sentación y participación política. Entre los cambios a la legislación destacan la creación de la Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas dentro de la estructura del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) y un entramado legal que determina la forma en que las comunidades y pueblos originarios participarán en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos o conforme a sus sistemas normativos internos, así como los métodos para garantizar su representatividad en los poderes locales.

En consecuencia, a decir de los demandantes, el Congreso del estado tenía la obligación de realizar la consulta bajo los estándares internacionales durante el proceso legislativo. Sin embargo, las mesas de discusión realizadas por el Congreso local, si bien fueron previas a la formulación del dictamen en comisiones, en una fase adicional dentro del proceso legislativo, estas no implicaron una consulta en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT.

## LA DECISIÓN DE LA SUPREMA CORTE

La SCJN le dio la razón a los demandantes y determinó que la consulta incurrió en diversas deficiencias que obligan a reponerla en su totalidad, sustancialmente, por las razones siguientes:

3. No debe perderse de vista que la incorporación del contenido impugnado del Decreto y la consulta indígena fueron resultado de diversas decisiones judiciales por parte de los tribunales electorales, local y federal. En primera instancia, el Tribunal Electoral de Hidalgo emitió una sentencia (TEEH-JDC- 056/2018) donde le dio la razón a un ciudadano al señalar la omisión legislativa consistente en la falta de armonización de la Constitución y Código Electoral del estado con la reforma a la fracción III del apartado A del artículo 2º la Constitución General de la República. Por otro lado, en atención a otra impugnación (ST-JDC-76/2019), la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó hacer del conocimiento de la legislatura estatal que, dentro del proceso de la reforma electoral en materia indígena, era obligatorio efectuar la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, ya que era innegable que se trata de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

- A. No se respetó el plazo que debe de existir entre la convocatoria a la consulta y la fecha de su realización. El requisito relativo a que las consultas sean debidamente informadas no se constriñe únicamente al momento de su realización, también debe garantizarse de manera previa. Entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la señalada para la celebración de la consulta debieron transcurrir por lo menos treinta días naturales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.
- B. No existió una comunicación constante entre el Congreso local y las comunidades y pueblos indígenas de la entidad que favoreciera la comprensión de los temas a tratar en las “Asambleas Regionales”. Además de la reducción del plazo, tampoco se implementaron los mecanismos didácticos para proporcionar eficacia a la consulta y alentar una participación informada.
- C. La información sobre la consulta y los materiales didácticos no fueron entregados oportunamente. Las pruebas aportadas sólo demuestran la recepción de los documentos por parte de los representantes indígenas, lo que no implica que se haya efectuado una comunicación efectiva entre estos y los pueblos y comunidades que representan.
- D. No se dio la participación de todos los pueblos indígenas de la entidad y tampoco coadyuvó activamente el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la instancia local con la comisión legislativa encargada de elaborar el dictamen.
- E. La información entregada no puede estimarse culturalmente adecuada, si se toma en cuenta que no hay evidencia de que el personal asignado por el Congreso para realizar las tareas tenga conocimiento de las lenguas indígenas o fuera asistido por intérpretes. Además, la convocatoria únicamente se emitió en español, náhuatl y hñahñu, siendo que la legislación local reconoce otras lenguas.<sup>4</sup> Tampoco existe evidencia de la capacitación al personal sobre la organización política y costumbres de las comunidades, pues no basta con que entrevisten a cualquiera de sus integrantes, sino
- 
4. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, en dicha entidad se reconoce la existencia de las siguientes lenguas: náhuatl (Sierra Huasteca y Acaxochitlán); hñahñu (Acaxohitlan, Valle del Mezquital y San Ildefonso Tepeji del Río); otomí; tepehua; tenek y pames. Por lo tanto, todos los indígenas que hablan otomí, tepehua, tenek y pames, no tuvieron acceso a la información sobre la reforma constitucional en materia electoral y no estuvieron en aptitud de participar de forma informada en la consulta pública.

que proporcionen a las autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como posibilidades reales de participación y discusión en los foros dispuestos para ello.

F. En la etapa informativa no se advirtió la participación de las autoridades competentes en materia de consulta indígena: el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas.<sup>5</sup> Ambas instancias tienen la responsabilidad legal de actuar coordinadamente con las autoridades, a fin de garantizar la entrega de la información precisa y comprensible sobre la naturaleza y consecuencias del proceso legislativo, así como dar apoyo y seguimiento a la difusión de la consulta.

G. La difusión de la consulta fue limitada. No basta con la difusión vía internet o mediante radio y televisión. El Congreso local debió ofrecer alternativas viables para su eficaz difusión, tales como el voceo en las comunidades y pueblos indígenas de la entidad.

5. El Congreso local invitó a diversas autoridades a participar en la consulta (Centro Estatal de Lenguas Indígenas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, IEEH, Departamento Jurídico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas). Sin embargo, el apoyo de dichas instituciones se solicitó en la víspera de la celebración de las Asambleas Regionales, con apenas unos días de anticipación.

Además, estas acciones debieron ser supervisadas por alguna autoridad especializada en la materia.

De acuerdo con el último censo de población realizado por el INEGI en 2010, 369,549 personas hablaban alguna lengua indígena en Hidalgo. Según los resultados de la consulta, sólo asistieron 798 personas, lo que representa el 0.21% de la población indígena. Por lo anterior, la SCJN llegó a la conclusión de que no existió una participación suficiente que represente los intereses de los pueblos y comunidades indígenas en el estado y, derivado de ello, tampoco se acreditó un verdadero diálogo con el Congreso local.<sup>6</sup>

6. Antes de resolver la acción de inconstitucionalidad, la SCJN consultó la opinión del TEPJF. La Sala Superior del TEPJF sostuvo que si las autoridades señaladas como responsables no demuestran que, durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el Decreto cuestionado, realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales correspondientes, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional.



Atendiendo a la cercanía del proceso electoral en el estado, la SCJN determinó que la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de que concluya el proceso electoral ordinario. Lo anterior, en el entendido que, inmediatamente después de concluido el proceso, el legislador local deberá subsanar el vicio de inconstitucionalidad observando como mínimo los lineamientos del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT.

## LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: LAS ASAMBLEAS CONSULTIVAS CHILANGAS

En la Ciudad de México existen pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes, distribuidos en todas las Alcaldías. Los pueblos y barrios originarios mantienen una identidad comunitaria, que se conserva a través de celebraciones cívicas y religiosas.

En el marco del proceso electoral de 2018, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) consultó a dichos colectivos sobre la determinación de las circunscripciones para la elección, por mayoría relativa, de las y los concejales en cada demarcación territorial de la Ciudad de México. Los objetivos específicos de la consulta fueron: 1) garantizar la participación de los pueblos y barrios originarios en la toma de decisiones respecto a la materia de la consulta; 2) respetar y proteger los derechos colectivos de los pueblos originarios, con perspectiva de género; y 3) entregar información pertinente y culturalmente adecuada sobre el proceso.

En el diseño de la consulta se consideraron los más altos estándares internacionales, así como la Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF.<sup>7</sup> Primero, se elaboró un Protocolo específico para garantizar la implementación del proceso de consulta a pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, con el acompañamiento de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, quien dio fe de la legalidad del proceso, la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comu-

7. En materia electoral, el TEPJF emitió la Jurisprudencia 37/2015 denominada CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.

nidades, así como un Comité Técnico Asesor creado para tal fin. Segundo, se definieron los procedimientos y una ruta detallada, abierta e inclusiva con cuatro fases:

1. fase de acuerdos previos, cuyo objetivo fue generar un consenso, acuerdo o consentimiento respecto al proceso de consulta: fechas, métodos, prácticas, mecanismos de información, deliberación y ejecución; así como de los criterios para la determinación de las circunscripciones. Se realizó una asamblea informativa a la que asistieron casi 6000 personas;

2. fase informativa, que tuvo el objetivo de garantizar que la información relativa al escenario de las circunscripciones fuera entregado de forma sencilla, clara y culturalmente adecuada. Al respecto, se remitió el primer escenario de las circunscripciones a las instituciones representativas, se publicó la información en la página del IECH, en oficinas centrales y las 40 sedes distritales. Además, las y los funcionarios electorales atendieron todas las dudas técnicas que se presentaron;

3. fase deliberativa para que los pueblos decidan libremente y opinen sobre el escenario propuesto. El IECH recibió 150 observaciones por parte de las instituciones representativas de pueblos,

barrios originarios y comunidades indígenas;

4. fase consultiva, cuya meta era llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento respecto a las medidas propuestas. Para ello, se sistematizaron las propuestas para otorgar una respuesta puntual a cada una de ellas; y
5. fase de ejecución y seguimiento mediante un comité conformado por los pueblos originarios y la autoridad responsable.

Con estas acciones se dio cabal cumplimiento a lo mandatado por el legislador. Sin embargo, esa delimitación únicamente se utilizó para el proceso electoral de 2018. Para los comicios que están por iniciar se deberá realizar una nueva división territorial en donde las Alcaldías se conformarán por diez, doce y hasta quince consejales, de acuerdo con el número de habitantes.



Durante este nuevo proceso de delimitación de las circunscripciones, el IECM ha seguido los estándares internacionales para implementar la consulta. El Consejo General aprobó un Documento Rector y Plan de Trabajo e integró un Comité Técnico Asesor con especialistas en la materia. Sin embargo, la pandemia provocada por el COVID-19 interrumpió las actividades institucionales, incluyendo las Asambleas previstas. Actualmente y ante esta situación inédita, el IECM está estudiando las soluciones más adecuadas y factibles que permitan armonizar, al mismo tiempo, el derecho a la salud y a la consulta de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la Ciudad de México.

## CONCLUSIONES

La adecuada implementación de las consultas indígenas es fundamental, pues a partir

de ellas se articulan otros derechos imprescindibles de las personas y sus comunidades. Las consultas son un mecanismo de participación en la toma de decisiones legislativas y administrativas que deben preservar un mínimo de garantías en su aplicación. Como hemos revisado en la acción de inconstitucionalidad 108/2009, en algunos casos persisten problemas operativos en su implementación.

Las autoridades tienen la responsabilidad de conciliar y reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Su participación a través de un diálogo institucional eficaz es fundamental para fortalecer la legitimidad del Estado democrático de Derecho. El cumplimiento de los estándares internacionales es un punto de partida indiscutible. La experiencia local del IECM da testimonio de que cuando se quiere, se puede.





# REFORMAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

Felipe A. Fuentes Barrera<sup>1</sup>

---

1. Felipe Alfredo Fuentes Barrera (Ciudad de México) es un abogado mexicano que se desempeña como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desde noviembre de 2016, actualmente funge como como Magistrado Presidente.

## 1. INTRODUCCIÓN

**Con las reformas publicadas el pasado 13 de abril, nuestra democracia alcanza un triunfo de incalculable valor a través del cual la legislatura del Congreso de la Unión, a la cual orgullosamente hemos llamado: “De la Paridad de Género”, garantiza la plena participación de las mujeres en los asuntos públicos de nuestro país, en un ambiente libre de violencia política en su contra, por el solo hecho de ser mujeres.**

Estas modificaciones legales convierten a México en el segundo país en América Latina, después de Bolivia, en tener una legislación de este tipo, y su implementación fortalecerá la protección de los derechos de las mujeres, especialmente los político-electorales, construyendo un bloque de convencionalidad robusto en esta materia.

Efectivamente, en términos de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), las mujeres tienen derecho al acceso

igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Hoy, nuestro marco jurídico materializa plenamente estos derechos a favor de las mujeres mexicanas, adoptando la visión del derecho internacional de los derechos humanos sobre el tema, por lo que el principio de igualdad entre mujeres y hombre adquiere una fuerza viviente.

Sin duda, con todos los avances que en materia de paridad de género hemos logrado hasta ahora, poder contar con normas legales obligatorias para los sujetos relacionados directa o indirectamente con el sistema electoral, a fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en razón de género resultaba quizás la última pieza (pero no por ello menos relevante) de nuestro rompecabezas de garantías electorales, hoy la hemos alcanzado.

## 2. CONTENIDO DE LA REFORMA

Después de un proceso arduo y con más de 40 iniciativas presentadas sobre violencia política de género en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el trabajo decidido y responsable de legisladoras, legisladores, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, permitió una reforma integral que impactará en distintos ámbitos jurídicos de nuestro ordenamiento. Las líneas esenciales de la reforma son:

1. Establece una definición a la violencia política en razón de género como toda acción u omisión basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político 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 y la libertad de organización;
2. Considera que dicha violencia podrá manifestarse a través de la descalificación, ridiculización, bromas hirientes, restricción del uso de la palabra, agresiones verbales, descalificación de sus aportaciones, hostigamiento, coacción, obstaculización de su trabajo, ataques físicos y psicológicos, acoso y hostigamiento sexual, amenazas, intimidación, difamación o presión para que renuncie al cargo o a la candidatura, así como en cualquier tipo de discriminación y menoscabo de la autoridad de las mujeres políticas;
3. Asigna al Instituto Nacional Electoral:
  - i) promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;
  - ii) incorporar la perspectiva

- de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias durante los procesos electorales; y, iii) sancionar las conductas que constituyan violencia política en razón de género;
4. Establece que la paridad de género será la igualdad entre mujeres y hombres, siendo la asignación del 50 por ciento mujeres y 50 hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramiento de cargos por designación;
  5. Establece que la integración de las presidencias municipales, concejalías, regidurías y sindicaturas deberá conformarse garantizando el principio de paridad de género;
  6. Crea la Comisión de Paridad e Igualdad de Género en el Consejo General del INE;
  7. Faculta a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica a: i) realizar campañas de información para la prevención y erradicación de la violencia política por razón de género; y, ii) capacitar al personal que labora en el Instituto, organismos públicos locales e integrantes de mesas directivas de casillas para prevenir y erradicar la violencia política de género;
  8. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas de circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo; y, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezar-se alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo;
  9. En la asignación de las diputaciones y senadurías se deberá garantizar el principio de paridad de género;
  10. Dispone las diversas conductas que constituyen una infracción por parte de los sujetos con responsabilidad en materia de violencia política en razón de género, así como las medidas cautelares y de reparación, las cuales deberán garantizar la plena satisfacción de los derechos de las víctimas;
  11. Establece que será obligación de los partidos políticos sancionar por medio de los mecanismos y procedimientos internos todo acto relacionado con la violencia política de género; y,
  12. Tipifica una serie de conductas puni-

bles en el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, por sí o mediante interpósita persona. Destacan:

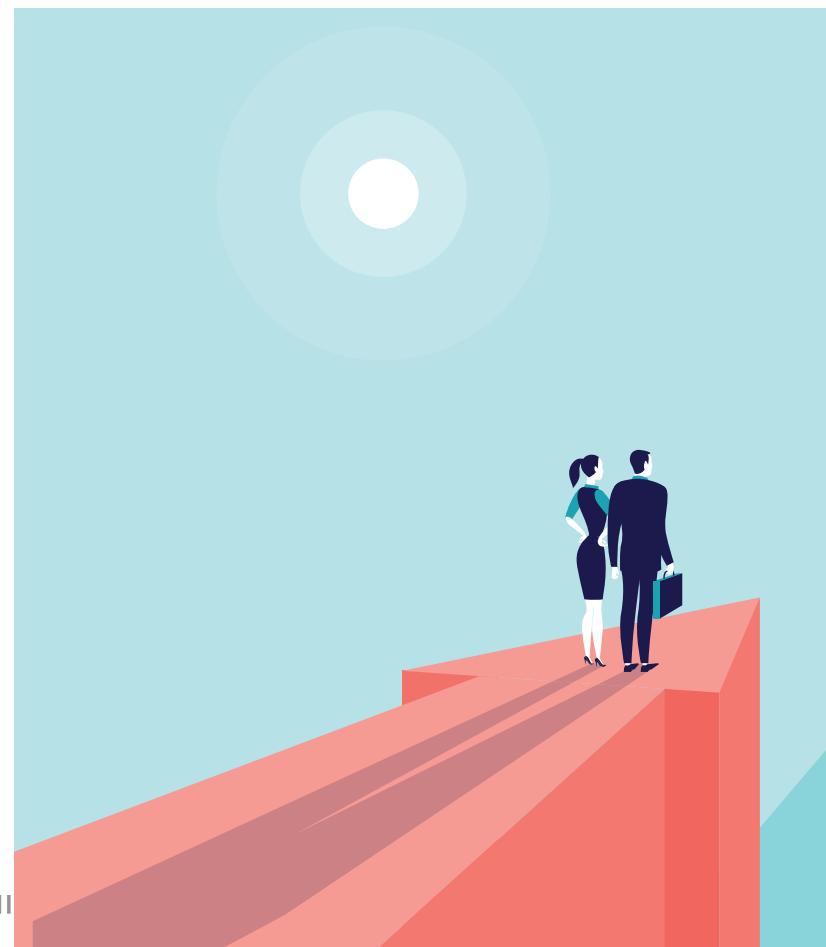
- La publicación o divulgación de imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.
- Que se limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión.
- Que se proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

13. Determina que la Fiscalía General de la República deberá crear la Base Estadística Nacional de Violencia Política de Género.

Como es fácil advertir, la reforma es muy

amplia y abarca un conjunto de materias, facultades, acciones e instituciones, por lo que los resultados de su materialización podrán irse evaluando paulatinamente con el transcurso del tiempo y en términos de los casos que lleguen a presentarse a la luz de la actual legislación.

Sin embargo, debo destacar que uno de los aspectos más relevantes de la reforma es el conjunto de medidas, vías e instrumentos que se establecen para proteger los derechos político-electorales de las mujeres en sede judicial, disponiendo que la jurisdicción electoral federal es competente para conocer y resolver de las controversias que se presenten al respecto; por ende, enseguida me ocuparé, específicamente, de las repercusiones más importantes que aquélla tendrá en



el ámbito de competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### 3. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO JUDICIAL (FEDERAL) ELECTORAL

Antes de que en nuestro sistema jurídico contáramos con las normas recién publicadas en esta materia, ocho instituciones del Estado mexicano<sup>2</sup> (dentro de ellas el Tribunal Electoral que me honro en presidir), en el año 2016 redactaron el Protocolo para la atención

2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Secretaría de Gobernación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.

de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

El Protocolo tiene la finalidad esencial de detectar los casos en que las agresiones están especialmente orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer y, en consecuencia, representan violencia en términos simbólicos, bajo concepciones basadas en estereotipos. Especial énfasis se puso en revisar con lupa las expresiones o actos dirigidos a denostar todo lo que implica lo: “femenino” y el ataque a los papeles que normalmente se asignan a las mujeres.

En aquel momento, estas instituciones procuraron identificar los casos en los que expresiones, actos o cualquier tipo de manifestación violenta ocasiona un impacto diferenciado en las mujeres frente al que provoca en los hombres, causándoles afectación desproporcionada por su condición de mujer.

En esa misma línea de esfuerzos institucionales compartidos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como aliado decidido que siempre ha sido en la defensa y protección de los derechos político-electorales de las mujeres de nuestro país, dictó una serie criterios judiciales relevantes para combatir la violencia política en razón de género.

Por su importancia, de esos criterios

conviene tener en cuenta las jurisprudencias de la anterior y actual integraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **48/2016 y 21/2018**, respectivamente.

La primera de ellas logró materializar directamente la fuerza vinculante de la Constitución y de distintos convenios de protección a la dignidad de las mujeres, para combatir la violencia política en razón de género, aun sin existir legislación específica al respecto.

Este criterio es de gran relevancia, porque desde una perspectiva de derecho constitucional directamente aplicable, así como de apertura al derecho internacional de los derechos humanos,<sup>3</sup> la Sala Superior consideró que, de conformidad con el principio pro persona, el derecho a la igualdad entre mujer y hombre y el ejercicio más amplio de los derechos político-electORALES, el combate de la violencia política contra las mujeres es una obligación a cargo de cualquier autoridad del Estado mexicano (en el ámbito de sus competencias), así como actuar con diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a los derechos de las mujeres.

La jurisprudencia que he citado en se-

gundo lugar nos permitió definir cuáles son los elementos que actualizan la violencia política en razón de género dentro del debate político. En este trascendente criterio determinamos que esos elementos son, en esencia:

1. Que la expresión o acto suceda en el marco del ejercicio de derechos político-electORALES o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Que sea cometido por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos, medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Que el acto de violencia podía ser simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Que el acto tuviera por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electORALES de las mujeres, y
5. Que estuviera basado en elementos de género, es decir: i) dirigido a una mujer por ser mujer; ii) tuviera un impacto diferenciado en las mujeres; y, iii) las afectara desproporcionadamente.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuer-

3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

zos institucionales, nuestro sistema jurídico estaba carente aún de un marco jurídico claro y obligatorio que permitiera a todas y todos los operadores jurídicos exigir ciertas conductas y disuadir otros comportamientos de violencia política contra la mujer, a la par que sancionarlos, evitar la repetición de esos actos y lograr la reparación integral de la afectación a través de reglas claras.

Las reformas legales que hoy reflexionamos han complementado nuestro sistema de garantías y defensa de los derechos político-electorales de las mujeres y sus repercusiones en los ámbitos administrativos, penales y electorales serán múltiples.

Son tres, esencialmente, los aspectos más importantes que la reforma presenta en el campo judicial electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los que realizaré las siguientes reflexiones.

#### **A. El reconocimiento de la violencia política en razón de género como una infracción electoral y su sujeción al procedimiento especial sancionador.**

Un primer elemento, es que en la LGIPE se establece de manera categórica a la violencia política en razón de género como una infracción expresa en el ámbito político-electoral; es decir, bajo el principio de taxatividad del derecho administrativo electoral sancionador, se prescribe una conducta con una serie de modalidades, de manera que, quienes re-

produzcan esos comportamientos estarán incurriendo en infracción sancionable.

Más allá de lo que jurídicamente implica el establecimiento de esta infracción, quiero decir con toda claridad que este es un mensaje social muy poderoso que el Estado mexicano envía a través de sus instituciones y que podemos parafrasear así: en México, no toleramos la violencia política en contra de nuestras mujeres en cualquiera de sus manifestaciones, por lo que rechazamos tajantemente los comportamientos que la reproduzcan; y quienes así actúen, enfrentarán consecuencias legales.

El segundo elemento que merece nuestra atención es que la reforma ha establecido una vía específica para denunciar, conocer y resolver los casos en los que se presenten estos comportamientos para que, mediante esa vía, se sancione al responsable y se restituya a la víctima.

En coherencia con la naturaleza de infracción electoral que se le ha dado a la violencia política en razón de género, la vía elegida por el Poder Legislativo es el procedimiento especial sancionador, de conformidad con el novel artículo 442 bis introducido a la LGIPE.

La adscripción del conocimiento y resolución de los casos en que se presente la violencia política en razón de género, a la vía del procedimiento especial sancionador, permitirá que cuando esas conductas se realicen —por lo que hace al ámbito federal—, en un

primer momento el INE y después la Sala Especializada del Tribunal Electoral estén en aptitud de sancionar con bases objetivas y reglas claras a los infractores y responsables, pues la LGIPE ya prevé todo un catálogo de sanciones y sujetos a sancionar.

Es importante recordar que, de acuerdo con nuestro sistema, la Sala Superior podrá resolver en última instancia sobre estos procedimientos, garantizando con ello la uniformidad de criterio y seguridad jurídica de las partes, pero sobre todo, la protección efectiva de la dignidad e integridad de las mujeres mexicanas que decidan participar en los asuntos públicos de nuestro país.

En ese sentido, quiero poner énfasis en que las sanciones previstas en la LGIPE son proporcionales y eficientes para cumplir con la finalidad perseguida por las reformas, que es la erradicación de la violencia política con-

tra las mujeres.

Por ejemplo, un partido político puede enfrentar la pérdida de su registro por promover o auspiciar actos que se traduzcan en violencia política contra las mujeres; y, por otra parte, una persona que aspira a una candidatura o que ya la posea, puede perder esa calidad y no participar en la elección en la que pretendía contender, estas entre otras sanciones, incluidas las multas.

Un tercer elemento que debemos destacar es que resulta un acierto que la vía elegida haya sido, precisamente, el procedimiento especial sancionador. ¿Por qué lo considero así?

Por varias razones, el procedimiento especial sancionador (PES) es sencillo, rápido y accesible, ya que para su inicio, sustanciación y resolución sólo se requiere la presentación de la queja o denuncia; el acuerdo de admisión se



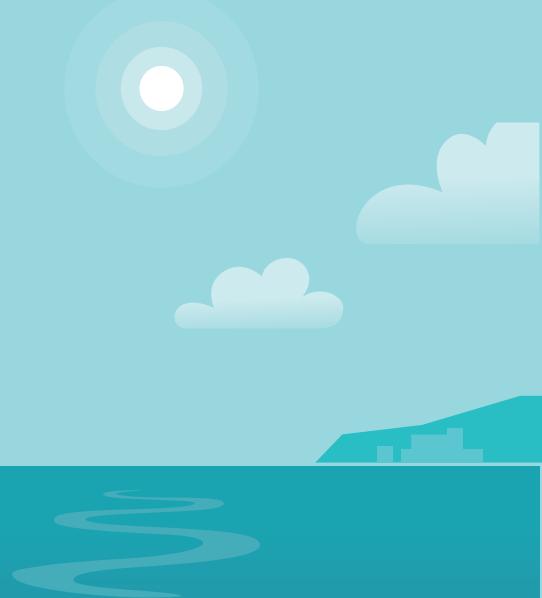
dicta en un plazo de veinticuatro horas, junto con la orden de emplazamiento a una sola audiencia, que se celebra dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación; la formulación del proyecto de resolución se elabora dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores y, finalmente, la realización de una sesión pública de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a la distribución del proyecto de resolución por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

El PES entonces es un procedimiento de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo caracteriza y por la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas objeto de queja que, en este caso, son los actos que constituyan la posible violencia política en razón de género los que deben conocerse y resolverse a la brevedad,

toda vez que en muchas ocasiones se pone en riesgo la integridad o incluso la vida de la víctima, de ahí que la vía elegida sea la idónea respecto del tipo de actos reclamados.

Pero aún más, no tengo dudas de que el procedimiento especial sancionador es un recurso eficaz y efectivo para combatir los actos que representen violencia política contra las mujeres, ya que cumple los estándares de recurso efectivo a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es eficaz, porque mediante su sustanciación y resolución se obtiene la prevención (medidas cautelares) o sanción de las conductas ilícitas que son su objeto. Es efectivo, ya que existe la posibilidad real y sencilla de promoverlo, que se tramite conforme a las reglas del debido proceso, útil para decidir si existió una violación de derechos, en este



caso, si existió violencia política en razón de género (y proporcione, de ser así, una reparación) y que sea resuelto en un plazo razonable.

Por estos motivos estoy convencido de que partimos de una posición institucional fuerte para combatir eficientemente la violencia política contra las mujeres, mediante el diseño que las y los legisladores pensaron, aprovechando las herramientas jurídicas previas respecto de las cuales, además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya tiene un camino andado de 2014 a la fecha.

#### **B. Régimen de providencias cautelares en materia de violencia política en razón de género, medidas de no repetición y reparación integral a la víctima.**

Desde luego, este es un elemento esencial de la reforma y su impacto en la materia electoral. La violencia política en razón de género afecta derechos fundamentales de las mujeres y, en ocasiones, inclusive trasciende ese ámbito y pone en riesgo otros derechos como su empleo, cargo o comisión en el servicio público, su integridad y hasta su vida; por ello, es indispensable tener la posibilidad jurídica de adoptar medidas urgentes e inmediatas para que esos actos cesen y se resguarde a la probable víctima.

Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>4</sup> un sistema eficiente de protección y defensa de derechos debe contar, necesariamente, con un mecanismo para dictar medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia, el cual cumple con una función tutelar y cautelar, en los casos en que los actos violatorios de tales derechos pongan en riesgo de irreparabilidad a las personas, a fin de evitar que la violación continúe.

Pues bien, esta figura, bajo los estándares del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, es incorporada a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), particularmente, se añade el Capítulo II Bis, en el cual encontramos el artículo 463 Bis.

En este apartado, la LGIPE dispone un mecanismo para la adopción de medidas cautelares específicas para los casos de violencia política en razón de género, estableciendo su procedencia cuando se denuncien estas infracciones, y consisten en: i) La obligación de las autoridades de realizar un análisis de riesgos y un plan de seguridad; ii) ordenar que se retire la campaña violenta contra la víctima; iii) ordenar, cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, la suspensión

---

<sup>4</sup> Solamente en lo que va de este 2020, la Corte-IDH ha dictado 16 resoluciones de medidas cautelares en las que ha sostenido el criterio aquí mencionado. Las resoluciones se pueden consultar en la siguiente liga: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

del uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora; iv) ordenar la suspensión del cargo partidista de la persona agresora y, finalmente, v) adoptar cualquier otra que sea necesaria para la protección de la mujer víctima o de quien ella solicite.

En el mismo Capítulo II Bis, la reforma consagra las garantías de no repetición y reparación integral de la víctima. Estas son figuras que cobran una especial relevancia en nuestro sistema jurídico a partir de la reforma constitucional al artículo 1º del año 2011, la cual estableció expresamente, entre otras, la obligación a cargo del Estado mexicano de prevenir y reparar las violaciones de los derechos humanos reconocidos en nuestra Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los cuales somos parte.

Dentro de la prevención, debemos considerar la no repetición, es decir, que las medidas adoptadas aseguren que la violación, en este caso, la violencia política en razón de género no volverá a presentarse, al menos, no bajo los mismos elementos (agresor, acción infractora y daño) sobre la víctima identificada.

En cuanto a la reparación integral, la Corte Interamericana ha sido enfática<sup>5</sup> al expresar que la reparación integral implica, entre otros elementos:

- La investigación de los hechos denunciados.
- La restitución de derechos, bienes y libertades.
- La rehabilitación física, psicológica o social.
- La satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas.
- La indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

Siguiendo esta tónica, el novel artículo 463 Ter de la LGIPE dispone que, a partir de ahora, en la resolución de los procedimientos sancionadores sustanciados con motivo de violencia política en razón de género, la autoridad resolutora, es decir, la Sala Especializada del Tribunal Electoral, deberá ordenar las medidas de reparación integral, considerando de manera enunciativa, pero no limitativa, las siguientes: i) Indemnización de la víctima; ii) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar la víctima por motivos de violencia; iii) disculpa pública y, desde luego, las medidas preventivas de no repetición.

Me parece que en este tema iremos construyendo, paulatinamente, una jurisprudencia cada vez más robusta y en beneficio de los derechos políticos de las mujeres y, para ello, los parámetros que han establecido tanto la Corte Interamericana como la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán de enorme utilidad.

---

5. Una sentencia emblemática de la Corte-IDH que explica con claridad la doctrina sobre garantías de no repetición y reparación integral fue dictada en el: Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Se puede consultar en la siguiente liga: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_196\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf)

### C. La nulidad judicial de los actos que constituyan violencia política en razón de género.

Finalmente, la reforma va a permitir que, además de las sanciones que se puedan imponer a los infractores en lo personal por realizar actos de violencia política contra las mujeres, éstas puedan acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, para solicitar el control de constitucionalidad y legalidad de actos en la materia que vulneren tales derechos a fin de que los mismos sean anulados.

Es decir, la reforma nos plantea un impacto de doble grado o efecto en las con-

ductas que representen violencia política en razón de género. Por una parte, mediante el PES se prevé la facultad del Estado para sancionar en el ámbito personal al infractor, como forma de reproche por su conducta, mientras que, a través de la procedencia del JDC o juicio de la ciudadanía, surge la posibilidad de realizar un control judicial, ya no de las conductas (control subjetivo), sino de los actos jurídicos (control objetivo) que produzcan esa violencia, lo cual puede derivar en su invalidez.

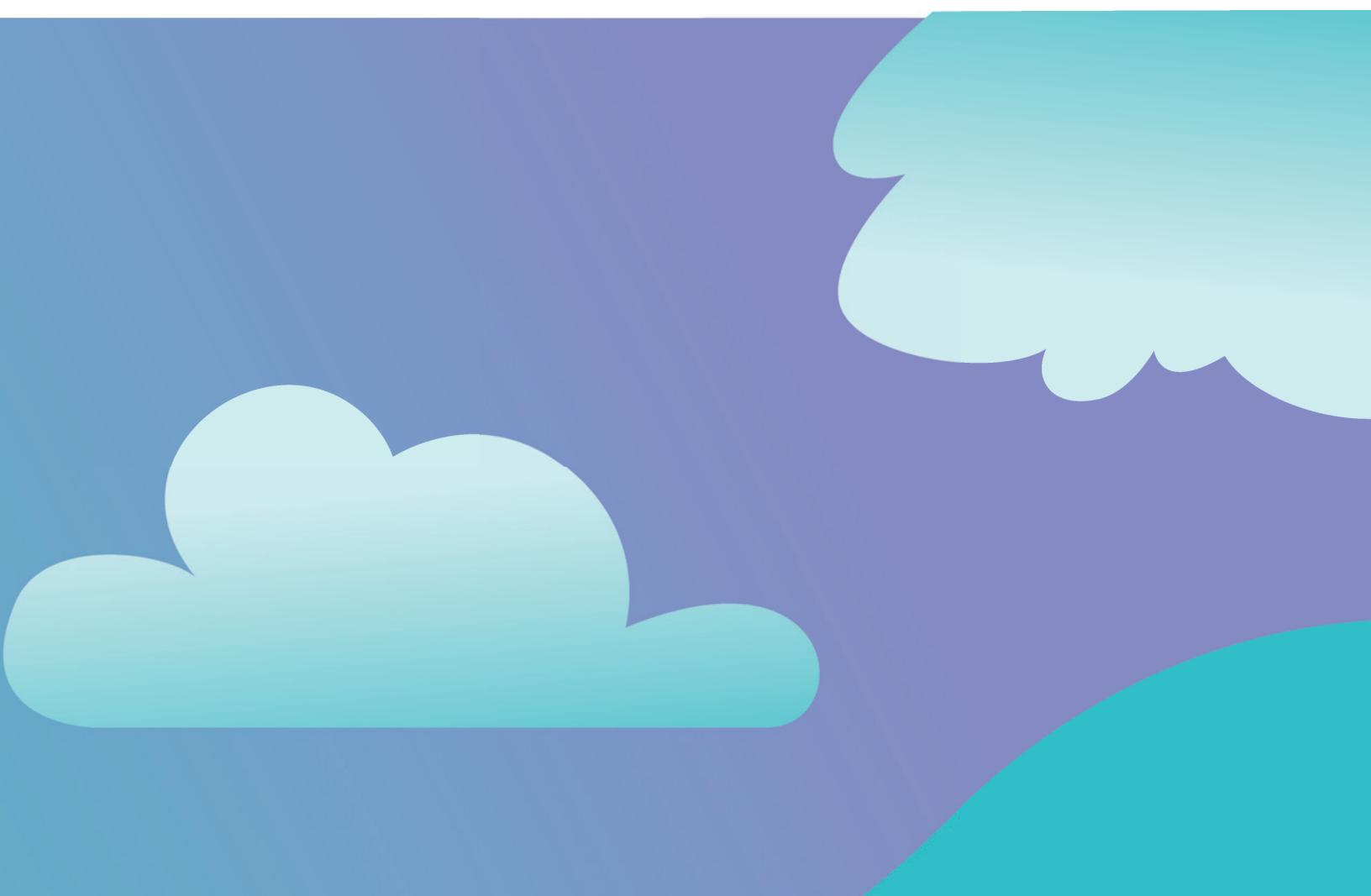
Como lo señalé con anterioridad, la violencia política contra las mujeres afecta el libre ejercicio de sus derechos político-electorales, por ello, cuando esa violencia se



produce a través de actos jurídicos, como pueden ser determinaciones de partidos políticos, autoridades electorales o cualquier otra autoridad del Estado, la tutela de tales prerrogativas queda en el campo judicial, de conformidad con lo que disponen los artículo 1º y 99 de nuestra Norma Suprema y, por ello, debe ser mediante una vía de control de constitucionalidad que se conozca de esa vulneración y se repare, de ser el caso, decretando su nulidad. Precisamente, el juicio de la ciudadanía o JDC está diseñado como un medio de control de constitucionalidad para proteger los derechos político-electORALES de las personas, así como todos aquellos derechos que guarden conexidad con éstos.

A través del JDC es posible el control judicial de los actos que representen violencia política contra la mujer, al tiempo que permite la protección de los derechos que se vean afectados por aquélla, mediante una función judicial objetiva en tanto cuenta con un parámetro de control determinado y predecible, que en el caso son el derecho a la dignidad, el derecho a la integridad y a la vida, el derecho de igualdad jurídica entre mujeres y hombres, los derechos político-electORALES, entre otros.

De esta forma, poder controlar judicialmente los actos que supongan violencia política contra las mujeres permitirá al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,



limitar la actuación de partidos y autoridades que atenten contra los derechos de éstas, evitando con ello la vulneración a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia.

A partir de la reforma, en nuestro sistema jurídico debe quedar muy claro: los derechos político-electORALES de las mujeres y su goce en condiciones de dignidad e igualdad con los hombres debe ser fundamento constitucional y convencional directo de todos los actos en que los mismos se hallen involucrados, de no ser así, se corre el riesgo de que el Tribunal Electoral deCRETE su inconstitucionalidad y, en consecuencia, su invalidez.

## 4. CONCLUSIONES

México ya no es, desde luego, el país que en 1953 instauró el voto para las mujeres en nuestra Constitución, por eso, nuevamente celebro que estas reformas hayan llegado a nuestro sistema jurídico, ya son una reivindicación indispensable que hoy da a nuestra sociedad y a nuestra democracia un rostro mucho más equitativo y justo.

Actualmente las mujeres ocupan cada vez más espacios, los espacios que les corresponden y que han ganado por sus propios méritos y esfuerzo. Las vemos destacando en las aulas universitarias, votando para elegir a sus autoridades, siendo electas para cargos políticos en los que toman decisiones importantes para la vida de las personas.

Hoy, las mujeres mexicanas desempeñan puestos públicos y trabajan en el sector privado al más alto nivel. Con cada acto, reunión, junta, proyecto y documento muestran su amplia formación, sensibilidad y capacidad discursiva.

Las mujeres hoy expresan sus preferencias de toda índole y, de acuerdo con los datos oficiales, son la mayor tasa de lectoras y consumidoras de cultura y de extensión universitaria. En contra de los prejuicios antiguos poseen criterio y presencia, sin embargo, en la realidad todavía tienen que librar batallas, una de ellas es el fenómeno de resistencia hacia su actividad política.

Hoy, con estas reformas, las y los operadores jurídicos estamos obligados y comprometidos a utilizar estas nuevas herramientas para asegurar el tránsito definitivo de las mujeres al espacio público.

Desde el Tribunal lo expreso con firmeza y pleno compromiso: seremos implacables con las agresiones, insultos, amenazas, eliminación de recursos para el ejercicio de sus funciones, propaganda o campañas negras, presiones para que renuncien a sus cargos y, en general, contra cualquier manifestación de violencia política en razón de género. Seremos, como ha sido costumbre en el Tribunal, aliados inquebrantables para que las mujeres puedan ejercer plenamente su derecho a participar en la vida pública, en un entorno libre de violencia en su contra.

Seguiremos construyendo una doctrina judicial por medio de la cual erradicaremos las actitudes peyorativas y agresivas de la sociedad hacia las mujeres, que no estimulan su participación en la adopción de decisiones.

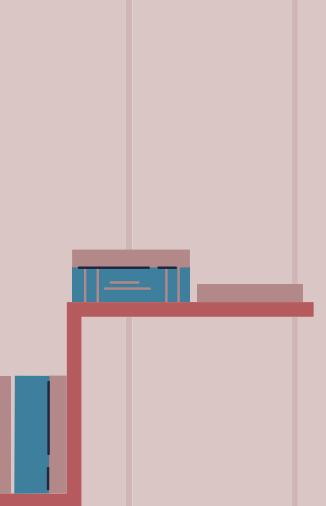
Combatiremos los estereotipos en los que han sido encasilladas, para evitar que participen en el ámbito de toma de decisiones.

Derribaremos juntos el “techo de cristal”, haciendo a un lado los límites o barreras implícitas (no visibles o tangibles) que resulta difícil traspasar y les impiden seguir ascendiendo en su carrera política y pública. Las ayudaremos a derribar también los “techos de concreto”, mediante sentencias que les permitan superar las limitaciones autoimpuestas, basadas en prejuicios y creencias

sobre sus competencias y habilidades para contribuir en la política.

Este es un México distinto, sin duda, por ello debemos estar a la altura de nuestro tiempo para erradicar, lo antes posible, la violencia política contra las mujeres. Es momento de entender que, en este tema, como señalara en su día la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, Ruth Bader Ginsburg: No les estamos pidiendo (haciendo referencia a la sociedad, particularmente a las mujeres) permiso para que el país cambie. Eso ya está sucediendo sin el permiso de algún tribunal. Lo que estamos pidiendo (a los tribunales) es que protejan el derecho del país a cambiar, que protejan a nuestros hijos e hijas.





# UNA PANDEMIA... DE VIOLENCIA: IMPLICACIONES JURÍDICAS DE UNA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

Martha Leticia Mercado Ramírez<sup>1</sup>

---

1. Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

## INTRODUCCIÓN

La violencia de género es aquella agresión (en sentido lato) ejercida contra un género específico por su propia naturaleza.<sup>2</sup> La sumisión y el ejercicio de un poder asimétrico sobre la víctima se vuelven características consustanciales de este tipo de violencia.

A pesar de que el género como elemento caracterizador es neutral, usualmente las mujeres sufren con mayor intensidad este tipo de violencia. Bajo estimaciones recientes, se calcula que el 35% de las mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o se-

---

2. Francisca Expósito, "Violencia de género", *Mente y Cerebro*, 2011, p. 20.

xual.<sup>3</sup> Otras estimaciones, rondan hacia un 70% según el margen de tolerancia sobre la definición de la violencia ejercida.

En el caso mexicano, las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía demuestran que el segundo enfoque puede ser más preciso, pues 66% de las mujeres mexicanas mayores de 15 años han sufrido algún tipo de violencia emocional, física, sexual, económica, patrimonial o discriminación laboral.<sup>4</sup>

A pesar de que la violencia es *per se* irracional, no significa que no se encuentre basada en causas lógicas y detectables. La violencia tiene su origen en la compleja de sigualdad estructural en las relaciones entre hombres y mujeres basadas en el juego de roles de poder societarios. Ello implica que es la posición que prototípicamente se le ha asignado a la mujer de forma histórica la que ha generado una estructura asimétrica.

## UNA PANDEMIA ¿O DOS?

### a) Implicaciones de la pandemia.

El coronavirus (COVID-19) es una enfermedad de transmisión personal altamente infecciosa que se ha propagado en todo el ámbito mundial. Ante su carácter respiratorio, la detección de la enfermedad sin pruebas específicas es compleja, porque bien puede ser asintomática —pero infecciosa— o bien, presentar cuadros diagnósticos similares a otras enfermedades comunes que no representan un peligro específico.

En diciembre del año 2019 la enfermedad fue detectada en China, particularmente

3. Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Reproductiva e Investigación, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Consejo Sudafricano de Investigaciones Médicas. (2013). *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, p. 2.

4. Véase el Comunicado 592/19, de 21 de noviembre de 2019, p. 6.

en la ciudad de Wuhan y, ante su alto poder de contagio, rápidamente se expandió al resto del país asiático y a un ritmo acelerado a la totalidad de continentes y prácticamente a la totalidad de países. Según la base de datos del John Hopkins School, al 29 de mayo, se han producido un total de 5,916,464 casos, de los cuales, 364,357 han finalizado en defunciones.

En el caso mexicano, según datos oficiales de la Secretaría de Salud, existían al 28 de mayo 81,400 casos confirmados, 16,315 confirmados activos y 36,131 sospechosos por COVID-19. El seguimiento epidemiológico en el caso mexicano ha optado por un modelo “centinela” con un coeficiente de 8,

lo que implicaría que un estimado de casos superaría los 200,000.

Por tanto, es indudable que la Organización Mundial de la Salud acierta al calificar al COVID-19 como una pandemia de carácter global. Las características de la enfermedad han derivado en medidas de precaución específicas por parte de los diversos países en un intento por desacelerar la curva de contagios y evitar el colapso de los sistemas de salud. Dado que la propagación del virus se da por el contacto humano, las medidas de contención han sido de aislamiento social.

Ante ello, en el específico caso mexicano, es posible ver en la actualidad una prohibición de conglomeraciones en el espacio público y la ejecución de un programa nacional de sana distancia. Mediante el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, se suspendieron las actividades no esenciales, en busca de una reducción de contagios.

Hasta aquí, la narrativa se ha centrado predominantemente en el COVID-19 y sus implicaciones globales como pandemia, pero ¿es esta la única pandemia?, ¿o deberíamos hablar de una pandemia mucho más silenciosa pero igualmente nociva para el país: la violencia de género?



Según González Schont,<sup>5</sup> el Instituto para las Mujeres de Ciudad de México ha triplicado (303%) el porcentaje de llamadas recibidas por violencia de género durante el aislamiento social. Por su parte, ONU Mujeres ha señalado que la violencia de género se recrudeció durante las medidas de aislamiento social para combatir la pandemia.<sup>6</sup> Por su parte, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, Dubravka Šimonović, ha convocado inclusive a diferentes grupos de la sociedad civil a que le proporcionen información sobre el impacto específico que la pandemia ha causado en la violencia de género, así como medidas para combatirla. Finalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México ha canalizado estas inquietudes a través de una página web específica que busca poner sobre relieve la relación entre COVID-19 y género a modo de observatorio informativo.<sup>7</sup>

La anterior relatoría muestra que diversas instituciones académicas y actores no gubernamentales especializados en la temática han denunciado que, aparejada a

la pandemia de COVID-19, hay una segunda pandemia que ha recibido mucha menos atención. La crispación provocada por el aislamiento social incrementa significativamente las tensiones de los sujetos agresores, lo que lleva con frecuencia a una mayor cantidad de violencia que se recrudece indudablemente por el hecho de que las medidas obligan a la víctima a permanecer en confinamiento con el agresor.

**b) Medidas preventivas.** Hemos mostrado que la pandemia ha recrudecido significativamente la violencia de género y acentuado la vulnerabilidad de mujeres y niñas. Ello se debe a factores comunitarios, interpersonales, societarios e individuales que se muestran en toda su extensión en situaciones de confinamiento y aislamiento social o pérdida de empleo. En sociedades que emplean los papeles de género en versiones fuertes, ello provoca que ante la imposibilidad de cumplir su papel de “proveedores”, los sujetos agresores intenten reforzar su estructura de poder mediante la violencia como alternativa.

Más que una pregunta acerca de lo que podemos hacer, la verdadera pregunta es ¿qué debemos hacer?, si consideramos que la pasividad no es una opción.

La Organización de las Naciones Unidas ha intentado arrojar algo de luz a este esquema de problemáticas.<sup>8</sup> En primer tér-

5. Cecilia González Schont, “Violencia de Género en tiempos de COVID-19”, estudio para la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Disponible en: <https://bit.ly/2M92xXh> (última consulta 29/04/2020).

6. Cfr. ONU Mujeres, COVID-19 y su Impacto en la violencia contra las mujeres y niñas”. Disponible en: <https://bit.ly/2TVIOzM> (última consulta 29/04/2020).

7. Véase la página <https://cieg.unam.mx/covid-genero/> (última consulta 29/04/2020).

8. Organización de las Naciones Unidas, Prevention: Violence against women, girls and COVID-19, UN-WOMEN, 2020.

mino, deben emplearse todos los medios de comunicación disponibles, particularmente las redes sociales y las vías digitales masivas de información, para despertar una concientización acerca del fenómeno. Debemos entender que la problemática presente es un fenómeno generalizado y no una serie de casos aislados. Si bien ha sido fuertemente criticada por sus oportunidades de mejora, la campaña gubernamental “Cuenta hasta diez” intentaba emplear este enfoque. En segundo lugar, debe emplearse el esquema de educación digital para mitigar la desigualdad de oportunidades en educación por razón de género. Las escuelas son lugares en los que el Estado y la estructura administrativa tienen un control ambiental diagnóstico y deben emplearse como mecanismos de detección.

En tercer lugar, todo plan de recuperación económica debe contemplar necesariamente partidas específicas destinadas a combatir la violencia de género, a través de apoyos económicos a familias en necesidad.

Recordemos que, al ser una problemática estructural, esta se desenvuelve en complejas dinámicas veladas que se activan o detonan ante factores específicos (como ha ocurrido, por ejemplo, con la incapacidad económica de ciertas familias y grupos). Finalmente, debe notarse que, a pesar de que la pandemia ha dado un giro en nuestra atención hacia ciertos sectores críticos como la salud o la recuperación económica de un país, no deben descontinuarse los programas existentes de combate a la violencia de género. La situación actual debe contemplarse como



un escenario en el cual las medidas a mediano y largo plazo representan esfuerzos paralelos y no alternativos a las decisiones tomadas a corto plazo.

## VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EN LA PANDEMIA

A pesar de que la violencia política de género pudiera parecer, a primera vista, menos visible que la violencia física, pues comparte con esta sus rasgos definitorios, como la necesidad de expresar capacidad de sometimiento y dominio, aunque expresado en un plano político, participativo, disruptivo del elemento democrático y, por ello, igualmente peligroso.

Según el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta comprende:

*[...] todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electORALES, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.*

En ese sentido, la violencia política de género es una serie de actos —positivos, negativos o deferenciales— que tiene un elemento de basamento (género), bajo la perspectiva de limitar el ejercicio de derechos políticos o capacidades de ejercicio de un cargo público (objeto). Su ámbito no es necesariamente estatal, esto es, puede ocurrir tanto a un nivel público como privado.

La temática es especialmente relevante por dos cuestiones. En primer término, por la especial incidencia estructural de la violencia política de género en situaciones de crisis o emergencia. En segundo lugar, es importante analizarlo en tanto la situación de pandemia puede concentrar la atención en otros temas igualmente esenciales, pero con ello detener el avance que históricamente se ha logrado en el combate a esta problemática.

Respecto de la primera razón, la situación puede propiciar violencia de género. De la misma forma en que el confinamiento y aislamiento social ha motivado un incremento general en la violencia de género, como se ha mostrado en la primera sección, estos fenómenos pueden incrementar la violencia política. Cuando la sociedad ha reproducido esquemas rígidos, patriarcales, de solución de conflicto, la intervención decisiva de mujeres en estos momentos puede dar lugar a reacciones de desprecio y menoscabo a sus derechos.

Uno de los casos controversiales, ha sido la reciente denuncia de la Senadora Alejandra Reynoso de violencia política por razón de género por parte del Subsecretario de Salud. Ello, naturalmente, no implica que haya ocurrido la denunciada violencia (esto los decidirán las autoridades competentes al procesar el asunto), pero sí muestra que vale la pena que tales alegatos se investiguen y encuentren una solución de fondo. No es momento para la tibieza de actuación.

En segundo lugar, los momentos de interrupción, como el experimentado actualmente, pueden privar de acento a una temática sobre la que se ha venido trabajando sistémicamente en los últimos años y, especialmente, en los meses previos al conflicto.

Debe recordarse que el 13 de marzo de 2020, se aprobó un paquete integral de reformas a cinco leyes generales y tres leyes orgánicas con objeto, más que de crear instrumentos, de formar un sistema holístico de respuesta a la violencia política de género.

Entre diversas medidas, se proporcionó una definición normativa de la violencia política de género, se crearon sanciones, se facultó administrativamente al Instituto Nacional Electoral y a los OPLES de las entidades federativas para el inicio de procedimientos especiales sancionadores al respecto,<sup>9</sup> entre otras importantes medidas.

La reforma no fue producto de una propuesta coyuntural, sino del trabajo conjunto del cuerpo legislativo a lo largo de más de una década de iniciativas y estudios. Por ello, es especialmente relevante que la pandemia no detenga la implementación de la reforma ni altere la dinámica de férreo combate a la violencia política de género que el Poder Legislativo ha mostrado.

## CONCLUSIONES

El presente artículo muestra que, aparejada a la Pandemia de Coronavirus-19, existe una segunda inesperada: la violencia de género. Ella se ha manifestado con fuerza ante las medidas de reclusión y aislamiento social que han reforzado la imposición estructural de roles. Dentro de esta violencia, destaca también por su fuerza la violencia política de género. El fenómeno es especialmente relevante porque puede ser acentuado por la pandemia ante el contexto político prevaleciente y porque puede interrumpir la implementación de las medidas específicas que se adoptaron como respuesta histórica a un problema de profundo calado.

La pregunta ante ello debe ser si los actores políticos y la sociedad están dispuestos a la adaptación y al cambio. Si podemos combatir un viejo problema en un nuevo escenario con soluciones innovadoras. Es

9. Francisco Zorrilla, “La reforma sobre violencia política de género”, *Nexos*, 15 de mayo de 2020.

momento de reforzar el combate a la violencia de género y a la violencia política.

## BIBLIOGRAFÍA

Expósito, Francisca. (2011). "Violencia de género". *Mente y Cerebro*, p. 20.

Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Reproductiva e Investigación, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Consejo Sudafricano de Investigaciones Médicas. (2013). *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, p. 2.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado 592/19, del 21 de noviembre de 2019, p. 6.

González Schont, Cecilia, "Violencia de Género en tiempos de COVID-19", estudio para la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Disponible en: <https://bit.ly/2M92xXh> (última consulta 29/04/2020).

ONU Mujeres, "COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas". Disponible en: <https://bit.ly/2TVIOzM> (última consulta 29/04/2020).

Organización de las Naciones Unidas, Prevention: Violence against women, girls and COVID-19, UN-WOMEN, 2020.

Zorrilla, Francisco. (15 de mayo de 2020). "La reforma sobre violencia política de género", *Nexos*.

**Memorias del foro:  
Reforma Constitucional  
en Materia de Paridad,  
conformación de  
las leyes secundarias  
y su impacto en la legislación  
de la Ciudad de México**

Coordinadora: Martha Leticia Mercado Ramírez



**Descarga**  
nuestras últimas publicaciones digitales  
y mantente a la vanguardia de los temas  
electorales más relevantes





# VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO:<sup>1</sup> DELITO ELECTORAL

Sandra Araceli Vivanco Morales<sup>2</sup>

1. En adelante VPG

2. Títular de la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos del TECDMX.

**Lo que por muchos años fue anhelado y negado una y otra vez a las mujeres, en los escritorios de las oficinas de los ministerios públicos y, sobre todo, en la escena pública, en abril de 2020, con todo y pandemia del Covid-19, se convirtió en realidad: la violencia política cometida contra las mujeres por el simple hecho de ser mujeres y atreverse a entrar al espacio público por fin es un delito, que será sancionado como tal.**

Que la violencia política ejercida por muchos años contra las mujeres para evitar, impedir, obstruir o anular su participación se castigara es una obligación que el Estado tuvo pendiente con más de la mitad de quienes integran la nación mexicana; por décadas, con ese no hacer, sistemáticamente se vulneró el principio constitucional de legalidad en perjuicio de las mujeres, que al encontrarse ante actos u omisiones de diversos actores o presuntos responsables se veían en la dificultad de poder denunciar tales conductas contrarias a Derecho, ello derivado de que las mismas no se consideraban como delitos, pues la ley no contemplaba una descripción específica de ese actuar antijurídico, por tanto, no existía pena o sanción para castigarla.

Esa deuda histórica por fin tiene asidero legal, por lo que, de ser denunciado y probado, tendrá una persona responsable y un castigo. Por un lado, es bueno, visibiliza la discriminación que las mujeres han vivido en política, así como la desigualdad con la que se enfrentan a la vida pública, frente a sus pares, los hombres; por el otro lado, sigue siendo malo: el castigo, esto es, la pena corporal y la sanción económica no significan en automático que sean medidas inhibitorias de las conductas infractoras.

## LA REFORMA EN LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES<sup>3</sup>

Para materializar la reforma sobre VPG, era necesario no sólo incluirla en las leyes generales como la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de Partidos Políticos, 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, sino particularmente en la Ley General en Materia de Delitos Electorales,<sup>4</sup> pues ahí se establecen tanto el tipo penal como las penas y sanciones ante la comisión del delito.

El artículo 3 de la LGMDE, en la fracción XIV, reforma un par de palabras significativas: en lugar de los candidatos o voceros, utiliza las personas candidatas o voceras, agrega pues, el lenguaje neutro.

En ese mismo artículo se adiciona la fracción XV, la cual incluye el concepto de Violencia política contra las mujeres en razón de género: *En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es toda acción u omisión, incluida*

3. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

4. LGMDE, en lo sucesivo.

*la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

*Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.*

A partir de la inclusión de esa fracción tenemos las definiciones de VPG, de las acciones u omisiones y los elementos de género, los cuales serán vitales para el ejercicio de las acciones correspondientes cuando se trate de denunciar conductas que configuren el delito.

Asimismo, se adiciona el artículo 20 Bis, que permite identificar el sujeto activo, la conducta y el bien jurídico tutelado; con el texto de sus 13 fracciones se obtienen los argumentos necesarios para identificar el tipo de violencia: psicológica, física, patrimonial, económica o sexual; el resultado de las acciones cometidas en su perjuicio, que le impidan el libre ejercicio de sus derechos político-electORALES de votar, ser votada o ejercer el cargo o designación del empleo, cargo o comisión y su respectiva remuneración.



En su caso, también permite identificar acciones u omisiones que impidan la libre toma de decisiones que su tarea requiera, o conductas discriminatorias por alguna condición particular de la mujer con la intención de vulnerar o menoscabar otros derechos fundamentales, en el ejercicio de los político-electORALES.

En la parte final del mismo artículo 20 Bis, se establece la penalidad, la media aritmética, así como los días de multa, señaladas para cada una de las conductas que configuren el delito de VPG; también especifica como agravante la calidad del sujeto activo, entre los que se encuentran: personas servidoras públicas, funcionarias electORALES, partidistas, aspirantes a candidaturas independientes, precandidatas o candidatas o personas con el consentimiento de alguna de ellas, lo que implicara que la pena aumente en un tercio.

Y como caso específico, el aumento de la pena en una mitad si la víctima es una mujer perteneciente o integrante de un pueblo o comunidad indígena.

## LA DENUNCIA. EL A, B, C

Ante la comisión del delito de VPG procede la denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos ElectORALES,<sup>5</sup> es importante determi-

nar qué tipo de elección se encuentra en curso y a qué nivel de gobierno pertenecen las personas presuntamente responsables, así como si se trata de autoridades electORALES o dirigentes partidistas, para que la presentación sea ante la autoridad competente.

Identificada la fiscalía electoral, local o federal, la persona denunciante debe:

- A. Identificar cuando se configure una acción u omisión que, basada en elementos de género, tenga por objeto limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electORALES de una o varias mujeres, así como el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo, labor o actividad conferida, el libre desarrollo de la función pública, toma de decisiones, libertad de organización y el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos; todo lo anterior dentro de la esfera pública o privada.
- B. El Ministerio Público de conformidad con el artículo 4 de la LGMDE, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por el delito de VPG; sin embargo, es importante que la persona denunciante pueda identificar al sujeto activo, entre los que se encuentran: personas servidoras públicas, funcionarias electORALES,

5. Fiscalía Electoral. FEDE, en lo sucesivo.

partidistas, aspirantes a candidaturas independientes, precandidatas o candidatas o personas con el consentimiento de alguna de las mencionadas.

- C. Presentación de la denuncia ante la fiscalía correspondiente, adjuntando de preferencia las mayores evidencias que permitan describir las acciones u omisiones que configuran el delito de VPG, entre las que se mencionan: testigos, documentos públicos o privados, fotografías, videos o audios.

## LOS RETOS DE LA FISCALÍA

En este proceso electoral que está por iniciar, la FEDE tiene nuevos y mucho más complejos retos que en procesos pasados.

Por décadas, muchas mujeres insistieron en que el trato inequitativo, desigual y en ocasiones discriminatorio de que fueron objeto por parte de instituciones, partidos políticos, personas dirigentes, funcionarias públicas, candidatos y/o candidatas, diversos liderazgos, era violencia política; por mucho tiempo esas conductas que dañaron y ocasionaron merma en la incursión de las mujeres en el ámbito de la política fueron minimizadas, hasta que la obligatoriedad de las entonces cuotas de género se materializó para cerrar el paso a eventos desagradables



como el de las “juanitas”, pero entonces empezaron a darse otro tipo de violencias, ya no tan “sutiles”: hubo amenazas, renuncias obligadas y asesinatos.

Entonces, pasado el proceso 2014-2015, que con una reforma electoral establecía la obligación de los partidos políticos de observar la paridad en la postulación de candidaturas para integrar el poder legislativo local y federal, el saldo fue un proceso violento en perjuicio de las mujeres, por lo que diversas instituciones se dieron a la tarea de crear el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, que vio la luz en 2016.

Con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de constitucionalidad y convencionalidad, y aminorar las desventajas históricas en la participación política de las mujeres, en ese momento el Protocolo estuvo bien, detalló las tareas de diversas instituciones, como la entonces FEPADE,<sup>6</sup> que como órgano encargado de la procuración de justicia en materia electoral le correspondía promover, garantizar y proteger el ejercicio de derechos humanos, en el caso de personas víctimas y ofendidas por violencia política de género, se proporcionaban datos de contacto con la dependencia federal y se explicaba brevemente el procedimiento a seguir si se recibe una denuncia por la posible existen-

cia de violencia política de género a través un protocolo interno de actuación.

Ahora, cinco años más tarde, con una reforma que establece la violencia política contra las mujeres en razón de género como delito, la FEDE tiene de frente, no sólo el proceso electoral más grande, pues prácticamente las 32 entidades del país tendrán elecciones locales y se elegirán 15 gubernaturas, renovación de Congreso Local en 30 estados (un total de 1063 diputaciones), alcaldías de 30 estados (1924 puestos) y 431 juntas municipales.

Deberá contribuir, en una tarea vital, de acuerdo con la reforma de abril de este año, en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se adiciona en el artículo 32, la fracción XIII, que le obliga a crear la Base Estadística Nacional de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Realizar este ejercicio estadístico, permitirá al Estado contar con datos apegados a la realidad para poder cuantificar los casos de VPG, focalizar las entidades o municipios donde se presenta con mayor frecuencia pero, sobre todo, realizar dinámicas específicas para inhibir esas conductas contrarias a Derecho, crear políticas y acciones para una actuación eficaz y eficiente que verdaderamente permita que las mujeres accedan al espacio público.

---

6. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Una medición correcta permitirá acciones coherentes, la FEDE, seguramente con sus tareas en territorio nacional, aportará los mayores insumos a la FGR para suministrar información a esa Base Estadística Nacional.

Como se mencionó, la tarea es vital, pues podrá inclusive identificar en un momento oportuno candidaturas y mujeres en riesgo latente desde la etapa de preparación del proceso electoral.

**#ParidadEnTodo**

**#VivasNosQueremos**





# VISIBILIZAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES, UN CAMINO NECESARIO PARA SU ATENCIÓN Y PREVENCIÓN

Claudia Pamela Chavarría Machado  
Ana Patricia Rangel López  
Flor Camacho Trejo<sup>1</sup>

1. Investigadoras en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.

## INTRODUCCIÓN

La violencia política contra las mujeres recientemente fue tipificada como delito a nivel federal, ello ha sido posible gracias a diversas luchas en los procesos legislativos y en la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en la mayoría de los estados no se ha incluido el concepto en sus leyes y además requiere de mayor visibilización por parte de las instituciones gubernamentales para generar acciones para

su atención y prevención, así como de acciones clave para fortalecer la participación de las mujeres. Los esfuerzos por elaborar investigaciones y realizar acciones para la formación a través de la educación han tenido una base importante en organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el presente artículo describe la experiencia que desde Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., hemos desarrollado a través de proyectos participativos para la educación y generación de alternativas de atención de

la violencia política contra las mujeres en la esfera electoral, y los elementos que consideramos esenciales para contribuir al debate para proponer la ampliación del concepto en otros espacios donde también participan las mujeres. Asimismo, señalamos los hallazgos, resultados y propuestas desplegadas de dichas investigaciones. Finalmente, apuntamos la importancia de mantener la vigencia del tratamiento del tema, pues es necesario avanzar hacia políticas que garanticen a las mujeres el ejercicio de sus derechos humanos, particularmente a participar en las decisiones públicas y políticas del país.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES Y EL AVANCE POR EL RECONOCIMIENTO DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

La participación de las mujeres en los ámbitos de decisión ha sido un proceso paulatino, producto de diversas luchas de organizaciones, activistas, académicas y legisladoras que impulsaron agendas políticas en favor de los derechos de las mujeres, particularmente por garantizar los derechos político-electORALES. Posterior al intento por implementar una medida de acción afirmativa como lo fue las cuotas de género, en 2014 con la reforma político-electoral se elevó a rango constitucional la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas federales y estatales, lo cual fue un paso trascendental, pues dio la

pauta para establecer el reconocimiento de las mismas oportunidades de acceso a cargos de representación política; no obstante, en la realidad se ha traducido de manera desproporcionada en varios momentos. En este sentido, en la historia democrática de México, solamente nueve mujeres han sido gobernadoras; en 2017, el 17% de las Secretarías de Estado tenía como titular a una mujer, mientras que el resto eran ocupadas por hombres. Asimismo, en las elecciones de 2018, de las 48 candidaturas a ocupar la gubernatura de nueve entidades, sólo 11 fueron de mujeres.<sup>2</sup> Fue hasta 2019 que se observó un avance importante en la participación de las mujeres, pues hubo, al menos, 554 alcaldesas, 548 diputadas locales y 241 federales.<sup>3</sup> Si bien, cada entidad federativa ha tenido su propio avance, en total, 33% de los puestos de elección popular fueron ocupados por mujeres, vía sufragio.<sup>4</sup>

Ahora bien, el avance en las leyes, y en la práctica ha transitado por diversas situaciones que han menguado la participación de las mujeres, pues al ser espacios tradicio-

---

2. Instituto Nacional de las Mujeres. Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>

3. Rafael López. “Mujeres ocupan mil 408 cargos públicos y la cifra va en ascenso”. 3 de mayo de 2020. En Milenio. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/mujeres-ocupan-mil-408-cargos-publicos-cifra-ascenso>

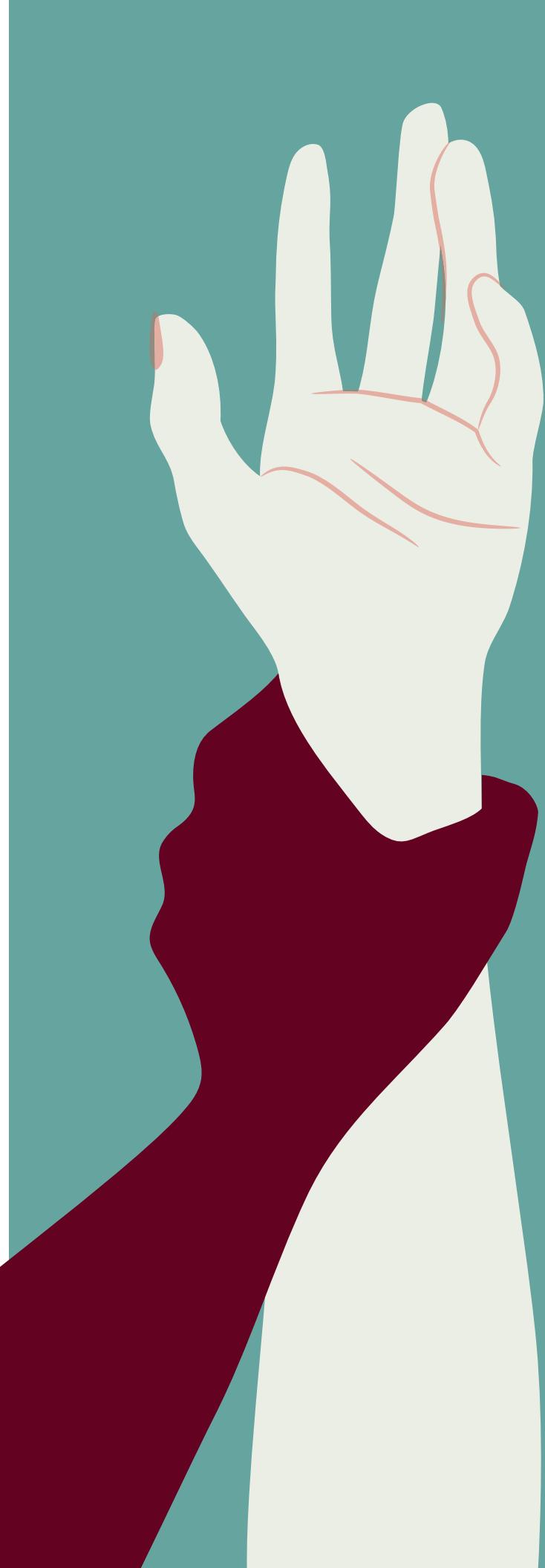
4. Ibíd.

nalmente dominados por hombres se han manifestado acciones de inconformidad y de irregularidad en los procesos electorales, por ejemplo, al interior de los partidos políticos, los dirigentes no permiten que las mujeres candidatas o electas tomen decisiones relacionadas a la campaña y a la forma de administración; niegan el acceso a información necesaria y relevante para ejercer su cargo o les exigen que promuevan ciertos temas y proyectos.<sup>5</sup> Suelen minimizar los conocimientos y la capacidad de las mujeres para ejercer sus funciones. Además realizan acciones que sexualizan a las mujeres, pues los partidos difunden propaganda sexista, reproduciendo estereotipos de género. Otra de las formas en las que impiden la formación profesional de las mujeres es cuando los partidos no realizan acciones para el fortalecimiento de su liderazgo político. En 2016 el Instituto Nacional Electoral dio cuenta de ello a través de la fiscalización de recursos,<sup>6</sup> en la cual el Instituto observó la ausencia de medidas encaminadas a brindar herramientas a las mujeres para su empoderamiento político.

En relación a lo anterior, recordemos que la violencia política contra las mujeres tie-

5. Flavia Freidenberg y María Cristina Osorio. (2017). “Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México”. En *La representación política de las mujeres en México*. México. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la\\_representacion\\_politica\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_mex.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la_representacion_politica_de_las_mujeres_en_mex.pdf)

6. Ibíd.



ne diversas manifestaciones consistentes en obstaculizar su participación, por medio de amenazas, intimidaciones, agresiones, entre otras, que tienen como objetivo menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electORALES de las mujeres. Dicha violencia puede incluir violencia física, psicológica, económica, sexual, patrimonial o feminicida. Aunado a esto, debemos añadir que este tipo de violencia se encuentra invisibilizada y normalizada, aun y con los esfuerzos institucionales en la elaboración de protocolos<sup>7</sup> para atenderla, pues es preciso reconocer que dichos esfuerzos han hecho posible la existencia de rutas de orientación a las víctimas y de mecanismos para su prevención y atención.

Ahora bien, la lucha por la tipificación de la violencia política contra las mujeres ha implicado un proceso largo, y que recientemente fue reconocido, pues el pasado 13 de abril de este año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto que reforma diversas disposiciones de leyes generales<sup>8</sup> para incorporar el delito de violencia

7. Protocolo para la Atención de violencia política contra las mujeres en razón de género (Edición 2017); Guía para la atención de la violencia política por razones de género y derechos humanos para la CDMX (Elaborada en 2018).

8. 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. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)



política contra las mujeres en razón de género. En la reforma realizada a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se define violencia política 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 menosabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

Este paso es trascendental porque destaca que la Fiscalía General de la República podrá crear comisiones especiales de carácter temporal, para las investigaciones de diversos delitos, entre ellos, el de violencia política contra las mujeres. Además de que tendrán un enfoque de acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral del daño y las garantías de no repetición.

Lo anterior, implica un avance sustancial en la materia, debido a que es necesario

dar seguimiento puntual, contar con informes que den cuenta de la violencia política de género con indicadores precisos para valorar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres y adoptar medidas necesarias para su observación y atención. En el último informe de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)<sup>9</sup> correspondiente al mes de abril, dicha instancia señala que no se registraron denuncias por incidentes relacionados con violencia política de género. Lo cual puede deberse a la falta de visibilización y reconocimiento de la violencia que sufren las propias mujeres, por lo que hace falta implementar estrategias de sensibilización al respecto.

## NUESTRA EXPERIENCIA EN EL TEMA

En INCIDE Social hemos desarrollado, desde hace más de 15 años, proyectos relacionados con la participación política con perspectiva de género como enfoque transversal. Además, hemos fungido como organización observadora en las jornadas electorales, a través de lo cual hemos detectado elementos que contribuyen a producir investigaciones que dan cuenta de las condiciones de desigualdad en las que participan las mujeres.

---

9. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Informe Mensual de Actividades. Abril de 2020. Disponible en: <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/informes/2020/Abril2020.pdf>

Es así que, durante 2017 y 2018 emprendimos dos proyectos en la Ciudad de México, cuyo objetivo fue generar programas de educación para fomentar la participación ciudadana y prevenir la violencia política contra las mujeres; éstos se realizaron con recursos del Programa Proequidad del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Como parte de ambos procesos se brindaron talleres sobre participación ciudadana, derechos humanos y derechos políticos de las mujeres con enfoque de género. En ellos participaron mujeres pertenecientes a organizaciones, colectivos, integrantes de partidos políticos y mujeres interesadas en los temas.

El primer proyecto dio cuenta de que la mayoría de las participantes no contaban con conocimientos previos respecto al tema de violencia política; no obstante, mostraron

interés en informarse y en replicar los talleres en sus espacios de participación. Asimismo, el proceso permitió la elaboración de propuestas creativas para la difusión de la violencia política y de sus diferentes manifestaciones. Los hallazgos en este primer ejercicio arrojaron la identificación de otros posibles espacios en los que también se manifiesta la violencia política hacia las mujeres y de los obstáculos para su participación.

A partir de los hallazgos anteriores, el segundo proyecto implementado consistió en ampliar el reconocimiento del espectro de manifestaciones de la violencia política de género en los espacios públicos y políticos. Con base en la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política propuesta por la Organización de Estados



Americanos (OEA), en la cual se consideran como derechos políticos la participación en la elaboración y ejecución de políticas gubernamentales, y la participación en organizaciones y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.<sup>10</sup>

En este tenor, el objetivo de este segundo ejercicio fue elaborar un *Modelo para la atención de mujeres víctimas de violencia política, que participan en la vida pública y política, con enfoque de género*.<sup>11</sup> El proyecto permitió un proceso de retroalimentación que consistió en identificar instituciones responsables de realizar acciones de atención y prevención en la materia, pues a partir de nuestro marco de referencia, consideramos que debía existir un modelo integral que diera respuesta a manifestaciones de violencia en otros espacios de participación de las mujeres en la vida pública, además del electoral; ello con base en la normatividad internacional, nacional y local, a pesar de que hasta ese momento no se contaba con la tipificación de la violencia política contra las mujeres, lo cual sin duda contribuye a la visibilización del tema.

---

10. Artículo 2 de la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesec-vi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>

11. INCIDE Social. (2018). Modelo para la atención de mujeres víctimas de violencia política, que participan en la vida pública y política, con enfoque de género. Disponible en: <https://incidesocial.org/wp-content/uploads/Cuadernillo-INCIDE-pdf.pdf>

Finalmente, consideramos que será necesaria una observación continua de este tipo particular de violencia, no sólo en jornadas electorales, sino registrar de manera continua las condiciones en las que las mujeres en puestos de elección ejercen su cargo; además de que es necesario que se amplíe el debate para considerar otras esferas en las que las mujeres participan, e incorporar el enfoque de derechos humanos, pues reconocer la violencia política contra las mujeres como una violación de derechos humanos plantea obligaciones para el Estado para prevenirla, erradicarla y castigarla.<sup>12</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Violencia política contra las mujeres en razón de género. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_056.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf)

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

---

12. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Violencia política contra las mujeres en razón de género. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_056.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf)

- 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. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)
- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Informe Mensual de Actividades. Abril de 2020. Disponible en: <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/informes/2020/Abril2020.pdf>
- Freidenberg, Flavia y María Cristina Osorio. (2017). "Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México". En *La representación política de las mujeres en México*. México. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/laRepresentacionPolitica\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_mex.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/laRepresentacionPolitica_de_las_mujeres_en_mex.pdf)
- Guía para la atención de la violencia política por razones de género y derechos humanos para la CDMX. (2018).
- INCIDE Social. (2018). Modelo para la atención de mujeres víctimas de violencia política, que participan en la vida pública y política, con enfoque de género. Disponible en: <https://incidesocial.org/wp-content/uploads/Cuadernillo-INCIDE-pdf.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres. "Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones". Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>
- López, Rafael, "Mujeres ocupan mil 408 cargos públicos y la cifra va en ascenso". 3 de mayo de 2020. *Milenio*. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/mujeres-ocupan-mil-408-cargos-publicos-cifra-ascenso>
- Protocolo para la atención de violencia política contra las mujeres en razón de género. (2017).

M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA  
JAIME NAPOLEÓN BÁEZ GARCÍA  
MOISÉS VERGARA TREJO  
GUILLERMO ORDAZ SÁNCHEZ  
LAWRENCE S. FLORES AYVAR  
ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ  
SANDRA ARACELI VIVANCO MORALES  
RODRIGO GALÁN MARTÍNEZ  
FERNANDO DWORAK  
MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ  
EFRÉN ARELLANO TREJO  
MARÍA LUCÍA GUERRA ZAVALET  
FERMIN E. RIVAS PRATS  
CECILIA ÁLVAREZ OCAMPO  
ARTURO RAMOS SOBARZO  
XIMENA PUENTE DE LA MORA  
JUAN MANUEL ROMERO MARTÍNEZ  
DAVID CIENFUEGOS SALGADO

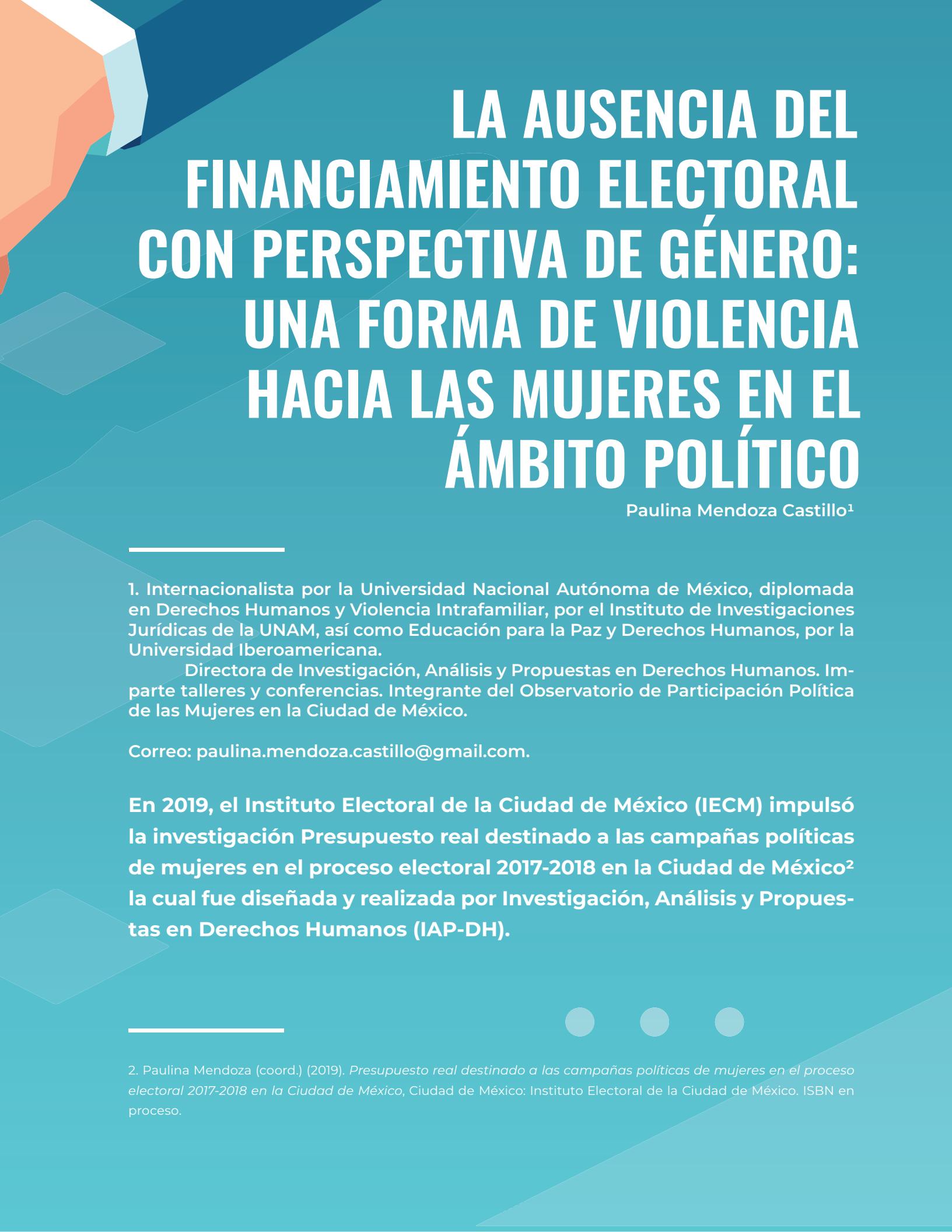
## CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A EXAMEN

RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018.  
EXPECTATIVAS Y RETOS

Coordinador:  
ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ







# LA AUSENCIA DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA FORMA DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO POLÍTICO

Paulina Mendoza Castillo<sup>1</sup>

---

1. Internacionalista por la Universidad Nacional Autónoma de México, diplomada en Derechos Humanos y Violencia Intrafamiliar, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como Educación para la Paz y Derechos Humanos, por la Universidad Iberoamericana.

Directora de Investigación, Análisis y Propuestas en Derechos Humanos. Imparte talleres y conferencias. Integrante del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en la Ciudad de México.

Correo: paulina.mendoza.castillo@gmail.com.

**En 2019, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) impulsó la investigación Presupuesto real destinado a las campañas políticas de mujeres en el proceso electoral 2017-2018 en la Ciudad de México<sup>2</sup> la cual fue diseñada y realizada por Investigación, Análisis y Propuestas en Derechos Humanos (IAP-DH).**



---

2. Paulina Mendoza (coord.) (2019). *Presupuesto real destinado a las campañas políticas de mujeres en el proceso electoral 2017-2018 en la Ciudad de México*, Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. ISBN en proceso.

El documento final quedó integrado con información estudiada por especialistas en la materia, datos hemerográficos y periodísticos, cifras oficiales, así como por entrevistas a mujeres que fueron candidatas y que actualmente, desempeñan un cargo en el gobierno local como alcaldesas y concejalas.

En este sentido, el presente artículo pretende compartir parte de la información más relevante de la investigación respecto al financiamiento electoral y la ausente perspectiva de género para aplicarlo, así como su impacto negativo en el ejercicio de los derechos políticos de la mujeres.

## FINANCIAMIENTO ELECTORAL

El financiamiento electoral se refiere a *todos los fondos recaudados y gastados con el fin de promover candidaturas, partidos políticos o políticas públicas en elecciones, referendos, iniciativas, actividades de partidos y organizaciones partidistas. Las principales características de un sistema de financiamiento de campañas varían considerablemente de un país a otro.*<sup>3</sup>

En México, de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) el finan-

3. USAID, NDI, (s/f) Iniciativa de Datos Electorales Abiertos, Guía de Datos Electorales, Sección 3: Categorías de los procesos electorales clave. Financiamiento de las campañas. Consulta realizada el 27 de junio de 2019.

ciamiento electoral es predominantemente público:

### Artículo 50.

1. *Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.*
2. *El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.*

En este sentido, el artículo 41, base II establece:

*La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado [...].*

Resalta que previo a ese apartado, se hace

referencia al principio de paridad de género para la postulación de las candidaturas de los partidos políticos con el fin de fomentar la participación de las mujeres en la vida pública, sin embargo, en lo que se refiere al financiamiento electoral, no hay ninguna especificación al respecto.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 53, además del financiamiento público, los partidos políticos podrán recibir financiamiento a través de:

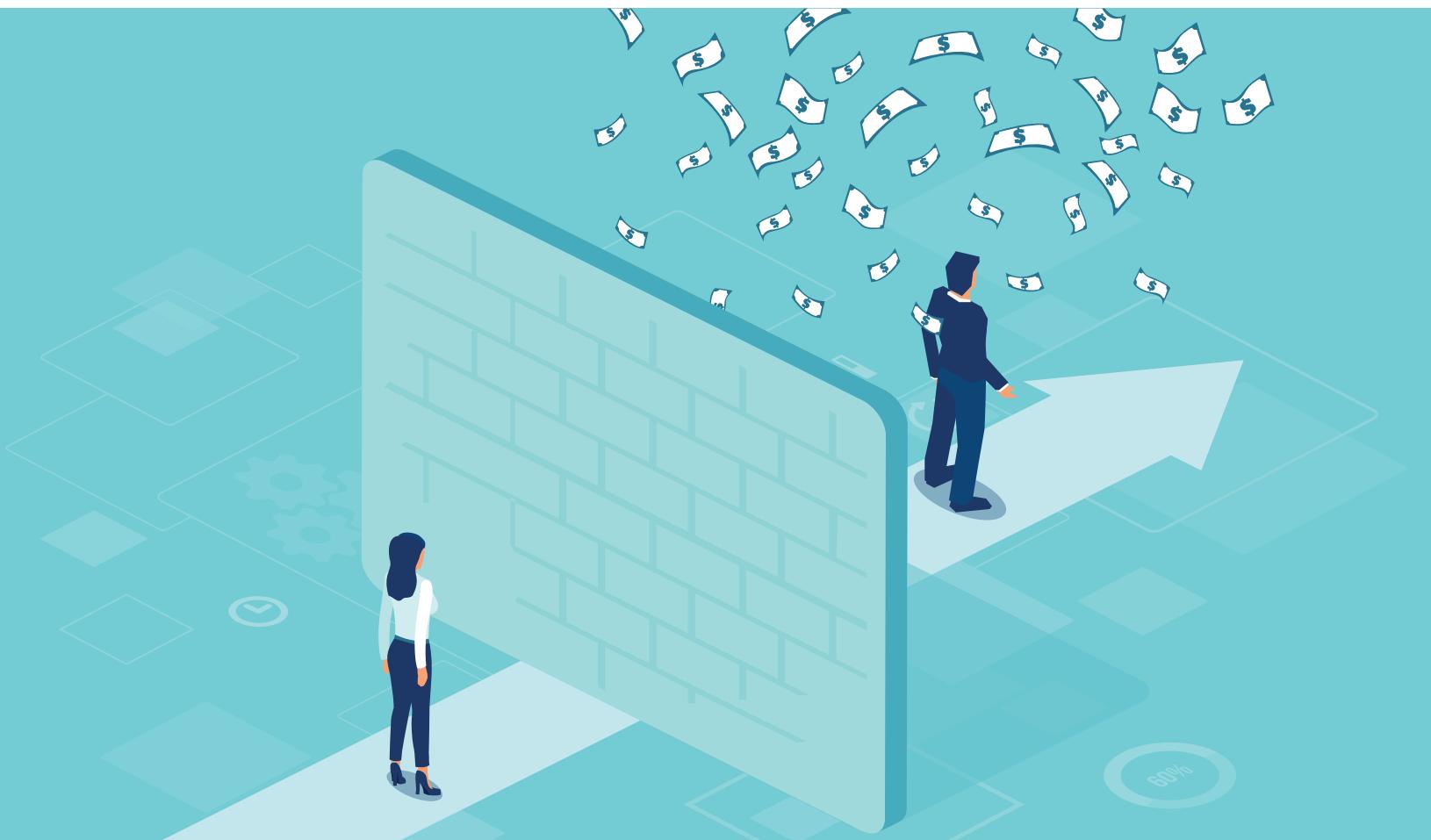
- a. La militancia;
- b. simpatizantes;
- c. autofinanciamiento, y
- d. por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Los recursos del Estado en las campañas electorales se consideran como una forma de equilibrar la competencia.

## FINANCIAMIENTO ELECTORAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las mujeres políticas, independientemente de sus buenos deseos, el plan o equipo de trabajo, necesitan el acceso a recursos económicos para desarrollar su carrera, así como materializar sus acciones. Sin dinero, a las mujeres les cuesta más visibilizarse lo suficiente ante su electorado.<sup>4</sup>

4. Gloria Young. (2012). *El financiamiento electoral para mujeres. Un estudio de casos en América Latina.* p.1.



Si bien se han logrado avances significativos como la paridad de género, para la doctora Ferreira, no basta consagrar la igualdad ante la ley, sino que es fundamental lograr la regulación del financiamiento de la política con perspectiva de género.

Coincide con lo señalado por la doctora Young respecto a que el financiamiento político y su relación con la equidad de género no son variables independientes: **si no hay una clara visión de las desigualdades históricas de las mujeres en relación con los hombres, no se comprenderá por qué la dificultad económica para que las mujeres puedan financiarse, no sólo su campaña, sino también su carrera política.**<sup>5</sup>

5. El resaltado es autoría propia.

En su estudio, Young hace un comparativo entre seis países de la región (Colombia, Argentina, Chile, Brasil, Panamá y Costa Rica) del cual, destacan los avances en materia electoral respecto a la paridad, pero en términos generales, no existe un financiamiento público directo para campañas electorales con candidatas mujeres, lo más cercano es lo que se otorga por Ley a cada partido para la capacitación de las mujeres [...] el financiamiento previo es igual de importante en el caso de las mujeres, para lograr marcar su espacio y proyectar su imagen ante el electorado, no se encuentra reglamentado en nuestras leyes electorales [...]. Los recursos estatales se usan para el financiamiento de campañas electorales, actividades permanentes de organización y capacitación de los



partidos. Por lo general, lo que se interpreta por financiamiento de campañas electorales, se relaciona directamente a los temas de procesos de nominaciones de candidatos/as, publicidad en los medios de comunicación y signos externos del candidato/a presidencial. El apoyo fluye para los candidatos más cercanos del candidato/a presidencial que, por lo general, no son las mujeres.<sup>6</sup> Caso que se presenta en México.

Por su parte, Ferreira destaca que la necesidad, el peso y la influencia de los recursos varían notablemente en diversos momentos de la carrera política; mucho antes de la elección, es necesario construir una imagen y capacitarse para la gestión y el liderazgo, lo cual requiere inversión de recursos. La competencia electoral comprende varios momentos: la nominación o precampaña, la campaña propiamente dicha, permanencia de la mujer como actora del proceso de decisión, incluye la necesidad de recursos para la gestión y también para la reinserción laboral una vez cumplido el mandato, lo cual plantea el desafío de mantener la presencia política aun desde el llano.<sup>7</sup>

---

6. Young, *op. cit.*, p. 8.

7. Delia Ferreira. (2015). Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género. Síntesis de la conferencia pronunciada en San José en Costa Rica, Taller organizado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Tribunal Supremo de Elecciones sobre Participación Política de las Mujeres: herramientas para la transformación hacia una democracia paritaria.

Asimismo, el tema de los recursos no sólo es relevante en cuanto a la recaudación en sí para el desarrollo de esas actividades, sino también desde el punto de vista de la inserción de la mujer en los círculos donde se concentran los recursos. Cuestiones como la disparidad salarial-responsabilidad, la incorporación de mujeres a las posiciones dirigenciales en el sector empresarial, la mayor vulnerabilidad frente a la inestabilidad o flexibilidad laboral —entre otros aspectos— son centrales para determinar la condición de acceso de la mujer a la participación política efectiva, mucho antes del lanzamiento de una campaña proselitista.<sup>8</sup>

Creer que el financiamiento sólo es necesario en precampaña o campaña es un error; Ferreira puntualiza: la personalización de la política exige mayor cantidad de recursos sobre todo en los momentos previos a la campaña electoral: la etapa de la construcción de imagen y liderazgo y los procesos de nominación de candidaturas. En aquellos contextos en que la competencia electoral exige una fuerte inversión en marketing y comunicación, la influencia del financiamiento es muy significativa. Otro tanto ocurre en aquellos sistemas en los que campea el

---

8. S . Luchsinger y R. Meena. (2007). Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support, Collection Primers in Gender and Democratic Governance, núm. 3, Nueva York: PNUD.

clientelismo político y lo que se conoce como “compra del voto”.<sup>9</sup>

Y agrega, [...] Si se trata de contextos institucionales en los que contar con recursos propios puede hacer la diferencia, la capacidad recaudatoria del candidato es central. En este punto, suele marcarse una diferencia entre las candidatas mujeres y los candidatos varones. Se afirma que las mujeres tienen menor capacidad de recaudación, en parte por condicionamientos culturales relacionados con la capacidad de pedir dinero. La capacidad o habilidad recaudatoria, sin embargo, no se corrige con normas jurídicas, sino que requiere [...] la modificación de pautas culturales, laborales y sociales que hacen a la condición de la mujer en la sociedad y que se vinculan más a la instalación de un enfoque transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas en general.<sup>10</sup>

## REALIDAD EN MÉXICO

Como ya se señaló, en México se cuenta con el principio de paridad para la postulación de candidaturas e integración de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas,

así como en la integración de los organismos autónomos.<sup>11</sup> No obstante, carece de un financiamiento electoral con perspectiva de género.

De acuerdo con los resultados de la investigación realizada en 2019, las condiciones para competir entre las alcaldesas y concejalas en campaña no fueron las mismas. El hecho de que las candidatas a concejalas no hayan tenido un presupuesto para campaña, en lo general, representó una fuerte dificultad para competir.

Además, se debe considerar que la competencia electoral comprende formación, nominación o precampaña y la campaña, posteriormente, el reto es la reinserción laboral una vez cumplido el mandato o mantener presencia y trabajo en la política.

Más allá de creer que el financiamiento es sólo para hacer campaña, en el caso de las mujeres, representa una oportunidad para prepararse y, sobre todo, darse a conocer ante la ciudadanía.

Resalta que, con base a las entrevistas realizadas, un efecto favorable que tuvieron las candidatas que no ejercieron altos recursos fue la posibilidad de tener un acercamiento real con la ciudadanía, regresando al origen de la verdadera política: vincularse con las personas para las que se trabaja.

9. Delia Ferreira. (2009). *Financiación política y género en Iberoamérica. Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe*, pp. 8-9.

10. Ídem.

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41.

No obstante, el Estado mexicano está obligado a garantizar los derechos políticos para las mujeres en igualdad de condiciones, libre de discriminación y violencia. Al haber firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales, su responsabilidad política es ofrecer esas condiciones y las herramientas necesarias para protegerlas.

## PROPUESTAS PARA LOGRAR UN FINANCIAMIENTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Una vez que se revisó la importancia de un financiamiento con perspectiva de género, resulta necesario trabajar para lograr su implementación, por lo que se propone:

- a. **Distribución equitativa al interior de los partidos.** Es necesario reformar la Constitución, así como las leyes en materia electoral para establecer, de manera clara y precisa, la asignación del financiamiento público en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, tanto para las actividades internas del partido, como para las campañas; mejorar la documentación, sistematización y presentación de sus acciones y procesos de toma de decisión con miras a cumplir con la transparencia.
- b. **Mecanismos de seguimiento tanto internos como externos.** Es fundamental contar con mecanismos que garanticen, tanto al interior como al exterior de los partidos, el reparto equitativo de los recursos con base en el principio de paridad de género.



c. **Límites a los gastos de campaña.** Si se limitan los gastos de campaña, se favorece a las candidatas mujeres quienes tienen menos fondos a disposición o que tienen un déficit en su capacidad de recaudación.

d. **Cerrar la brecha de discriminación histórica que se ha ejercido en contra de las mujeres,** misma que limita y obstaculiza el ejercicio efectivo de sus derechos; sin recursos económicos, materiales y humanos no será posible desarrollar una carrera política, limitando su capacidad de permanecer.

## CONCLUSIONES

Los derechos humanos de las mujeres son garantías esenciales que protegen su valor específico como personas. Parte de esos derechos es reconocer su participación en el ámbito político, en igualdad de condiciones que los hombres.

Dichas condiciones, además de estar establecidas en un marco jurídico, deben de contar con todos los mecanismos y herramientas para garantizarlas.

Sin embargo, mientras no se tenga una visión clara, ni se eliminan las desigualdades históricas de las mujeres en relación con los hombres, la parte económica, indispensable para impulsar, accionar y mantener su carrera política, no será dimensionada, ni atendida como una forma de violencia política.

## BIBLIOGRAFÍA

(2014) Ley General de Partidos Políticos. México: *Diario Oficial de la Federación*.

(1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: *Diario Oficial de la Federación*.

Ferreira, Delia. (2015). *Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género*. Taller: herramientas para la transformación hacia a una democracia paritaria. San José de Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres y el Tribunal Supremo de Elecciones sobre Participación Política de las Mujeres.

\_\_\_\_\_ (2009). Financiación política y género en Iberoamérica, América Latina y el Caribe: Encuentro de Mujeres Parlamentarias.

Luchsinger, S. y Meena, R. (2007). *Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support, Collection Primers in Gender and Democratic Governance*, Nueva York: PNUD.

Mendoza, P. (Coord.) (2019). *Presupuesto real destinado a las campañas políticas de mujeres en el proceso electoral 2017-2018 en la Ciudad de México*, Ciudad de

México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. ISBN en proceso.

Young, Gloria. (2012). *El financiamiento electoral para mujeres: un estudio de casos en América Latina*. iKNOW Politics.

## SITIO DE INTERÉS

USAID, NDI, Iniciativa de Datos Electorales Abiertos, Guía de Datos Electorales, Sección 3: Categorías de los procesos electorales clave. Financiamiento de las campañas. Disponible en: <https://openelectiondata.net/es/guide/key-categories/campaign-finance/>

# VOTAR Y SER ELECTAS, UNA CONQUISTA PENDIENTE EN LOS MEDIOS

Cirenia Celestino Ortega<sup>1</sup>

Nayely Ortiz Chávez<sup>2</sup>

---

1. Coordinadora del Observatorio de Medios.  
Comunicación e Información de la Mujer A. C. (CIMAC).

2. Asistente. Comunicación e Información de la Mujer A. C. (CIMAC).



**Las mujeres que estamos haciendo las cosas para transformar la sociedad, los imaginarios colectivos, las relaciones de poder, también apostamos a transformar la política y la transformación de la política sólo se hace transformándola.**

**Epsy Campbell Barr,  
política costarricense, 2015**

El pasado 13 de abril se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas en materia de violencia política contra las mujeres, entre las cuales destaca que la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República faculta a esta institución para crear la Base Estadística Nacional de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Los Congresos de 14 estados del país tuvieron que aprobar las reformas electorales para reconocer y sancionar la violencia política contra las mujeres antes del 31 de mayo, a fin de que apliquen en el proceso electoral 2020-2021, pero las sesiones concluyeron sin que se debatieran ni aprobaran las reformas locales (Cimacnoticias, 2020).

Lograr la sanción a la violencia de género ha sido un camino largo, desde el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres hasta la legislación de la paridad. A partir de 2011, de acuerdo a la sentencia 12624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se elimina la excepción al cumplimiento de cuotas con lo que se obligó a los partidos políticos a promover la paridad de género en las candidaturas.

En aras de fortalecer la formación de las posibles candidatas, desde 2017 los partidos políticos deben destinar el 3% de su gasto ordinario a la capacitación de mujeres.

Ambas obligaciones se ganaron tras la incidencia del movimiento de mujeres en exigencia del cumplimiento del principio de

igualdad de género de los derechos humanos en el ámbito político del país.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “la paridad es un principio constitucional que tiene como finalidad la igualdad sustantiva entre los sexos. La paridad es una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública” (Bonifaz, Leticia, 2016).

Sin embargo, las mujeres que incursionan en la política tienen que enfrentarse al doble de retos que los hombres, esto desprendido de su condición de género.

En la cultura, prevalece la idea de que el poder es masculino y las mujeres están negadas para ejercerlo; esta idea se reproduce mediante distintos productos con alto nivel de repetición a través de los cuales son asimilados por la sociedad; los medios de comunicación, por ejemplo, son importantes formadores culturales.

“Las noticias, tradicionalmente consideradas como objetivas, son una importante fuente y modelador de la cultura. La cultura influye en las relaciones de género en la sociedad, en las expectativas de masculinidad y feminidad, y en el significado de ser mujer u hombre en un contexto cultural dado, así los medios de comunicación se convierten en docentes capaces de influir en las prácticas basadas en la discriminación y desigualdad de género” (GAMMA, 2020).

Los medios de comunicación seleccionan personajes, imágenes, palabras y hechos sobre los cuales dar cobertura; es decir, construyen la noticia a partir de una interpretación de la realidad con base en una línea editorial, intereses comerciales y políticos, entre otros, además de la subjetividad de quienes intervienen en el proceso.

A lo largo de la historia política del país, el discurso sobre el poder se construyó en masculino y hoy, a pesar de contar con avances normativos que legislan la participación política de las mujeres, el discurso mediático sigue escribiéndose dejando fuera a las mujeres.

La violencia política es uno de los tipos de violencia que se comete contra las mujeres para obstaculizar e impedir el goce de sus derechos. De acuerdo con la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres “la violencia política contra las mujeres puede suceder en cualquier ámbito público o privado, incluyendo los medios de comunicación y las redes sociales, y se manifiesta a través de la divulgación de imágenes, mensajes o revelando información de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político-electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género, transmitan y/o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de me-

menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos" (Art. 6).

En 2014, el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional de las Mujeres crearon el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, este Protocolo establece que la violencia política contra las mujeres "comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electORALES, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas in-

herentes a un cargo público" (Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, 2016).

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos "la violencia política contra las mujeres se comete desde los medios de comunicación cuando: divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político-electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género, transmitan y/o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos" (CNDH, 2018).



La producción noticiosa que no reconoce, invisibiliza y/o que reproduzca estereotipos de género que generen desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es una de las expresiones de la violencia política, es decir, el sexismio mediático es violencia política.

El Proyecto Global de Monitoreo de Medios (GMMP, por sus siglas en inglés) evidencia que los medios, a pesar de ser narradores de la historia, no han acompañado los avances de las mujeres. En 2005 en el ámbito mundial, las mujeres como protagonistas de las noticias en la fuente política representaba un 17%, diez años después sólo avanzaron un punto porcentual.

Para el caso mexicano, el Observatorio de Medios de CIMAC da cuenta del poco valor noticioso que los medios otorgan a la participación política de las mujeres. En México en 2005, las mujeres como protagonistas de las noticias en la fuente política representaba un 9%, en 2015 representaron el 19%, a pesar de contar con representación política paritaria.

Los contenidos noticiosos también señalan a la población de aquellas y aquellos personajes que participan políticamente en el país. En el marco de los primeros 100 días de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, de acuerdo con el Observatorio de Medios de CIMAC, a pesar de la existencia del gabinete y congreso paritario, las funcionarias fueron consultadas sólo en 15% de las noticias; es decir que, aunque las

mujeres ganen espacios en el ámbito político y legislativo, quienes producen las noticias permanecen sin reconocer esa participación, por lo tanto, ellas no son consultadas como fuentes de información.

La alta influencia de los medios de comunicación las ha colocado en el centro de discusiones internacionales, toda vez que se las identifica como entes estratégicos para avanzar hacia la igualdad.

De la misma manera en que los medios reproducen la desigualdad de género, pueden motivar cambios, por ello, instancias como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y el Capítulo J de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, llaman a erradicar los contenidos sexistas de los medios de comunicación y a trabajar en la profesionalización del periodismo con perspectiva de género, en reconocimiento de que todo cambio social deberá pasar por el componente comunicativo.

El sexismio mediático atenta contra los derechos políticos y electorales de las mujeres y el derecho a la libertad de expresión de las candidatas quienes deberán tener la misma posibilidad que sus pares hombres de aparecer en los medios y expresar sus propuestas y proyectos políticos.

Empero, el impacto mayor es directo contra el derecho a la información, pues una sociedad informada ejercerá y exigirá el cumplimiento del resto de los derechos humanos. Aunado a ello, si no están presentes las mujeres en los medios, la sociedad no recibe información de más de la mitad de la población, es decir, que tiene una lectura parcial de la realidad.

## EXPRESIONES DEL SEXISMO MEDIÁTICO COMO VIOLENCIA POLÍTICA

Durante el periodo electoral de 2018, el Observatorio de Medios analizó la presencia noticiosa de la participación política de las mujeres, respecto a lo cual reflexiona sobre cómo el acceso desigual y la representación estereotipada de las candidatas limitan su empoderamiento, aceptación social y el posicionamiento de su palabra.

Referencias a la paridad como una especie de “capricho” por parte de las mujeres, como si las candidatas pretendieran excluir a los candidatos, representaciones en las que se muestran como subordinadas a los hombres de su familia o partido, más su invisibilización en las noticias, al narrar sólo los hechos masculinos se demuestra la cobertura desigual en tiempos y espacios para candidatas y candidatos. Tan sólo en el periodo de campañas electorales, los medios de comunicación pu-

blicaron más de 70 noticias sobre las acciones y declaraciones de los candidatos; es decir, 18 en promedio por día, en comparación de cuatro noticias en promedio al día sobre las candidatas.

### Zavala abre fuego contra Madero; inicia disputa por dirigir el PAN

*La esposa de Felipe Calderón critica el pobre desempeño de Acción Nacional en los comicios*

10/06/2015 04:23 IVONNE MELCAR



Cosecha, Margarita Zavala felicitó a Carlos Mendoza Davis, ganador de la gubernatura de Baja California Sur, y Francisco Domínguez, de Querétaro; y dijo que esperan buen resultado en Colima y San Luis Potosí. Foto: Quetzalli González/Archiivo

Margarita Zavala @Mzavalaigc

Siguiente

A veces se les olvida que somos 4 en la boleta, pero aquí amablemente les dejé un recadito a mis amigos del Club de Industriales



7:49 - 9 abr. 2016

1,118 Retweets 3,525 Me gusta

0 1.0K 1.1K 3.5K

También se da la reproducción de imágenes o fotografías que hacen de la participación de las mujeres una burla o invisibiliza a las candidatas; referirlas a partir de su relación de parentesco con alguien, eliminando sus acciones, proyectos y logros personales, en el caso de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a quien los medios se referían a ella como “la esposa del expresidente Calderón”.

El sexismó lingüístico fue una constante, se expresó en el uso permanente del lenguaje masculino, aunque en el texto periodístico aparecieran candidatas.

Directora General del Sistema Nacional de Empleo en Jalisco	Mtra. Rosa Alba Ramírez Nachis
<b>Gabinete de Gestión del Territorio</b>	
Subsecretaría de Infraestructura Social	Arq. Luis Guillermo Medrano Barba
<b>Unidad de Enlace Federal y Asuntos Internacionales</b>	
Directora General de Asuntos Internacionales	Mtra. Mónica Eugenia Sánchez Torres
Directora General de Relación con los Poderes Federales y Órganos Constitucionales Autónomos	Mtra. Merylin Gómez Pozos
<b>Jefes Institucionales</b>	
Presidente del Consejo IPEJAL	Lic. Ignacio Lapuente Rodarte
Director General IPEJAL	Lic. Iván Argüelles Sánchez
Directora de Servicios Médicos en IPEJAL	Dra. Victoria Mercado Sánchez
Directora de Prestaciones de IPEJAL	Lic. Karina Livier Macías Guzmán
Encargada de Asuntos de Género	Mtra. María Elena García Trujillo
<b>Instituto de Información Estadística, Geografía (IIEG)</b>	
Geografía (IIEG)	Mtro. Augusto Valencia López



Las autoridades reconocieron que el lenguaje masculino inhibía la participación tanto de las votantes como de las candidatas, a la vez que reducía la presencia de las postulantes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación refiere que:

- La propaganda electoral debe hacerse con lenguaje incluyente: SUP-JDC-1621/2016, caso Ana Teresa Aranda y Otra por agravio causado por publicidad del Instituto Electoral del Estado de Puebla dirigida a promover el voto. De esta sentencia derivó la tesis de jurisprudencia XXXI/2016.
- En las convocatorias a las elecciones se debe utilizar lenguaje incluyente para propiciar la participación de las mujeres. Tesis XLI/2014, del rubro: Sistemas Normativos Indígenas.
- La propaganda institucional dirigida a promover la participación política de la ciudadanía debe emplear lenguaje incluyente en aras de garantizar el

principio de igualdad como un valor superior del sistema jurídico nacional: Tesis XXVII/2016.

- La propaganda electoral debe promover el empleo de un lenguaje que no aliente desigualdades de género, a las que históricamente se han visto sujetas las mujeres, para garantizar el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, a través de la utilización de un elemento consustancial de ese principio, como es el uso de un lenguaje incluyente: Tesis XXXI/2016.

En el caso de la cobertura periodística de la violencia contra las candidatas, los medios de comunicación reproducen la violencia y realizan un tratamiento diferenciado: mientras a los candidatos se les reconoce su carrera política, para las candidatas se intenta desligar el hecho violento de su actividad política. Un ejemplo de ello es el caso de violencia política, a través de difamaciones contra Nestora Salgado García por parte de José Antonio Meade Kuribreña, este no fue tratado como tal, a pesar de que implicaba riesgo constante y atentaba contra su candidatura:

“Nestora explicó que desde que fue anunciada su nominación al Senado, en febrero de 2018, ha recibido cuatro llamadas



telefónicas. 'Me dicen que están esperándome en Guerrero para cortarme la cabeza, insultándome, es un hombre, y el hecho de ser mujer tiene mucho que ver con el contenido de las amenazas', detalló en conferencia de prensa" (15/05/2018, AP). Los medios se centraron en probar que las difamaciones lanzadas por José Antonio Meade no tenían sustento, pero no señalaron el caso como violencia política.

El sexismoy es cada vez más sutil y pasa casi desapercibido, pero la imagen, la frase, la composición del texto, revelan una profunda convicción de desigualdad entre mujeres y hombres. A las candidatas se les anteponen los clichés de género en el uso de verbos y adjetivos, pues refieren o implican intolerancia o queja, trampa y/o banalidad, ignorancia o negligencia. Los encabezados sumados a las imágenes son prejuiciosos y misóginos.

El periodismo con perspectiva de género es un periodismo de derechos humanos, porque apela a la dignidad humana y a la construcción de paz. Se trata de un periodismo de investigación y profesional comprometido con los derechos humanos de las mujeres que acerca información a la ciudadanía para el ejercicio pleno de sus derechos.

Un periodismo con perspectiva de género que cubra las próximas elecciones deberá incorporar la igualdad de género como un principio de su responsabilidad ética.

La paridad y legislación encaminada a sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito político deberá acompañarse de un cambio en la narrativa mediática que motive el rechazo social a la violencia contra las mujeres.

De acuerdo a la Declaración del Foro de Organizaciones Internacionales Feministas Fabiola Campillai en el marco de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: la transformación de los medios y la comunicación digital y sus abordajes sexistas es necesaria para la transformación cultural a la que aspiramos.

## BIBLIOGRAFÍA

Anayeli García. (2020). "Concluye Congreso capitalino periodo de sesiones sin aprobar reformas sobre violencia política". En Cimacnoticias. Disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/2020/06/01/concluye-congreso-capitalino-periodo-de-sesiones-sin-aprobar-reformas-sobre-violencia-politica>

Ariadna García. (2018). "Ni me retracto ni ofrezco disculpas", dice Meade sobre Nestora Salgado. En *E/Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/ni-me-retracto-ni-ofrezco-disculpas-dice-meade-sobre-nestora>

- Bonifaz Alonzo, Leticia. (2016). El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos\\_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf)
- CIMAC. (2019). 100 días de gobierno en los medios.
- Cirenia Celestino. (2020). “Declaración regional reconoce el papel de los medios para avanzar en la igualdad”. En Cimacnoticias. Disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/2020/02/04/declaracion-regional-reconoce-el-papel-de-los-medios-para-avanzar-en-la-igualdad>
- Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). Violencia política contra las mujeres en razón de género. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_056.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). (1994).
- Declaración del Foro de Organizaciones Internacionales Feministas Fabiola Campillai en el marco de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (2020).
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Capítulo J. La mujer y los medios de difusión. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. (1995).
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2011). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW.
- GMMP-WACC GLOBAL. (2020). GMMP 2020. Gamma Ecuador. Disponible en: <https://gammaecuador.org/gmmp-2020/>
- Paris Martínez. (2018). “Nestora exige garantías para hacer campaña en Guerrero, estado que encabeza la lista de políticos asesinados”. En *Animal Político*. Disponible en: <https://animalpolitico.com/2018/05/22/nestora-exige-garantias-para-hacer-campana-en-guerrero-estado-que-encabeza-la-lista-de-politicos-asesinados/>

nible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/nestora-salgado-guerrero/>

Tesis XLI/2014. Inés Eugenia Martínez López y otra vs. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xli-2014/>

Tesis XXVII/2016. Ana Teresa Aranda Orozco y otra vs. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xxvii-2016/>

Tesis XXXI/2016. Ana Teresa Aranda Orozco y otra vs. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xxx-2016/>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)

WACC-CIMAC. (2018). Sexismo en las noticias es violencia política.



# 100 DÍAS DE GOBIERNO EN LOS MEDIOS

LA AGENDA MEDIÁTICA  
SE CENTRÓ EN:



**5%**

de las noticias retomó casos de violación a derechos humanos por parte de militares: Ayotzinapa, Tlatlaya, caso Fam. Alvarado en Chihuahua.



**5%**

de las noticias citaron la legislación mexicana en la materia.



**COBERTURA  
MASCULINA EN  
43% DE LAS  
NOTICIAS**

La única mención a los derechos humanos de las mujeres en la cobertura de la Guardia Nacional, fue en una nota escrita por dos reporteras.

**POLÍTICA 52%**

**GUARDIA  
NACIONAL  
33%**

**AGENDA  
DE GÉNERO  
15%**



A PESAR DE LA EXISTENCIA  
DEL GABINETE Y CONGRESO  
**PARITARIO**  
LAS **FUNCIONARIAS**  
FUERON CONSULTADAS EN  
**15%** DE LAS NOTICIAS  
SOBRE  
GUARDIA NACIONAL



**LAS MUJERES  
APARECEN  
COMO INTEGRANTES DE  
ORGANIZACIONES DE  
LA SOCIEDAD CIVIL,  
ACADEMIA,  
CIUDADANÍA  
Y VÍCTIMAS DE  
VIOLACIONES A  
DERECHOS HUMANOS**

Se analizaron 581 noticias publicadas en: El Sol de México, El Universal, Excélsior, La Jornada, Milenio, Reforma, Animal Político, Aristegui Noticias, El País, Huffpost y SDPnoticias.

# REDUCCIÓN DE LOS TIEMPOS FISCALES EN RADIO Y TELEVISIÓN, IMPLICACIONES Y DILEMAS SOBRE SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Mónica Calles Miramontes<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**El 23 de abril de 2020, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”. Ese decreto tuvo como efecto la reducción de los tiempos fiscales del Estado en la radio y la televisión.**

Además, generó lo que, por casi trece años de manera infructuosa los concesionarios de radio y televisión buscaron, no sólo a partir de recursos legales desde la implementación de la reforma 2007; sino mediante el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales que durante los primeros años dio lugar a la imposición de multas millonarias a los consorcios televisivos por parte del entonces IFE.<sup>2</sup>

No es la primera vez que se modifican los tiempos fiscales por medio de actos del Poder Ejecutivo; sin embargo, el contexto en que ocurrió ahora es completamente distinto. Actualmente, existe todo un diseño constitucional que sustenta el modelo de comunicación política, que surge a partir de los tiempos del Estado y tiempos fiscales. Asimismo, en diversas leyes se reconocen dichos espacios a favor del Estado, lo que hace décadas no era así.

En el ámbito electoral se han resuelto diversos medios de impugnación por la Sala Superior del TEPJF con motivo de la aplicación del mencionado decreto. El resultado de ellos fue desestimar los agravios expuestos

---

2. Actualmente el INE registra niveles superiores al 98% en el cumplimiento de la transmisión de las pautas. En cuanto al bajo nivel de incumplimiento que aún llega a observarse, se presentan factores como cuestiones geográficas, fallas técnicas, así como reprogramaciones voluntarias de las pautas. [Ver informes de monitoreo disponibles en: [http://monitoreo.ine.mx/periodicos/cumplimiento\\_nac](http://monitoreo.ine.mx/periodicos/cumplimiento_nac)].

por los partidos políticos, sin que se llevara a cabo un estudio de constitucionalidad de las disposiciones contendidas en el decreto.

No obstante, ello podría ser realizado por la SCJN, en virtud de que el INE promovió una controversia constitucional,<sup>3</sup> y al momento de escribir estas líneas transcurre aún el plazo para promover acciones de inconstitucionalidad.

En este texto se realiza un breve análisis de las bases constitucionales y legales de los tiempos oficiales, con la finalidad de reflexionar en torno a las facultades de los poderes constituidos para modificarlos. Asimismo, se muestran algunos dilemas que pueden presentarse por la interposición de medios de control constitucional ante la SCJN, que tendrían que dar lugar a definiciones claras en torno al tema.

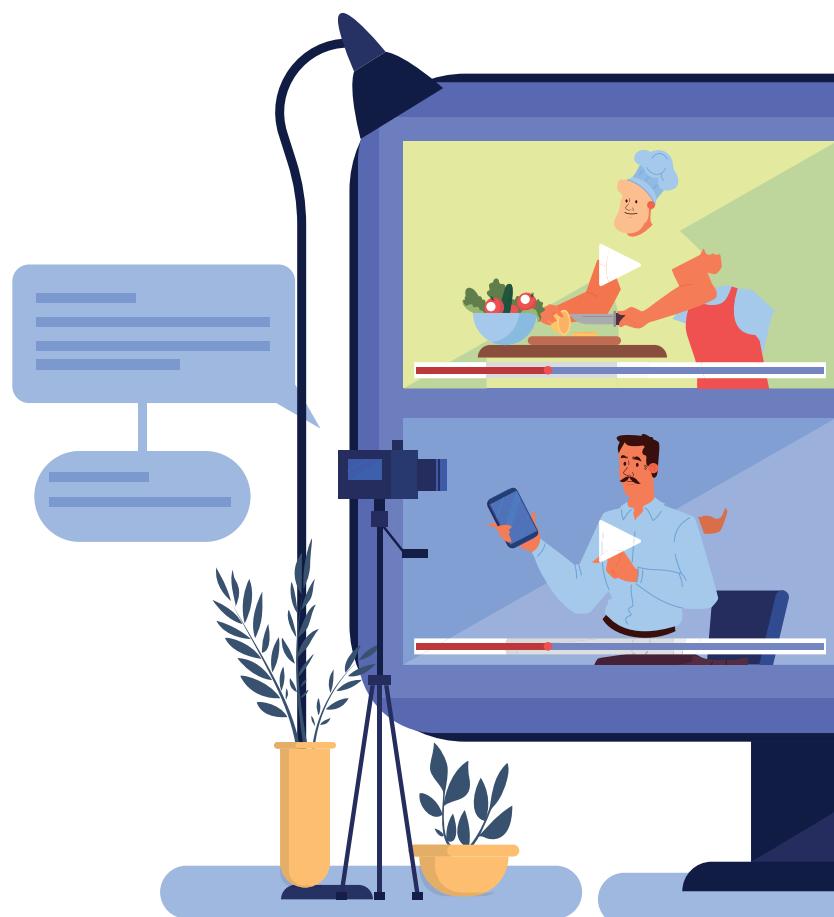
## I. TIEMPOS OFICIALES

El espectro radioeléctrico lo podemos definir de manera muy concreta como el espacio aéreo a través del cual viajan las ondas electromagnéticas necesarias para las comunicaciones inalámbricas (radio, televisión, internet, telefonía, etc.) es considerado un recurso natural, cuyo dominio directo corresponde a la Nación,<sup>4</sup> al formar

parte del espacio situado sobre el territorio nacional.

Para la explotación, uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, el Estado podrá otorgar concesiones mediante licitaciones públicas. Y, considerando que la radiodifusión es un servicio público de interés general,<sup>5</sup> los concesionarios deben poner a disposición del Estado los tiempos oficiales, esto es, un determinado espacio en radio y televisión para la difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social.

5. Artículo 6º, apartado b, fracción III de la Constitución.



3. El 11 de mayo de 2020 se admitió a trámite la controversia constitucional 73/2020.

4. Artículos 27, 28 y 42, fracción IV de la Constitución.

Los tiempos oficiales se conforman por:

- A. **Tiempo del Estado.** 30 minutos en cada estación de radio y canal de televisión, que derivan de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.<sup>6</sup>
- B. **Tiempo fiscal.** Actualmente son 18 minutos en televisión y 11 minutos en radio, por virtud del pago en especie de impuestos.

6. Artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

## II. ANTECEDENTES DE LOS TIEMPOS FISCALES

En 1968 fue emitida la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, en la cual se gravó el 25% del importe total del pago recibido por servicios prestados a concesionarios. Seis meses después, el entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, emitió un Acuerdo que autorizó a los concesionarios el pago en especie de dicho impuesto, poniendo a disposición del Estado el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación de radio y televisión.

El fundamento en que se sustentó el titular del Poder Ejecutivo fue el artículo 2 fracción I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1969,<sup>7</sup> que, si bien le reconocía la facultad para modificar o adicionar en las leyes tributarias disposiciones sobre las formas de pago, también imponía un claro límite a esta facultad, que consistía en no alterar el objeto, tasa o cuota.

No obstante, cuando el entonces presidente otorgó a los concesionarios la posibilidad de pagar un impuesto a través de tiempo en radio y televisión, no existió una justificación que permitiera conocer si ese tiempo era

7. El contenido del artículo era el siguiente: "El ejecutivo queda facultado para: I. Suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos sin variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones".



equivalente a la cuota o tasa impuesta por la ley, sin alteración.<sup>8</sup>

En 2002, nuevamente el titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox Quezada, emitió un decreto mediante el cual redujo del 12.5% al 1.5% el tiempo fiscal, quedando 18 minutos diarios de transmisión en televisión y 35 en radio. Decisión que impactó la administración de tiempo que tenía a su cargo el Instituto Federal Electoral.

En la actualidad, al igual que sucedió hace 18 años, mediante una modificación unilateral por parte del titular del Poder Ejecutivo, el decreto cambia las obligaciones fiscales establecidas en la ley, alterando su tasa y objeto, lo cual afecta a los distintos entes públicos y a partidos políticos.

### III. CONTEXTO JURÍDICO ACTUAL EN TORNO A LOS TIEMPOS FISCALES

El decreto publicado el pasado 23 de abril, en esencia, se sustentó en las mismas disposiciones que el anterior, respecto de lo cual se comparten las mismas críticas; empero, esta modificación se realizó cuando ya existían disposiciones constitucionales y legales que regulan importantes cuestiones

8. Véase Esquivel, Victorino, "Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley. En los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la nación", <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/impuestosobreserviciosexpre.pdf>.

sobre la existencia y distribución de los tiempos fiscales.

Repasemos de manera breve los cambios en el orden jurídico que existieron con posterioridad a la reducción de los tiempos fiscales en 2002.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, se estableció una forma específica de distribución de los tiempos fiscales entre los tres poderes. Lo cual fue objeto de impugnación ante la SCJN, en la controversia constitucional 109/2004.

Al respecto, la SCJN por primera vez analizó una disposición que establecía la forma de distribución de los tiempos oficiales entre los tres poderes, resolviendo que era acorde a la Constitución que el Poder Legislativo regulara tal cuestión en el presupuesto



de egresos, sin que ello pudiera considerarse una facultad del Poder Ejecutivo.

Así, a partir de 2005 la SCJN reconoció que el tiempo fiscal forma parte del ingreso del Estado y debe ser destinado a cubrir sus necesidades; de tal manera que, las reglas para su distribución no podían quedar a cargo de un ente distinto al Poder Legislativo, porque lo contrario sería violatorio de la Constitución.

En 2007, después de una serie de acontecimientos ocurridos en el proceso electoral 2005-2006, cuyo escenario fue la radio y la televisión, a nivel constitucional se reconfiguraron diversas reglas y se establecieron cambios importantes que dieron lugar a nuestro actual modelo de comunicación política. Dentro de ellos, se fijaron límites constitucionales para garantizar el acceso

equitativo a la radio y la televisión a los partidos políticos y evitar la influencia de actores ajenos a las contiendas.

De esta forma, se prohibió la contratación de espacios en radio y televisión para fines electorales y se estableció que el acceso de los partidos políticos a los medios se realizaría a través de los tiempos oficiales.

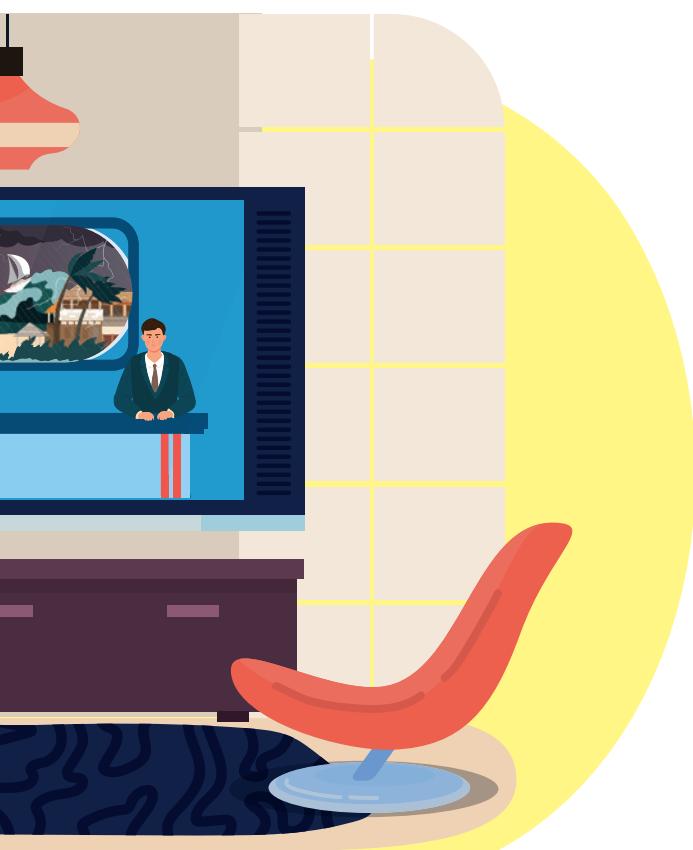
#### **IV. EL IMPACTO DE LA REDUCCIÓN DEL TIEMPO FISCAL EN EL ÁMBITO POLÍTICO-ELECTORAL**

La Constitución establece dos períodos en la administración de tiempos por parte del INE. El “periodo electoral” que es a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, en el cual el INE administrará 48 minutos en cada canal de televisión y estación de radio. Fuera de estos períodos, es decir, en el “periodo ordinario”, el INE administra el 12% de los tiempos oficiales.

Ahora bien, el Decreto únicamente reduce los tiempos fiscales durante períodos ordinarios, sin que se modifiquen los electorales —evidentemente existe una disposición constitucional que lo impide—.

De esta forma, la reducción de los tiempos fiscales administrados por el INE se traduce en lo siguiente: (Ver tabla 1).

Así, al considerar que son 1,414 emisoras de radio y 896 de televisión de uso comercial, se obtiene que 6,034 promocio-



**Tabla 1.**  
**Periodo ordinario**  
**(antes del inicio de las precampañas)**

<b>Disminución total en minutos</b>		<b>Disminución en el 12% del total administrado por el INE</b>	
Tiempos fiscales en radio	35 a 21 minutos	1 minuto 41 segundos	3 promocionales
Tiempos fiscales en televisión	18 a 11 minutos	50 segundos	2 promocionales

nales diarios dejarán de ser transmitidos a partir de la reducción de los tiempos fiscales.<sup>9</sup>

## **V. ¿CUÁL ES EL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL BAJO EL CUAL DEBE REVISARSE EL DECRETO?**

La decisión sobre la procedencia de los medios de control constitucional en contra del decreto, por lo que hace al ámbito electoral, tiene una gran complejidad, ya que estamos

ante un acto *sui generis* cuya naturaleza no será fácil de determinar e implica la necesidad de ser definida por primera vez desde la existencia de los tiempos fiscales (1969).

De esta forma, a continuación se enuncian algunos dilemas que podrían presentarse.

### **1. Naturaleza del decreto y criterios de la SCJN sobre “normas generales” en la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad**

El primer tema que será necesario definir es la naturaleza que tiene el decreto, ya que desde un punto de vista formal, bajo los criterios vigentes de la SCJN, no cumpliría las características para impugnarse en una acción de inconstitucionalidad.

Esto, porque fue el Poder Ejecutivo el que emitió un acto que dio lugar a la reducción de los tiempos fiscales, de tal forma que, bajo los criterios de la SCJN no estaríamos en

9. El 21 de noviembre de 2019, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo INE/CG478/2019, a través del cual, el Consejo General del INE ordenó la publicación del Catálogo de estaciones de radio y televisión que participarían en la cobertura de los procesos electorales locales 2019-2020, así como en el periodo ordinario 2020. En dicho Acuerdo se dispuso que el Catálogo Nacional de Emisoras estaría conformado por 1,413 concesionarios comerciales de radio y 876 de televisión. No obstante, de acuerdo con la información presentada por el Consejo General del INE en la sesión celebrada el 15 de mayo de 2020, se advierte que existió una actualización del mencionado catálogo, de tal forma que, las cifras presentadas atienden a los datos expresados en la mencionada sesión.

presencia de una “norma general” con el carácter de ley, controvertible a través de este medio de impugnación.<sup>10</sup>

En resoluciones como las derivadas de las acciones de inconstitucionalidad 4/2011 y 108/2015, se estableció que la procedencia de ese control de constitucionalidad debe atenderse conforme a la naturaleza jurídica de la norma que se contravierte, ya que la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es plantear la contradicción de una norma general frente a la Constitución; de ese modo, debe entenderse que el concepto material de normas generales puede extenderse más allá de la concepción formal de ley.

Así, bajo la amplitud de dicho concepto, se han abarcado cuerpos jurídicos a pesar de no tener la denominación de leyes, pero en dichos casos se ha tratado del producto de un proceso legislativo.

Por tanto, un primer dilema que tendría que superarse —en el caso de los partidos políticos— sería el correspondiente a la naturaleza del decreto y sólo la emisión de nuevas interpretaciones podría dar lugar

a la procedencia de este medio de control y a la legitimación de los partidos políticos para impugnarlo.

## **2. Definición sobre la “materia electoral” en la procedencia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad**

Actualmente se encuentra en trámite una controversia constitucional promovida por el INE, y la naturaleza del decreto nuevamente podría generar una problemática para su procedencia.

De conformidad con el artículo 105, fracción II de la Constitución, no son procedentes las controversias constitucionales en materia electoral.

Así, la SCJN tendrá nuevamente en sus manos un asunto de la mayor complejidad que, si bien no es formalmente electoral, evidentemente tiene un impacto en dicho ámbito. Y, por tanto, tendrá que analizarse si encuadra o no dentro de la excepción de las controversias constitucionales.<sup>11</sup>

Debe destacarse que, si fuera procedente la controversia constitucional planteada por el INE, podría excluir la de una acción de inconstitucionalidad presentada por algún

---

10. Jurisprudencia P.J. 22/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROcede CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES” (Registro: 194283).

Jurisprudencia P.J. 23/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL” (Registro: 194260).

---

11. Tesis P.J. 125/2007, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL” (Registro: 170703).

partido político, ya que la legitimación de estos para promoverla se actualiza cuando se impugnan normas electorales.

En su momento, la SCJN ya definió que las normas generales electorales deben ser entendidas también como aquellas en las que, aun contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales; de tal forma que, los tiempos en radio y televisión como prerrogativa de partidos políticos, se encuentran comprendidos en la materia electoral como un medio básico para la difusión de plataformas electorales y la incidencia directa en el proceso electoral.<sup>12</sup>

Debe destacarse que, a diferencia de las cuestiones que analizó la SCJN al emitir el criterio referido, el decreto que se analiza ahora, aun cuando modificó los tiempos fiscales, no afectará las prerrogativas de los partidos políticos dentro de los períodos electorales; sin embargo, sí impacta de manera importante en el acceso permanente a la radio y la televisión que la Constitución garantiza a los partidos políticos.

12. Tesis: P.J. 52/2011 (9a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. LO SON LOS PRECEPTOS REFERIDOS AL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES A LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE CORRESPONDEN AL ESTADO" (Registro: 160969).

### **3. ¿Qué vía existe para que los partidos políticos puedan impugnar?**

Como se mencionó, la procedencia de la acción de inconstitucionalidad no está claramente definida y existirá la necesidad de replantear criterios de la SCJN, lo que resulta indispensable para el avance en el control de constitucionalidad de este tipo de actos; sin embargo, en el TEPJF se consideró que la naturaleza del decreto es administrativo-fiscal, lo que desafortunadamente limitó su análisis de constitucionalidad; quedando, hasta ahora, vigente la reducción del tiempo fiscal.

En nuestra opinión, las implicaciones en materia electoral son claras; al modificarse el modelo de comunicación política establecido en la Constitución e, indudablemente, los medios de impugnación en materia electoral eran una vía idónea para que los partidos políticos combatieran la inconstitucionalidad de los efectos del decreto.

## **VI. CONCLUSIÓN**

En la materia electoral la justicia constitucional encuentra actuaciones jurídicas que implican un serio debate en torno a su naturaleza y los medios de control constitucional para ser cuestionadas, el decreto es una de ellas.

Los efectos de su entrada en vigor tienen un serio impacto nada menos que en un modelo de comunicación política dise-

ñado en el orden constitucional, así como en el gasto público de las dependencias a las cuales se les disminuyó el tiempo destinado para comunicación social —fuera del ámbito electoral—, y, por supuesto, en el derecho a la información de la sociedad.

Los tiempos fiscales no forman parte de un ente público, sino que pertenece al Estado y su uso es para satisfacer necesidades de interés social. A diferencia de las décadas anteriores, estos espacios en radio y televisión encuentran bases constitucionales claras; además, la facultad de modificarlos mediante actos de poderes constituidos encuentra

graves cuestionamientos, toda vez que, admitir eso sería aceptar que se puede vaciar el contenido de disposiciones de índole constitucional.

Los poderes del Estado no pueden ir más allá de lo que establece su norma creadora, de tal forma que la supremacía constitucional impone el deber de los órganos del Estado de no contradecirla; sin embargo, ante la existencia de conflictos como este, la solución se impone a partir de los medios de control constitucional, de cuya efectividad depende la fuerza normativa de nuestra Constitución.





# MUJERES TRANS EN LA VIDA POLÍTICA

Diana Verónica Franco Salinas<sup>1</sup>

---

1. Abogada Defensora en la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos.

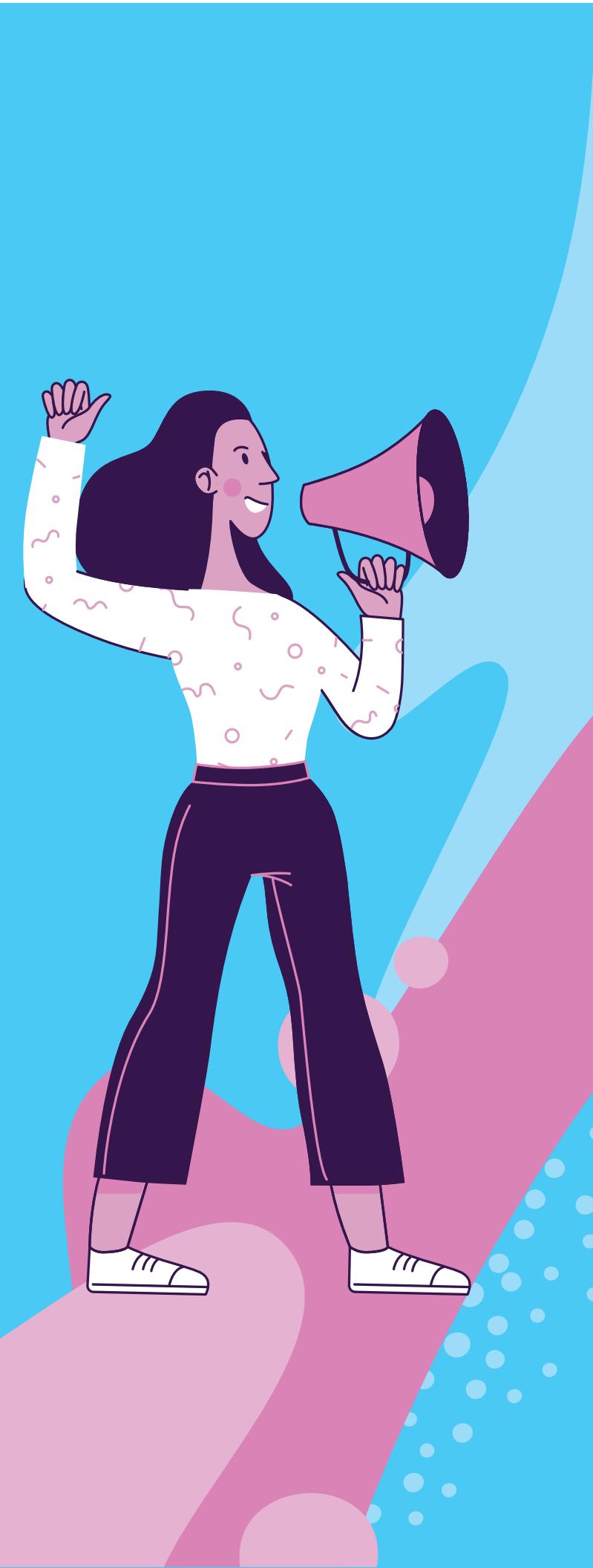
**En México, el avance legislativo a favor del reconocimiento de la diversidad sexual de las personas sigue sin tener cabida en la agenda política del Estado, ello debido a que aún permean dentro de la sociedad, prejuicios y estereotipos heteronormativos<sup>2</sup> que obstaculizan el principio de igualdad entre todas las personas, provocando graves violaciones a este grupo y a sus derechos humanos.**

**Las mujeres trans,<sup>3</sup> particularmente, sufren una doble discriminación en el ejercicio de sus derechos; en primer lugar, al desarrollarse con el género con el que se asumen y, en segundo, al sufrir las desigualdades propias del género femenino, las cuales como sabemos son históricas y continúan permeando en el sistema social, cultural y político.**

---

2. Régimen normativo que define cuáles son las identidades de género inteligibles y correctas, y castiga aquellas que no lo son. Según los cánones de la heteronormatividad, sólo existen dos identidades sexuales verdaderas, a saber: "hombre" y "mujer".

3. Trans: Término general e inclusivo, que engloba a aquellas personas cuya identidad de género y/o expresión de género es diferente de las expectativas culturales basadas en el sexo que se les asignó al nacer. Incluye personas transexuales, transgéneros, genderqueer/queergéneros, con expresión de género diverso y otras variaciones de género.



En el 2012, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, actualmente Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, realizó una investigación con el objeto de generar conocimientos especializados sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales e intersexuales y queer (LGBT+), de la cual concluyó que hay prácticas sociales e institucionalizadas que generan discriminación y limitan el efectivo ejercicio de los derechos de estas personas.

Afortunadamente, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos en 2011, y la reforma del artículo 4º de 2014, se elevó a rango constitucional el derecho a la identidad, ya que surgieron nuevas herramientas normativas para que las personas trans pudieran ejercer en igualdad de condiciones los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de los grupos y colectivos LGBT+ para visibilizar el respeto a su diversidad sexual e identidad de género, la falta de normatividad específica para este grupo, así como los mínimos mecanismos que han surgido para el reconocimiento y defensa de sus derechos, han permitido que se continúen perpetuando acciones que estigmatizan, minimizan,

menoscaban, anulan su dignidad, derechos y libertades, si bien se han apoyado de diversas legislaciones antidiscriminatorias del ámbito local y federal, estas no han resultado suficientes.

Es por ello que, para una mujer trans es sumamente difícil ejercer sus derechos en igualdad de condiciones para desarrollarse en la sociedad, pues poder acceder a la educación, al trabajo, a la salud, a la justicia y a la política, implica una serie de actos que se verán permeados por la violencia, prejuicios y discriminación; lo que se traduce en que pocas de ellas puedan realizar un proyecto de vida acorde a sus aspiraciones, no por una falta de voluntad, sino porque la misma sociedad e instituciones serán quienes generen los obstáculos.

A pesar de que las mujeres trans han logrado avances en la visibilización y respeto al ejercicio de sus derechos, aún existen inequidades frente al acceso a oportunidades y ejercicio pleno de la ciudadanía, dado que se siguen manejando estereotipos que imponen el género y, al mismo tiempo, les impide su reconocimiento como seres integrales que poseen una nueva identidad desde la cual se les debe identificar como persona que cuentan con capacidades y herramientas para desempeñarse en ámbitos laborales, académicos y de salud en igualdad de condiciones.

Uno de los principales derechos que las mujeres trans buscan que sea reconocido y respetado, es el de la identidad, jurídica-

mente registrado o no; debido a que este es el que expresa los componentes sociales, culturales, emocionales y afectivos de su contexto, mismo que le permiten reconocer su pertenencia a un grupo en específico, es decir, expresarse y desarrollarse libremente con la identidad de género dentro de la cual se asumen.

Sin embargo en México, el sistema social, económico, político y cultural es parte del concepto sexo-genérico binario,<sup>4</sup> lo que obliga a las personas a adscribirse a una de estas dos categorías según un supuesto orden de la naturaleza. Si bien hoy en día existe la posibilidad de realizar el cambio de género en el acta de nacimiento y diversos documentos, lo cual constituye un avance notable en materia de derecho a la identidad, este sistema de ciudadanización obliga a las personas a adscribirse a una de las dos categorías sexuales reconocidas, puesto que, la lógica binaria de los sexos es el soporte del sistema jurídico tanto en el ámbito individual como social; en consecuencia, el ejercicio de los derechos y libertades vinculados a la ciudadanía se verán acotados a ese sistema heteronormativo.

Es necesario reconocer que la cultura social mexicana es predominantemente machista, por lo que toda persona que se

---

4. Sistema que refuerza los aspectos psico-socioculturales asignados a varones y mujeres por su medio social, restringiendo el sexo a las características anatomofisiológicas que les distinguen.

aleje, modifique o transforme los estereotípos socialmente aceptados, sufrirá actos de rechazo, violencia, burlas y estigmas, entre otros; por ello, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres trans, siempre traerá consigo una serie de obstáculos que no le permitirán desarrollarse plenamente.

Pocos han sido los cambios significativos que ha habido en el sistema político para visibilizar la inclusión de las mujeres trans en la sociedad; de hecho, los protocolos y documentos emitidos por las autoridades de gobierno, que tienen como objeto promocionar el respeto, reconocimiento y protección de los derechos de las personas pertenecientes a los grupos LGBT+ se circunscriben a sensibilizar a las personas servidoras públicas sobre cómo deben asumir y manejar la existencia de la diversidad sexual en el ejerci-

cio de sus funciones, toda vez que se debe de cumplir con un mandato constitucional.

Un ejemplo de ello, es el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual tiene como finalidad auxiliar a las juzgadoras y juzgadores a cumplir con el mandato constitucional de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos de todas las personas.

Otro y más reciente, es el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, que tiene como propósito concientizar y capacitar al personal



electoral, de partidos políticos y candidaturas independientes, así como a la ciudadanía que participa en el proceso de integración de mesas directivas de casilla, en materia de trato igualitario y no discriminación para el ejercicio de los derechos político-electORALES de las personas trans. Sin embargo, al momento de hacer lectura al citado documento, este simplemente trata de cómo el Instituto Nacional Electoral debe proveer todas las herramientas necesarias para que las personas funcionarias de casilla, así como observadores y representantes, sepan cómo actuar al momento que una persona trans va a ejercer su derecho al voto.

Uno esperaría más de la máxima autoridad electoral, puesto que es la encargada de garantizar el ejercicio de los derechos político-electORALES de la ciudadanía, como son el derecho a votar y ser votado; sin embargo, al momento de pronunciarse sobre los derechos de las personas trans, sólo pudo garantizar su ejercicio al voto, pero ¿dónde quedó la protección a su derecho a ser votada o votado?, ¿por qué este derecho humano quedó a la mitad, específicamente en el grupo de personas al que se hace referencia? Estas preguntas dejan entre dicho los esfuerzos de las autoridades por cumplir con el mandato constitucional de respeto a los derechos humanos en igualdad de condiciones.

En tal sentido, recordemos que en 2003 el entonces Instituto Federal Electoral apro-

bó el registro de la candidatura de Amaranta Gómez Regalado, primera mujer muxe que contendió para la diputación por el 07 Distrito Electoral con cabecera en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, hecho histórico para el reconocimiento de la participación político-electoral de las personas trans, ya que dicho acuerdo se desarrolló mucho antes de que existiera la protección a los derechos humanos, así como al derecho a la identidad como mandato constitucional. Por lo cual, la actual autoridad electoral nacional, ya contaba con antecedentes que podían ayudar a proteger los derechos político-electORALES de las personas trans de una manera extensa, sin embargo, no sucedió así.

En los últimos años la democracia mexicana se ha caracterizado por realizar reformas y adecuaciones normativas que garanticen la paridad e igualdad de género (respecto del sistema binario) en la postulación a candidaturas para acceder a un cargo público; sin embargo, al dejar de lado el resto de las manifestaciones de género, se carece de un reconocimiento legítimo que asegure la participación de las diversidades en la vida política.

Actualmente el estado de Oaxaca es la única entidad que ha reglamentado la postulación paritaria de las candidaturas de personas trans o muxes bajo el género que se identifiquen; dicho acto de la autoridad electoral local tiene como objeto el recono-

cimiento de las personas trans como parte de la sociedad mexicana, las cuales necesitan que sus voces tengan representación en los puestos públicos, atendiendo al hecho de que la obligación del sistema de gobierno democrático en México implica la representación de todos los grupos poblacionales.

Sin duda, para que exista una democracia realmente representativa de la ciudadanía, se requiere una categoría política jurídicamente reconocida que haga frente a la diversidad sexual y de identidad de género, como se ha venido haciendo con la paridad de género y las cuotas de candidaturas indígenas; así como sucedió en el último proceso de participación ciudadana que se llevó a cabo en la Ciudad de México, en el

cual se implementó una acción afirmativa para integrar a personas con discapacidad en las Comisiones de Participación Comunitaria, visibilizando así a otro de los grupos que también poseen poca representatividad en el ámbito público.

No debe pasar inadvertido que la posición conservadora y moralista, de las y los legisladores, las personas servidoras públicas y los partidos políticos, ha sido un obstáculo clave para que no haya un avance legislativo que proteja o regule los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a la población de diversidad sexual, sobre todo en el ámbito de representación.

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que las autoridades locales y federales no



han mostrado interés por hacer pública la participación política de mujeres trans, como lo fue la candidatura de Diana Laura Marroquín Bayardo, a la diputación por el distrito electoral federal 04 en Tulancingo de Bravo, Hidalgo, en la elección federal de 2012; Jakelyne Barrientos Martínez, a la diputación federal por el distrito local 09 con cabecera en Ciudad Juárez, Chihuahua en 2016; Rubí Suárez Araujo, registrada como candidata suplente para integrar el Ayuntamiento del municipio de Guanajuato en 2016, misma que el 10 de marzo del mismo año se convirtió en la primera persona trans en tomar protesta como regidora propietaria en dicho ayuntamiento y Samantha Fonseca, primera candidata trans a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El sistema político mexicano sigue siendo resultado de la resistencia machista<sup>5</sup> y conductas patriarcales<sup>6</sup> que permean en la

sociedad, lo que ha obstaculizado e invisibilizado la inclusión de diversidad sexual en la esfera política; sin embargo, y acorde al contexto social, cultural y político en el que estamos viviendo, resulta necesario tomar medidas que garanticen la representación de personas trans, a través de actores que pertenezcan a su mismo grupo poblacional, que identifiquen, entiendan y defiendan sus necesidades, con la debida importancia y respeto.

En consecuencia, el Estado debe asumir una posición neutral y garantizar fehacientemente, sin ningún tipo de sesgo, la protección de los derechos humanos de todas las personas reconociendo que la ciudadanía es diversa y que tiene diferentes manifestaciones de género, para ello debe, no sólo legislar y crear protocolos, sino sensibilizar a la sociedad de manera que sea respetuosa y empática con la pluralidad de formas y estilos de vida que convergen, resaltando que todo grupo tiene derecho a ser representado y participar activamente en la vida política del país.

5. Machismo es la actitud de prepotencia de los hombres respecto de las mujeres. Se trata de un conjunto de prácticas, comportamientos y dichos que resultan ofensivos contra el género femenino.

6. Las ideologías patriarcales no sólo afectan a las mujeres al ubicarlas en un plano de inferioridad en la mayoría de los ámbitos de la vida, sino que restringen y limitan también a los hombres, a pesar de su estatus de privilegio. En efecto, al asignar a las mujeres un conjunto de características, comportamientos y roles “propios de su sexo”, los hombres quedan obligados a prescindir de estos roles, comportamientos y características y a tensar al máximo sus diferencias con ellas. En otras palabras, la ideología patriarcal no sólo explica y construye las diferencias entre mujeres y hombres como biológicamente inherentes y naturales, sino que mantiene y agudiza otras formas de dominación.

## BIBLIOGRAFÍA

CDHDF. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *Situación de los derechos humanos del colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual: Aportes*

- desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Cervantes Medina, Julio César. (2016). *Los derechos humanos de las personas transgénero, transexuales y travestis*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- INE. Instituto Nacional Electoral. (2018). Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana. México: Instituto Nacional Electoral.
- López Vences, Rita Bell. (2019). *Desafíos de la Democracia Incluyente, avances y retos en la participación política de las personas trans*. México: Tirant lo Blanch, pp. 239-259.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Constant, Chloé. (Septiembre-diciembre de 2019). "Cambio legal de identidad y ciudadanía de mujeres trans\* en México: algunas experiencias". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, pp. 781-807.
- Platero Méndez, Raquel. (2009). "Transexualidad y agenda política: una historia de (dis)continuidades y patologización". *Política y Sociedad*, núm. 46, pp. 107-128.
- Rico Rocha, Cindy Paola. (2015). Construcción identitaria en el ejercicio de la ciudadanía en un grupo de mujeres transgénero. Tesis de Licenciatura, Corporación Universitaria Iberoamericana, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
- Algarabía. Terminología Trans. 4 de julio de 2016. Disponible en: [https://www.algarabiatfe.org/www/terminologia-trans/#:~:text=Trans%20o%20trans\\*%3A%20Un,se%20les%20asign%C3%B3n%C3%81l%20nacer](https://www.algarabiatfe.org/www/terminologia-trans/#:~:text=Trans%20o%20trans*%3A%20Un,se%20les%20asign%C3%B3n%C3%81l%20nacer)
- Garza, Rebeca. Derechos políticos de las personas trans en México. 11 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/diversidades-fluidas/derechos-politicos-de-las-personas-trans-en-mexico/>

Gil, Maribel. El origen del sistema patriarcal y la construcción de las relaciones de género. 26 de diciembre de 2019. Disponible en: [https://www.agorarsc.org/el-origen-del-sistema-patriarcal-y-la-construccion-de-las-relaciones-de-genero/#\\_ftn26](https://www.agorarsc.org/el-origen-del-sistema-patriarcal-y-la-construccion-de-las-relaciones-de-genero/#_ftn26)

Vázquez Piñón, Marisol y Gustavo Meixueiro Nájera. Los derechos políticos de las personas transgénero. 14 de agosto 2018. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/los-derechos-politicos-de-las-personas-transgenero/>



# VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA

## ¿QUÉ OCURRIÓ EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO?

María Fernanda Rodríguez Calva<sup>1</sup>

---

1. Maestra en estudios políticos y sociales, posgrado UNAM.  
maferrodriguezcalva@gmail.com

**Las múltiples y simultáneas expresiones de violencia y discriminación contra las mujeres en política buscan obstaculizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos-electorales. Ello, al tiempo de transgredir el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, consagrado en diversos tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), y el marco normativo mexicano, por ejemplo, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007) y en las leyes locales homólogas.**

Dado que la violencia contra las mujeres tiene como motivación el género; es decir, las mujeres son violentadas por el hecho de ser mujeres, esta se presenta como un mensaje para la(s) víctima(s), pero también para la sociedad en su conjunto: las mujeres no pertenecen al ámbito público y, en consecuencia, deben permanecer en lo privado. Es decir, cuando las mujeres transgreden o rompen con las lógicas que históricamente han caracterizado la política —como un espacio para y de los hombres—, las resistencias y el rechazo se presentan de forma violenta contra ellas.

En las siguientes páginas se presentan los resultados de una investigación cuyo objeto de estudio fueron las legisladoras de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (15 de septiembre de 2016-31

de enero de 2017).<sup>2</sup> Ello bajo una perspectiva interseccional entendida como una herramienta analítica “para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio”.<sup>3</sup> Si bien, el hecho de ser mujer produce expresiones de violencia, su cruce con la edad o el ser indígena, hace que las mujeres vivan esta violencia de manera particular.

Por su propia naturaleza, la Asamblea Constituyente se presenta como un caso *sui generis*; sin embargo, esta permitió vislum-

2. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2019/octubre/0796221/Index.html>

3. Alison Symington. (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. (Trad. Cecilia Olivares y Mauricio Sánchez). Toronto: AWID, p.1.



brar las diferentes expresiones de violencia y discriminación contra las constituyentes que participaron en el estudio (13), la identificación de las/os actores que la producen, la confirmación de que la edad produce formas diferenciadas de violencia contra las mujeres en política; entre otros elementos que, en su conjunto, brindan información valiosa para un análisis integral del fenómeno.

A manera de contexto, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) y de la armonización del marco normativo local, la violencia política contra las mujeres quedó plasmada en la legislación de la ciudad, esto pese a que en el ámbito nacional no fue hasta marzo de 2020 que el Congreso mexicano aprobó que la figura jurídica de violencia política contra las mujeres en razón de género se incluyera en las leyes a nivel federal. El dictamen, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020<sup>4</sup> da cuenta de las reformas realizadas a ocho leyes generales donde se incorporaron diversos e importantes aspectos en la materia, entre ellos su conceptualización y un considerable catálogo de sus expresiones. Con ello, las instituciones contarán con los instrumentos necesarios para la identificación, atención y sanción de esta modalidad de violencia y, en consecuencia, que las mexicanas tengan

mayor número de mecanismos para hacer efectivos sus derechos político-electorales; cuestión que vuelve a colocar a nuestro país como un ejemplo a seguir en el ámbito internacional respecto a la legislación a favor de las mujeres y su participación política.

## LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Cien personas fueron las encargadas de discutir y aprobar la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Con la finalidad de garantizar la pluralidad y diversidad que caracteriza a la capital del país, 60 constituyentes fueron electos/as por la ciudadanía y 40 fueron designados/as por el Ejecutivo y Legislativo, tanto local como federal, dando como resultado que ocho partidos políticos tuvieran representación en la Constituyente.

Derivado de la implementación de acciones afirmativas a favor de las personas jóvenes y las indígenas, la cual consistió en que los partidos políticos debían incluirla en las primeras diez candidaturas de la lista que registraran ante el Instituto Nacional Electoral, siete mujeres menores de treinta años (una de ellas indígena) y dos hombres indígenas formaron parte de este grupo de legisladores/as. Considerando además la implementación del principio de paridad en las candidaturas, destaca que para su cumplimiento y el de la acción afirmativa joven, todos los partidos recurrieron a cubrir dos espacios con una misma persona: mujer-joven.

---

4. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

Y, en el caso de uno de ellos, tres espacios: mujer-joven-indígena. Considerando lo anterior, se podría hablar de una especie de “ingeniería de cuotas” por parte de los partidos políticos, misma que —a vista de algunas legisladoras jóvenes que participaron en el estudio— se presenta como una expresión que violenta sus derechos político-electORALES.

A raíz del análisis de las entrevistas realizadas a trece legisladoras y seis legisladores, entre julio y noviembre de 2018, de siete de los ocho partidos representados, se identificó que el ejercicio del cargo es el momento donde las expresiones de violencia y discriminación contra las mujeres se presentaron en mayor número. En cuanto a sus manifestaciones se reconocieron trece, las cuales se pueden encuadrar en algunos de los tipos que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (2008, última reforma 20 de marzo de 2020) estipula en su artículo sexto: golpes (violencia física), atención sexual no buscada (violencia sexual), chantajes (violencia económica), cuestionamientos a sus capacidades y experiencia, rechazo hacia la figura de autoridad y liderazgo de las mujeres, que no se les toma en cuenta o se minimizan sus aportaciones, la desacreditación de la agenda de género, las limitaciones a la participación de las mujeres, su exclusión de los espacios de decisión, las restricciones para entrar al recinto legislativo, los este-

reotipos y expectativas de género, el uso de lenguaje y comentarios sexistas, así como la vinculación —generalmente de carácter sexo afectiva— con una figura masculina (violencia psicoemocional).

Retomando lo estipulado en dicha ley y en la LGAMVLV, se debe recalcar que la violencia contra las mujeres en política no es un tipo de violencia, sino una de sus modalidades, al igual que la familiar o la laboral. Ello porque, como se aprecia en las trece expresiones que se ejercieron contra las diputadas constituyentes, estas se presentaron en un contexto de relación política (es decir, la modalidad). Este punto es de suma importancia, a la hora del diseño de las leyes y programas para la prevención, atención y sanción de dicho fenómeno.

Como se indicó al inicio de este texto, el análisis de las expresiones de violencia y discriminación contra las mujeres que tuvieron lugar en la Asamblea Constituyente se realizó bajo la perspectiva interseccional. Ello con el objetivo de identificar cómo la edad de las legisladoras se presenta como un factor determinante en la forma en que ellas viven esta violencia: ya sea que esta se presente únicamente contra las mujeres jóvenes o bien, que ciertas expresiones se intensifiquen.

Dejando de lado el caso de la violencia física que se presentó en contra de una legisladora no joven, sin importar su edad, las constituyentes fueron excluidas de los espacios de toma de decisión, se enfrentaron con

limitaciones a su participación, y sus capacidades y experiencia fueron puestas en duda por parte de sus compañeros. No obstante, haber sido una constituyente joven (menor de 30 años) implicó que el rechazo a su figura de autoridad / liderazgo se intensificara, o bien, que su opinión no fuera tomada en cuenta a la hora de la selección de candidaturas: por ejemplo, cuatro de las seis legisladoras jóvenes no fueron proactivas en la búsqueda de candidatura, sino que la decisión fue tomada —en su mayoría— por los líderes políticos o compañeros de partido.

Por su parte, algunas de las trece expresiones identificadas en el estudio únicamente se presentaron contra las legisladoras jóvenes en su tránsito por el constituyente: la violencia económica (ejercida por su ex jefa),

la restricción para entrar al recinto legislativo (por elementos de seguridad), atención sexual no solicitada (ejercida contra dos de ellas por el mismo diputado de mucha mayor edad), o bien, el ser objeto de juicios por su apariencia física (destaca el caso de una de las legisladoras jóvenes quien recibía reiterados comentarios de parte de su madre).

Dicho lo anterior, se puede observar que haber sido una legisladora joven en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México produjo que la violencia y discriminación se viviera de manera particular, lo que abona al llamado para incorporar la perspectiva interseccional al análisis de este fenómeno tanto por la academia como por las instituciones encargadas de velar por los derechos político-electORALES de las mexicanas.



## CONTEXTUALIZANDO LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA

Como se mencionó, la Asamblea Constituyente fue un proceso histórico en la vida nacional y local, lo que —entre otras cosas— implicó que tuviera características muy particulares. No obstante, es necesario señalar algunas de estas singularidades y cómo permearon en la presencia de expresiones de violencia y discriminación contra las mujeres en razón de género. Ello con la finalidad de recalcar la importancia de considerar el contexto donde las mujeres ejercen sus derechos político-electORALES. En este caso como constituyentes.

En primer lugar, la Ciudad de México se ha erigido como la entidad más progresista en cuanto a la agenda de igualdad sustantiva y de derechos. Este elemento, aunado a la relevancia que cobra un proceso histórico, permeó en que los trabajos se desarrollaran de manera más *colaborativa* y menos *competitiva* (o incluso *menos agresiva*), en comparación con otros espacios legislativos.

La conformación prácticamente paritaria del Constituyente, así como la presencia de legisladoras (autonombadas) feministas, se tradujo en la integración de una especie de “bloque de diputadas” que, con independencia de su militancia partidista o grupo político, sumó importantes esfuerzos para el avance de los derechos de las mujeres en el



texto constitucional —entre ellos, el reconocimiento del principio de paridad en todos los espacios—, pero también se presentó de forma simbólica como un mecanismo de resistencia y prevención de expresiones de violencia contra ellas.

Para concluir, otro de los elementos que desempeñaron un papel importante fue que los trabajos de la Asamblea estuvieron regidos por los principios de Parlamento Abierto, lo cual hizo que todas las sesiones —tanto de las comisiones como del pleno— fueran transmitidas en vivo, y que incluso, la ciudadanía interesada en los trabajos pudiera asistir como espectadora. Ello hizo que todo lo que aconteciera en el Constituyente estuviera bajo el escrutinio público, lo que posiblemente se tradujo en el desaliento de mayores expresiones de violencia y discriminación contra las legisladoras.

## DE ESTRATEGIAS Y RESISTENCIAS

Desafortunadamente el caso aquí expuesto no es la excepción a la regla. De manera reiterada, las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electORALES se han enfrentado con múltiples y simultáneas expresiones de violencia y discriminación en razón de género. Pese a ello, también se debe señalar que ellas no sólo se presentan como objeto de estas, sino que —derivado de su agencia— han emprendido una serie de estrategias para hacerles frente. Ya sea de manera individual o colectiva, las mujeres en política han encontrado valiosas formas de resistencia y de prevención, las cuales deben ser estudiadas y puestas en su justa dimensión. Ello, con la finalidad de reconocer la manera en que las mujeres hacen frente al continuum de violencia, tanto en un contexto de relación política, como en cualquier otro.



# LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO, EN EL CONTEXTO DE LAS RECIENTES REFORMAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO Y PARIDAD

Berenice Jaimes Rodríguez<sup>1</sup>

---

1. Doctoranda en Derecho Electoral, en la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. berenice-co@hotmail.com

**“La interculturalidad desde un enfoque integral y de derechos humanos, se refiere a la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas. Para ello es necesario trabajarla desde una perspectiva que incluya elementos históricos, sociales, culturales, políticos, económicos, educativos, antropológicos y ambientales, entre otros”.**

Illiana Curie<sup>2</sup>

---

2. Cofundadora de la ONG Fundación “Los Hijos del Sol” en la Guajira, Colombia. Experta en implementación y evaluación de programas de salud intercultural, enfoque diferencial y de derechos y género.



## I. INTRODUCCIÓN

El contexto de contingencia sanitaria a nivel mundial, que entre otros aspectos ha evidenciado una vez más la grandeza de la humanidad, así como nuestras debilidades y retos ante lo incierto, obliga a repensar aquí y ahora, la manera en cómo teníamos contemplado que sería el comportamiento del ciclo electoral, especialmente en lo relativo al caso mexicano, aproximadamente a 90 días del inicio del proceso electoral 2020-2021.

La anualidad venidera será significativa, no sólo en temas comiciales, también porque exactamente el 10 de junio de 2021, se cumplirán diez años de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la reforma más importante que ha tenido nuestra Constitución, en materia de derechos humanos. Esta reforma significó una veta en lo que a

la protección a grupos vulnerables se refiere, misma que de forma progresiva y transversal nos permite, a una década de distancia, que temas como la tipificación del delito de violencia política contra las mujeres en razón de género y la paridad en todos los cargos que impliquen toma de decisiones públicas, signifiquen una realidad.

Sea este artículo la ocasión para analizar los retos que se presentan para la participación política de las mujeres indígenas de nuestro país, en el contexto de las reformas legales a nivel federal, publicadas el pasado 13 de abril. Ello a partir de identificar los puntos de convergencia y áreas de oportunidad al momento de querer armonizar o implementar las mismas en las comunidades indígenas, percibiéndolos a partir de otras miradas, experiencias y cosmovisiones.



## II. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO, EN EL CONTEXTO DE LAS RECENTES REFORMAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO Y PARIDAD

Al dar una mirada “a vuelo de pájaro” al Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), que entró en vigor el pasado 14 de abril, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones relativas a violencia política en razón de género, así como paridad, es posible percatarnos de que, en un total de ocho cuerpos normativos, seis de carácter general y dos orgánicos, se contienen acepciones del tipo casi “inédito” en la legislación mexicana, en materia de igualdad y participación política de las mujeres.

Así, verbigracia, cito “tolerancia, esfera pública o privada, acciones u omisiones basadas en elementos de género, dirigidos a una mujer por su condición de mujer, impacto

diferenciado, no estar condenada o condenado por el delito de Violencia Política contra las mujeres en razón de género, disrupción pública, análisis de riesgos y plan de seguridad, retiro de la campaña violenta, suspensión de prerrogativas, medidas de reparación integral así como de no repetición, igualdad sustantiva, género mayoritario, Base Estadística Nacional de violencia política contra las mujeres en razón de género, y abuso de funciones”, entre otras.

Por lo tanto, para estar en posibilidad de dimensionar lo que este entramado de realidades significa, es necesario tener claro que la violencia se encuentra presente en muchos ámbitos, y el político no es la excepción. Siendo así de especial atención no sólo para quienes formamos parte de la materia electoral, sino para la ciudadanía en general. Es factible que exista duda o cuestionamiento





respecto a la razón por la que se reformaron o modificaron tantos marcos normativos. A lo que podríamos responder explicando que, a problemáticas como la violencia, es mejor abordarlas desde varios escenarios o pistas, para tener una visión más contextualizada o global de lo que sucede en torno a ella.

Es así como se logra colocar a la violencia política contra las mujeres en tres aristas: como un delito, como falta administrativa y también se abre la posibilidad de que cuando se presente la misma, se pueda invocar la protección de la justicia electoral a través de los medios de impugnación. Circunscribiendo con ello las responsabilidades de quienes la cometan al ámbito penal, al administrativo (en el que se involucran el INE y los OPLES), y también al actuar de los órganos de control. Abordando así la problemática a partir de un enfoque multidisciplinario e interinstitucional, que definitivamente se estima que fue un acierto en el trabajo legislativo.

En esta tesis, por primera vez las autoridades electorales, penales y administrativas del país cuentan con un catálogo normativo que detalla veintidós conductas, entre otras, a través de las que puede expresarse o configurarse la violencia política contra las mujeres en razón de género. Aunado a un compilado conformado por catorce comportamientos, por los que se comete el delito referido.

Ahora bien, conforme avanzamos en este análisis, confirmamos que el enfoque y

la transversalización de la perspectiva de género son fundamentales cuando se pretende caminar en temas que involucran la dignidad humana. No es factible intentar hacer un examen prospectivo del proceso electoral 2020-2021, ya sea a nivel federal o local, sin tener claramente arropados, bajo la legalidad de la norma, principios como el de la paridad de género en el ejercicio de los derechos político electorales, que deberá ser garantizado por el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, las personas precandidatas y candidatas.

En lo que al tema de paridad se refiere, es considerada en la integración de los órganos superiores de dirección tanto del INE como de los OPLES. Sin embargo, destaca que la reforma incorpora el concepto de “género mayoritario”, mismo que merece atención en cuanto a que se encuentra referido únicamente para los tribunales electorales locales; es decir, de un primer acercamiento al texto de la legislación que regula las instituciones y los procedimientos electorales es factible notar que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, sin existir señalamiento o referencia alguna similar, para el caso de las autoridades administrativas electorales.

Al respecto se considera que esta “alternancia del género mayoritario”, puede significar uno de los aspectos que darán paso a reflexiones e interpretaciones interesantes por parte de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en lo que respecta a la integración de las listas de representación proporcional y en temas de reelección.

Las temáticas citadas son sólo algunas de las tantas que se estiman relevantes en el marco de las reformas referidas, y su aplicabilidad tendrá como prueba de fuego el proceso electoral en puerta. Acorde con esto, y en atención a que México es un país pluricultural en el que el respeto a la dignidad y la protección de los derechos humanos tienen que ser consideradas en todos los sectores poblacionales, es interesante analizar qué es lo que se regula exactamente, respecto a la violencia política de género y el cumplimiento de la paridad en las comunidades indígenas, donde estas cuestiones de alguna u otra forma se encuentran relacionadas.

En la totalidad del Decreto, se hace referencia a las comunidades indígenas en tres de los ocho ordenamientos jurídicos reformados o modificados. En esta tesitura, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su *Título II, Modalidades de la violencia, se incluyó un Capítulo IV Bis intitulado De la Violencia Política*, mismo que en su artículo 20 Ter, destaca que la

violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras formas, a través de la siguiente conducta: *Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos.*

Por su parte en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Segundo, *De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las Entidades Federativas*, así como de los Ayuntamientos, Título Primero, dedicado a la Participación de los Ciudadanos en las Elecciones, en el artículo 7, se adiciona un numeral 5, en el siguiente contexto: *Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

En lo que respecta al Título Tercero, del mismo ordenamiento citado, los numerales segundo al cuarto, correspondientes al artículo 26 tuvieron modificaciones, en lo relativo a indígenas, quedando de la siguiente forma:

**1.** Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una *Presidencia Municipal* y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México. *En el registro de candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías, y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.*

**2.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2º de la Constitución, de manera gradual.

**3.** Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las

autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y *paridad*, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

Para finalizar este recuento, en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en el catálogo al que habíamos hecho referencia, que se contempla lo que será considerado como *delito de violencia política en razón de género*, en su artículo 20 Bis, se adiciona que *cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueron cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad. También que, para la determinación de la responsabilidad y la imposición de las penas señaladas en este artículo, se seguirán las reglas de autoría y participación en términos de la legislación penal aplicable*.

Tras realizar el ejercicio anterior, se presentan cuestionamientos respecto a cómo es que se podrán poner en marcha todos estos derechos ya reconocidos en la normativa federal, teniendo en consideración el contexto de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país. Porque en realidad las reformas recién aprobadas brindan herramientas de actuación para las autoridades mexicanas en diversos ámbitos; lo interesante será re-



flexionar la manera de abordarlos y aplicarlos a partir de una perspectiva de interculturalidad.

Efectivamente, será necesaria su materialización, a través de la respectiva armonización a nivel local, pero también es esencial retomar el contenido del artículo 26, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se refieren diversos aspectos que son fundamentales cuando se trata de garantizar la participación política de mujeres indígenas, pero especialmente debemos poner atención en la acotación que indica que esto debe ser “de manera gradual”. Porque, por ejemplo, no se puede pretender imponer una regla que está hecha para partidos políticos y trasladarla de inmediato a un sistema de pueblos y comunidades indígenas. Porque su cosmovisión, en muchos de los casos, se encuentra más enfocada a comprender los temas desde la comunidad y no en lo individual.

Al pensar en la dinámica atinada para incluir la regulación sobre violencia política en razón de género, así como las reglas de paridad en los sistemas normativos indígenas, sería utópico pretender que no va a existir resistencia alguna, o disparidad al respecto. Porque, aunque sea poco alentador mencionarlo, no es cosa menor que las reformas que dan tema central al presente artículo, fueron producto de largas discusiones y negociaciones de las que formaron parte diversos

grupos de la sociedad, no sólo del ámbito político. Y que estas tuvieron lugar a lo largo no de uno, sino de varios años. Por lo tanto, no es extraño que en comunidades indígenas



no hubiere resistencia ante la incorporación de estos temas, y más porque en estos contextos es complicado intentar regular de manera homogénea.



En la búsqueda de trasladar al entorno de las comunidades indígenas temáticas como la erradicación de la violencia política de género y la paridad, debemos reconocer que se han realizado esfuerzos importantes por parte de diversas autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales a nivel federal y local. Sin embargo, aún queda camino por recorrer para lograr destrabar ese conflicto existente, en algunos casos, entre la legalidad y la legitimidad, lo que se podría traducir, por ejemplo, en el enfrentamiento entre la paridad y la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, al momento que una mujer busca ocupar un cargo público al interior de los mismos.

### III. REFLEXIÓN FINAL

A la fecha, resulta imposible vislumbrar los alcances de las recientes reformas en materia de Violencia Política contra las mujeres, así como de paridad. Es normal que se presenten cuestionamientos, que se irán dilucidando de manera paralela a la aplicación de las mismas. No se trata de imponer el derecho electoral desde un enfoque positivista a los pueblos y comunidades indígenas, en realidad debemos inclinarnos por el entendimiento de los temas a partir de otras perspectivas, cobrando aquí importancia la interseccionalidad y la perspectiva de géne-

ro intercultural. Permitiéndonos comprender la visión que tienen las mujeres indígenas, a partir sus propias realidades. Y ¿por qué no?, desde su construcción propia del concepto de feminismo.

## IV. REFERENCIAS

DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 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. Secretaría de Gobernación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020) (consultada el 31 de mayo de 2020).

Para un mayor acercamiento a los temas de interculturalidad, se recomienda: De la Mata Pizaña, Felipe, Mara Gómez Pérez y Nicolas Loza Otero (coords.) (2019). Justicia Electoral y Derechos Humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos. México: TEPJF.

# A partir del 1 de julio podrás presentar y tramitar tus medios de impugnación, Procedimientos Especiales Sancionadores y/o promociones **vía electrónica**

1 Ingresá a <https://tecdmx.org.mx>



2 Da click en el botón de "Oficialía de Partes":



3 Llena el formulario y no olvides señalar:\*



- Tipo de medio de impugnación
- Nombre completo de quien promueve
- Direcciones de correo electrónico para recibir notificaciones (se recomiendan al menos 2).
- Teléfono (fijo o celular)
- Aceptar el aviso de privacidad
- En su caso, datos de quien ejerce la representación

4 Adjunta tu escrito (formato libre) y los documentos que se indican en el formulario.

- Firmado
- En formato PDF
- Sin virus



5 La Subdirección de Oficialía de Partes:

- Revisará el (los) archivo(s) electrónicos.
- Asignará número de folio
- Emitirá Acuse de recibo
- Lo enviará a los correos electrónicos registrados



6 Se tendrá como fecha y hora de recepción la del correo electrónico remitido por la parte promovente.



Si se envió después de las 19:00, se considerará recibido a las 9:00 del día siguiente\*\*.

7 Una vez recibido:



Se le dará el trámite correspondiente.

## El horario de recepción será de lunes a viernes de 9:00 a 19:00 hrs. \*\*

Vigencia: Del **1 de julio de 2020** y hasta que el Pleno lo determine, atendiendo a las medidas sanitarias que emitan las autoridades de salud federales y locales.

Para más información:

Consulta los Lineamientos para el uso de tecnologías de la información en la presentación y trámite de medios de impugnación, Procedimiento Especial Sancionador y/o promociones en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.  
[https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/LINEAMIENTOS\\_PARA\\_RECEPCION\\_DE\\_MEDIOS\\_TECDMX\\_PARA\\_PUBLICAR\\_EN\\_ESTRADOS\\_CON\\_CERTIFICACION.pdf](https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/LINEAMIENTOS_PARA_RECEPCION_DE_MEDIOS_TECDMX_PARA_PUBLICAR_EN_ESTRADOS_CON_CERTIFICACION.pdf)

\* Información clasificada como reservada y/o confidencial.

\*\* Con excepción de los que estén relacionados con vencimiento de términos legales, cuya presentación podrá ser en cualquier día y hora.



# VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL: NUEVAS CONCEPCIONES, VIEJOS PROBLEMAS

José Ramón Mier Espinosa<sup>1</sup>

---

1. Asesor en la Ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez,  
TECDMX

**El pasado 13 de marzo se aprobó en la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto que reforma ocho leyes para prevenir, sancionar, erradicar y tipificar la violencia política en contra de las mujeres.**

Existe actualmente profunda preocupación por diversos temas político-electorales en algunos sectores de la sociedad mexicana. La reforma de marzo pasado del presente año en materia electoral, transita de manera paulatina hacia un ámbito de mayores espacios de oportunidad hacia las mujeres en el país.

La columna vertebral del actual sistema electoral y de partidos, establece como principios rectores la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, autonomía, independencia y equidad. Es en este sentido que el rezago institucional para hacer cumplir cabalmente cada uno de estos principios resulta en ocasiones meros anhelos.



La consolidación democrática trae consigo constantes renovaciones de mecanismos institucionales y con ellas, una ola de ajustes legislativos que planean darle un aire de estabilidad al sistema electoral actual.

La reforma aprobada el pasado 13 de marzo tuvo como principal objetivo cerrar brechas de interpretación e incluir en ocho cuerpos normativos distintos las precariedades en materia de violencia política en razón de género.

Las disposiciones normativas reformadas son:

1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
4. Ley General de Partidos Políticos
5. Ley General en Materia de Delitos Electorales
6. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
7. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

## 8. Ley General de Responsabilidades Administrativas

De esta manera, resulta importante subrayar el cambio que se contempla primeramente con la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007 con el fin de favorecer el desarrollo y bienestar de las mujeres en igualdad y no discriminación.

Dicha ley resultó la elegida para definir la violencia política contra las mujeres en razón de género, adicionando un Capítulo IV Bis al Título II “*De la Violencia Política*”, compuesto por los artículos 20 Bis y 20 Ter, los que quedaron de la siguiente manera:

*Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

De igual manera definen acciones y omisiones como:

*elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella. Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.*

El artículo 20 Ter, que complementa el artículo anterior, hace referencia a un catálogo de conductas en perjuicio de las mujeres que van a derivar en las sanciones previstas más adelante en el mismo ordenamiento. En las fracciones enumeradas se encuentran el incumplimiento de disposiciones nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas, así como proporcionar información falsa que

impida su registro como candidata. Hace mención también a la sanción en caso de obstaculización de campañas en detrimento de la igualdad y a imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función.

La violencia política hacia las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones 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 o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

Es por eso que cerrar las brechas de interpretación y tipificar en este conglomerado normativo las conductas punibles y objeto

de sanción, hace a estas reformas funcionales en el combate constante a la violencia de género.

La cobertura de la reforma está vinculada directamente a la creación de mayores y mejores formas de organización y de justicia electoral. Estas reformas también resultan vitales en la integración de los alcances que puede y debe tener la progresividad de los derechos político-electORALES.

La competencia equitativa y con mayores candados de seguridad en pro de la democracia y de las mujeres en específico crea un ambiente de equidad sustantiva aplicada en su beneficio. En este sentido se sientan bases jurídicas con objetivos precisos en materia de paridad de género. La relevancia de contar con mujeres en los congresos, reafirma la importancia en cualquier demo-



cracia de la participación directa y activa en la toma de decisiones, a la que debe acceder cualquier ciudadano o ciudadana en un sistema político como el nuestro.

Si bien es cierto el gran avance del paquete de reformas, queda pendiente la forma en que se atienda la armonización legislativa en el ámbito estatal. Son muchos esfuerzos por medio de los cuales el establecimiento de reglas parejas ha permeado en el actual sistema de partidos, sin embargo, quedan huecos y pendientes.

Para que estas reformas caminen en el sentido que se espera, se necesitan dos cosas.

## 1. DEMOCRACIA INTERNA REAL DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las reglas de cualquier competencia, como principio básico e indispensable, deben estar claras y sin lagunas que perviertan o malversen la aplicación de sus normas. Una democracia no está completa si los vehículos, en este caso los partidos políticos, que son protagonistas de ella, y estos no tienen la instrumentación necesaria para que la ciudadanía pueda acceder a puestos de decisión.

La democratización de adentro hacia afuera de un partido crea lucidez en las formas de conducción de estos, y hace determinante su futuro. Los partidos políticos son

partes de una sociedad que piensa, actúa y tiene una visión similar en el proyecto de Estado, que se refleja principalmente en sus estatutos, pero también en sus procedimientos de elección interna de representantes y contendientes.

El férreo control político de élites partidistas internas, es un justificante de la ciudadanía en general por la que tiene una desconfianza desmedida en los partidos políticos. No obstante lo anterior, en el quiebre de las democracias internas, las mujeres se ven envueltas en defectos de práctica en su perjuicio, y la cerrazón de los partidos políticos a que caminen y accedan a su vida interna, vuelve el asunto en algo prácticamente imposible de lograr.

Los partidos políticos, sin excepción, deben rodear a las mujeres de garantías efectivas que establezcan el acceso útil al poder. Esta determinación debe generar climas de igualdad de posibilidades por medio de órganos de vigilancia interna, que coadyuven a realizar, no sólo un paneo claro y justo, sino una clara garantía sin ventajas.

## 2. LAS REFORMAS EN MANOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Difusión y capacitación: La regulación en materia de prevención, atención, sanción y reparación que el paquete de reformas contempla, viene aparejada de una alta



responsabilidad hacia las y los juzgadores electorales.

El esfuerzo legislativo para prever supuestos y sanciones en contra de la violencia política de género fue alto, y también debe serlo su correcta y precisa aplicación. Es también producto de un impulso febril por parte de organizaciones de la sociedad civil y movimientos de mujeres en pos de mayores y mejores oportunidades. La justicia electoral hoy más que nunca debe consagrarse con

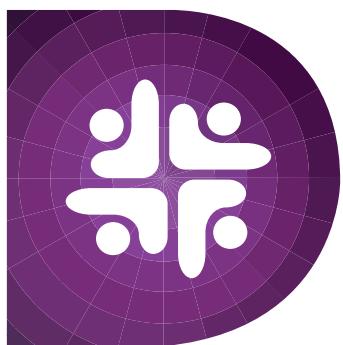
las herramientas brindadas por el Poder Legislativo para la progresión de una democracia sana.

Hoy más que nunca se necesita la coadyuvancia de esfuerzos para hacer posibles y aplicables las reformas. El control de los actos electorales debe estar en constante renovación y desenvolvimiento, es por eso que todos los tribunales electorales tendrán una gran encomienda en el fortalecimiento constante de la justicia electoral.

¿Sabías que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México cuenta con una Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos?

Recibe y tramita las solicitudes, quejas, denuncias y procedimientos que solicite la ciudadanía.

Brinda asesoría a la ciudadanía, integrantes de una organización, personas representantes electas de colonias, barrios y pueblos originarios.



Coadyuva y asesora en procesos y prácticas democráticas y de participación ciudadana.

## Defensoría Pública

de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Asigna personas defensoras de manera gratuita para brindar los servicios de asesoría y defensa, a fin de hacer valer los derechos político-electORALES.



*Si necesitas más información, acércate.*



# EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Guillermo Ordaz Sánchez<sup>1</sup>

1. Licenciado en Derecho, maestrante en Derecho Procesal Constitucional en la Universidad Panamericana y Subdirector de Estadística de la Unidad de Es

## 1. BASES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

De acuerdo con la Teoría Constitucional, el Estado de Derecho Constitucional (EDC), alude a una nueva visión del Estado de Derecho que parte del Neoconstitucionalismo<sup>2</sup> y centra su objeto de estudio en la parte

dogmática de la Constitución como Norma Fundamental,<sup>3</sup> por considerar que los Derechos Fundamentales<sup>4</sup> contemplados en esta, son directamente operables y que los jueces deben de hacer valer dicha eficacia.<sup>5</sup>

3. En palabras del Maestro Aguilera, la Constitución no es sólo una norma jurídica del Estado, sino la norma fundamental, al considerala como la función primordial y prioritaria de garantizar los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos en relación directa con la división de poderes.

4. De acuerdo con Enrique Aguilera, los derechos fundamentales constituyen una categoría jurídica que engloba los llamados derechos universales y los derechos ciudadanos nacionales.

5. Rodolfo Vigo, *El Neoconstitucionalismo luspositivista-crítico de Luigi Ferrajoli*, Marcial Pons, 2019, p. 37.

2. En 1997, durante el XVIII Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social, la doctora Susanna Pozzolo empleó por primera vez el término «Neoconstitucionalismo», expresión utilizada para caracterizar una serie de posiciones teóricas que fundamentan una nueva teoría del Derecho, precisamente la que explica, avala y promueve el Estado Constitucional de Derecho (EDC) (Pozzolo, 1998).

Es así que resulta importante precisar algunas características del Neoconstitucionalismo que sirven como preámbulo para entender la relación que guarda el Estado Constitucional de Derecho con el Sistema Electoral Mexicano. Como primera característica, la diferencia que se hace entre principios y reglas es ciertamente una característica distintiva, y señala su distancia respecto al positivismo jurídico, haciendo referencia al contraste entre forma y sustancia. En otras palabras, las normas, la unidad de medida en el positivismo jurídico, se validan por medio del principio de legalidad, como característica formal, mientras que los principios o también llamados derechos fundamenta-

les, son la principal característica del Estado Constitucional de Derecho, por lo que representan la sustancia, y se pueden considerar que son válidos por su importancia; en otras palabras los principios son mandatos de optimización, en cambio las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden ser o no cumplidas.

Aunado a lo anterior podemos señalar que de acuerdo con el doctor Néstor Sagüés, el Poder Legislativo representa la voluntad del pueblo y, por ende, siendo el pueblo el titular del mandato por representación, aquel estaría políticamente autorizado para expedirse en nombre de este, lo cual se funda en el Principio de Representación en materia legislativa.



Es así como en el Estado Constitucional de Derecho existen órganos autónomos que regulan los procesos democráticos y que tienen como propósito fundamental garantizar la voluntad de las y los ciudadanos y que prevalezca dicho mando.

Como segunda característica podemos señalar la distinción entre ponderación y subsunción, la cual sienta sus raíces en los Derechos Fundamentales, Derechos Humanos o Principios, es debido a su propia naturaleza que se configuran como instrumentos equitativos o de razonabilidad práctica en la concretización del derecho, por lo que se puede decir que se ponderan los valores vehiculados por los principios debido a las exigencias de justicia en cada caso.

Por lo que hace a la interpretación jurídica como característica del Neoconstitucionalismo, podemos señalar que se orienta a los valores, por lo que asigna casi naturalmente un papel fundamental a la jurisdicción, y no sólo a la aplicación de la ley; con ello, como señala la doctora Pozzolo se supera el esquema que, al menos en la tradición del derecho codificado, estaba detrás de las funciones del poder, y se elige, por el contrario, limitarlo a través de los contenidos; por lo que si el Positivismo había visto en los procesos o procedimientos, en la división y en el equilibrio de competencias, la estrategia de restricción, el Neoconstitucionalismo, por el contrario, insiste en el contenido, en el

sentido de las disposiciones de principio y en la enunciación de derechos, en el empleo de preceptos morales.<sup>6</sup>

Es decir, desde esta visión, la Constitución debe de convertirse en un conjunto de valores a sistematizar, a hacer compatibles entre sí: valores plurales a equilibrar, a través de los cuales debe configurarse todo el derecho positivo, esto último desde la visión del positivismo crítico. Por dicha razón, para el Neoconstitucionalismo, los jueces tienen un papel preponderante dentro del Estado Constitucional de Derecho, porque es su labor realizar una adecuada interpretación y argumentación jurídica ponderando entre los principios, derechos fundamentales o también llamados derechos constitucionales que se llegan a contrapuntar.

Asimismo, es importante señalar que, los principios y programas políticos no son exclusivos de los textos constitucionales; es decir, los principios y valores, en otras palabras, pueden también ser formulados por las leyes “ordinarias”, como usualmente sucede, en materia electoral, el ejemplo claro es la reforma constitucional de 2014 que incorporó al marco normativo nacional las candidaturas independientes y que se traduce en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) la cual contiene los pos-

---

6. Susanna Pozzolo, "Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional", *Doxa*, vol. 21, núm. II, 1998, pp. 339-353.

tulados, principios y el programa político al que atendía el paquete de reformas del Pacto por México, el cual deberá de ser analizado a profundidad a fin de determinar, dentro de un ejercicio postlegislativo, su efectividad.<sup>7</sup>

En el mismo tenor de ideas, para Alexy, desde la visión del constitucionalismo discursivo, es necesario instrumentar la representación argumentativa, al convertirse en un elemento importante para legitimar las decisiones de la mayoría dentro del Estado Constitucional, en el entendido de que no sólo serán válidas por contar con el consenso

de la mayoría, sino por ajustarse a los valores, principios y decisiones expresados en la Constitución ponderando, entre los principios, derechos fundamentales o también llamados derechos constitucionales que se llegan a contrapuntear.

Cabe precisar que, para algunos autores el constitucionalismo discursivo se institucionaliza mediante el control de constitucionalidad, por lo que en materia electoral, tanto la autoridad electoral así como la de naturaleza administrativa, como la jurisdiccional, deben aportar los argumentos correctos a la luz de los principios que se encuentran plasmados en la norma fundamental.

Una tercera característica del Neoconstitucionalismo versa en que los derechos constitucionales se vinculan directa o intrínsecamente con el principio de proporcionalidad, por lo que, para la aplicabilidad de este principio, se presupone que los derechos

7. Cf. En la mayor parte de los países europeos, por ejemplo, muchos principios generales y valores fundamentales del ordenamiento jurídico se encuentran depositados en los códigos civiles (piénsese en el principio de la autonomía contractual), o también penales (piénsese en el principio "*nullum crimen, nulla poena sine lege*"). En el ordenamiento italiano, no es poco frecuente que un documento legislativo comience con la enunciación de los principios que lo inspiran. Y además, de acuerdo al pensamiento jurídico común, toda ley (e incluso, toda disposición legislativa), aunque no la exprese, al menos implica una *ratio* que para precisar un principio, un valor o un fin a perseguir.



constitucionales tienen la estructura de principios o mandatos de optimización. Para ello, la protección de Derechos Fundamentales, las políticas públicas, los actos legislativos y las sentencias judiciales deben de tener como parámetro obligatorio la plena realización de estos principios.

La cuarta característica se refiere a que el contenido de los Derechos Constitucionales, se expande por encima de los derechos de libertad clásicos, como se refiere Alexy.<sup>8</sup> En cuanto a las fuentes del derecho se refiere, se puede considerar a la Constitución como la principal, por encima de ley, en virtud de que el ordenamiento fundamental le da el carácter vinculatorio a los Derechos Fundamentales.<sup>9</sup>

Asimismo, es importante señalar que la creación de Tribunales Constitucionales tiene como fin garantizar la adecuada aplicación de los ya mencionados Derechos Fundamentales, por medio de la argumentación e interpretación jurídica, que deberán de tomar en cuenta a la moral, al momento

de realizar sus decisiones judiciales. Con esto se pretende garantizar el Estado de Derecho, por lo que podemos señalar, que para el Estado Constitucional de Derecho se requiere de la jurisprudencia que va validando para saber cuál es el derecho vigente, corrigiendo las normas jurídicas; es decir, el derecho ya no está solamente contenido en la ley, y tampoco es resultado de la voluntad popular.

## II. LOS DERECHOS HUMANOS DENTRO DEL MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

En la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011, el Congreso de la Unión dentro de su dictamen señaló como diferencia que las garantías individuales son los límites de la actuación del poder público consagrados de manera precisa en el texto constitucional; mientras que los derechos humanos son considerados anteriores y superan el poder público, por lo que, aunque no estén consagrados en una Constitución, el Estado está obligado a reconocerlos, respetarlos y protegerlos, tanto en el ámbito federal como en el local.

Por ello, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, incluidos los congresos locales, y en particular, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de

---

8. Ibíd.

9. Cf. Ferrajoli por su parte no acepta el planteamiento no positivista sobre los Derechos Humanos y se limita a hablar de los Derechos Fundamentales o Positivizados en la Constitución. Además, resulta necesario señalar, que para Ferrajoli los Derechos Fundamentales son asimilados con todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscripta a un sujeto por una norma jurídica (Vigo, 2019, p. 46).

México, tienen la facultad de proteger los Derechos Humanos, dentro del ámbito de sus actuaciones, es así, que si consideramos que la Asamblea Constituyente tenía dentro de sus obligaciones la creación del texto constitucional que normará la vida de la Ciudad de México, dentro del mismo, resultaba necesario incluir un apartado relativo a los Derechos Humanos reconocidos, protegidos y respetados en la capital del país.

Asimismo, de acuerdo el José Luis Caballero Ochoa el reconocimiento de los derechos humanos que consagra el artículo 1º de la Constitución en su párrafo primero, cobró relevancia a partir de su inclusión en la reforma de gran calado que tuvo el texto fundamental en junio de 2011.

De acuerdo con el doctor Caballero, esta reforma introdujo algunos elementos novedosos, urgentes de ser adicionados o sustituidos en el nuevo diseño, así como la permanencia de otros que han sido sostenidos por vía de la interpretación constante por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por ejemplo, que los derechos humanos reconocidos son estándares de mínimos susceptibles de ampliación por distintas vías normativas, una cuestión que acompaña la dimensión interpretativa del bloque de constitucionalidad, y del sentido expansivo de los derechos, que puede ser favorable a otras normas.

Derivado de lo anterior, por ejemplo, en la Constitución de la Ciudad de México, está el caso del derecho a la belleza, un derecho humano no consignado específicamente en la Constitución Federal, pero sí en diversos ordenamientos convencionales sobre Derechos Humanos y, por esta vía, incorporado al bloque de constitucionalidad. Por ello, no es posible eludir el tema de las restricciones a los derechos, que es a todas luces en contra de la idea misma del bloque de constitucionalidad. (Sentencias de Sesión Pública del 16 de julio de 2019).

Así, a la par de establecer esta dimensión, en la misma Contradicción de Tesis 293/2011, la Suprema Corte determinó que la prevalencia de las normas que establezcan restricciones a los derechos humanos previstos en los ordenamientos legales tanto federales, como locales, contradice el sentido de las normas albergadas en el artículo 1º.

Por ello, de acuerdo con el doctor Caballero, las restricciones a los derechos humanos no se acreditan en sí mismas, por lo que deben convalidarse en la protección de otro derecho y mantener un mínimo de ejercicio del derecho que ha sido sometido a la restricción, con mayor razón en nuestro propio modelo de interpretación, que incluye a la Constitución como uno de los referentes.

De esta manera, el sistema constitucional mexicano amplió la cobertura del modelo al realizar una interpretación de las normas

de Derechos Humanos, sin importar su fuente, ya sea Constitución federal, los tratados internacionales, así como legislación general, federal y local conforme a los contenidos de la propia Constitución y de los tratados internacionales, es así como, desde el artículo 1º constitucional el Constituyente de la Ciudad de México se encontraba facultado para incorporar distintos Derechos Humanos al contenido normativo de la Constitución Política de la Ciudad de México.

## BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Manuel, Guastini, Riccardo, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2012.

Flores, Alejandra, *El Neoconstitucionalismo en la Teoría de la Argumentación de Robert Alexy*, Porrúa, México, 2015.

Ferrajoli, Luigi, *La Democracia Constitucional*, México, Porrúa, 2018.

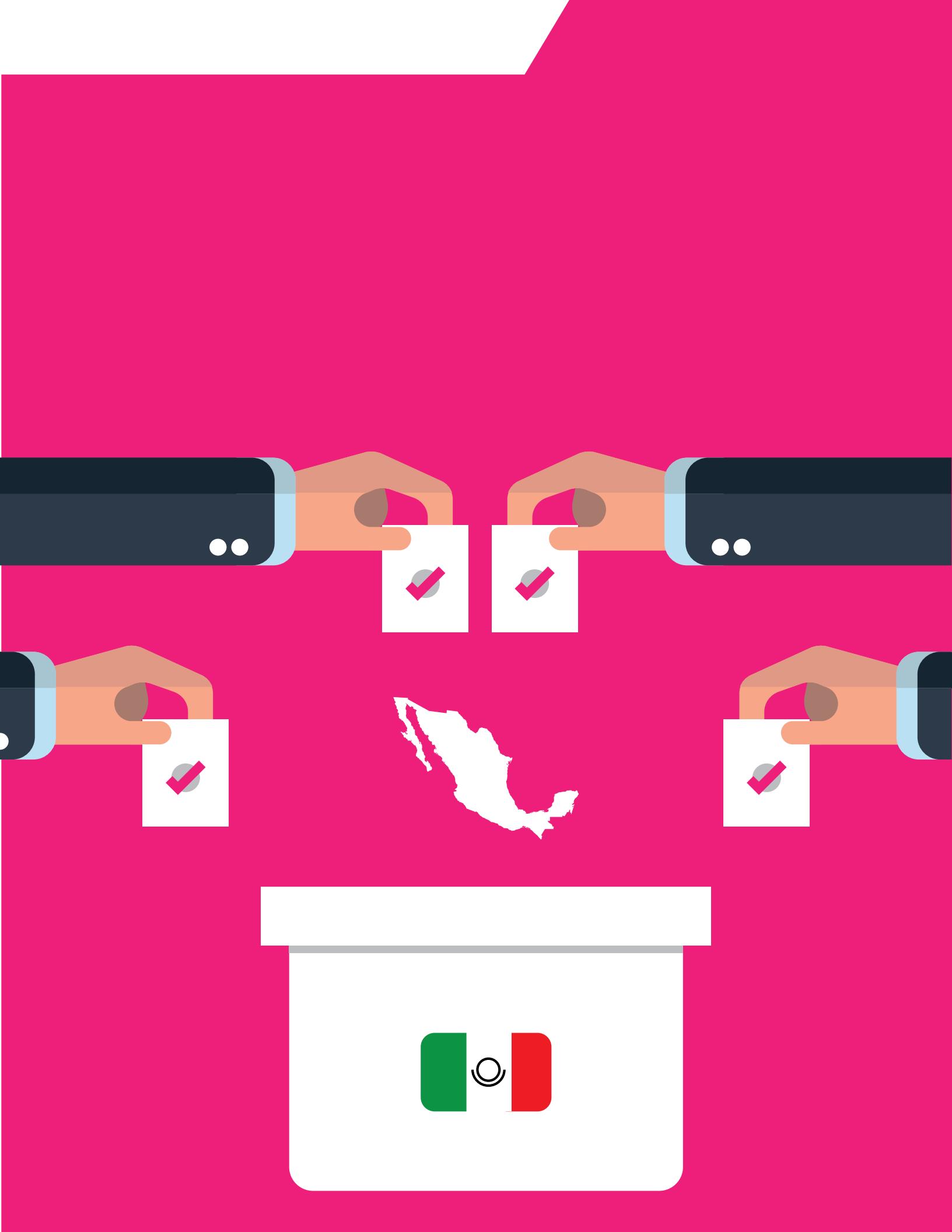
González, Oropeza, *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*, Porrúa, México, 2006.

Vigo, Rodolfo, *Constitucionalización y Judicialización del Derecho*, Porrúa, México, 2013.

\_\_\_\_\_, *El Neoconstitucionalismo Iuspositiva-Crítico de Luigi Ferrajoli*, Marcial Pons, México, 2019.

\_\_\_\_\_, *Iusnaturalismo y Neoconstitucionalismo*, Porrúa, México, 2016.





# LEY BONILLA: ENTRE LA JUSTICIA Y LA POLÍTICA. UN EJEMPLO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

**CARLOS ALBERTO EZETA MACÍAS<sup>1</sup>**

---

1. Secretario Auxiliar, adscrito a la ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, TECDMX.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos por los que el Derecho como objeto de estudio de la Ciencia Jurídica se distingue —al menos de manera *más notoria*— de otros objetos de estudio de las Ciencias Sociales, es por su carácter multidisciplinario. De hecho, si por “multidisciplinario” se entiende aquello “que abarca o afecta a varias disciplinas” (*Diccionario de la Lengua Española*, 2020), y si se toma en cuenta el aforismo latino “*ubi societas, ibi ius*” —“donde hay sociedad, hay Derecho”—, es evidente que lo multidisciplinario del Derecho va más allá de un rasgo distintivo, es una condición

necesaria para la regulación de las conductas de la sociedad.

Debido a que las normas jurídicas que regulan el comportamiento social son tan diversas como el área o campo de estudio en que aquél se desenvuelve, resulta indispensable establecer un parámetro mínimo de actuación dentro del cual las personas ajusten sus acciones para mantener un orden social.

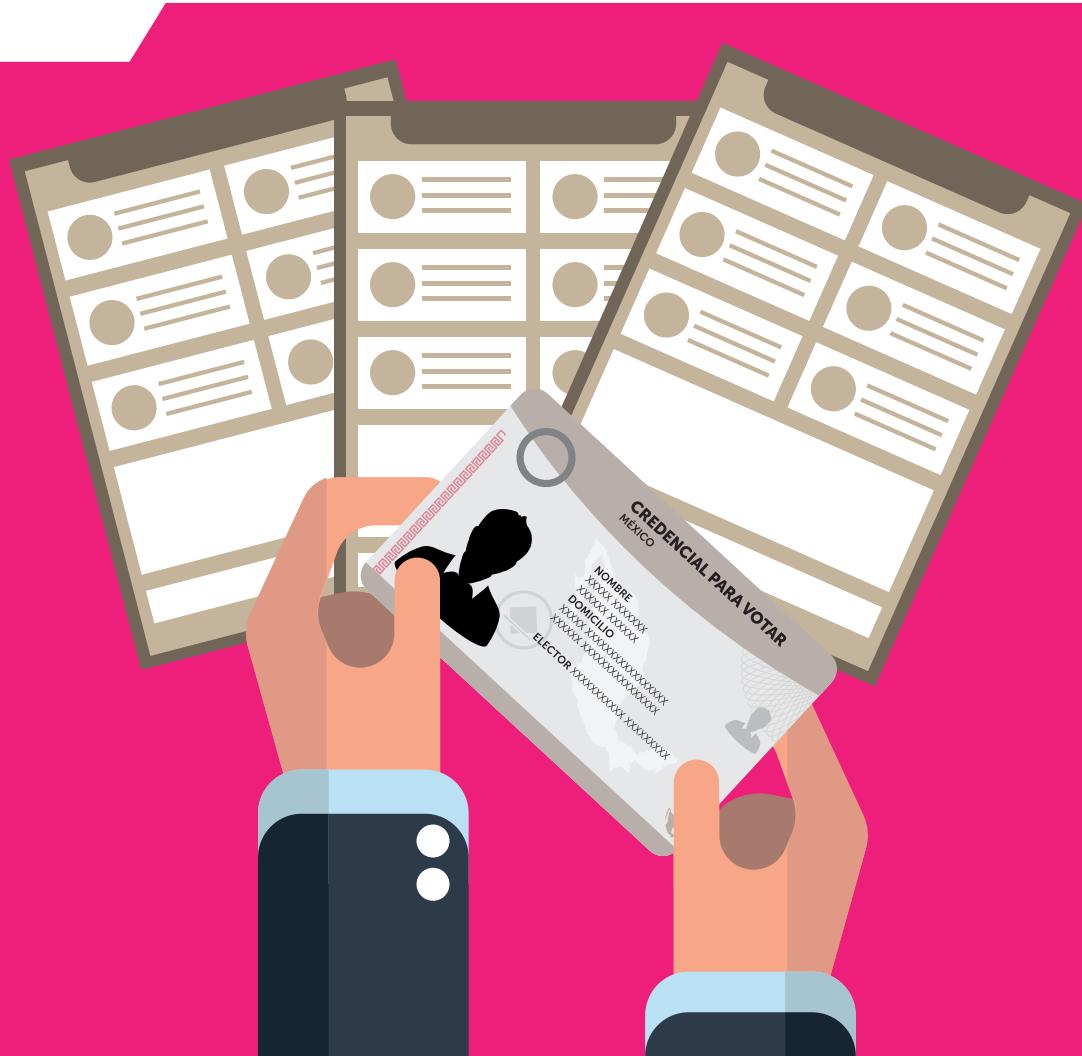
En este orden de ideas, la Ciencia Política es la disciplina que probablemente tiene mayor involucramiento con el Derecho y, en

particular, con el Derecho Electoral, entendido —en su sentido amplio y general— como aquel que regula todo lo relacionado a la elección de los órganos representativos de un Estado (Nohlen, 2007); sin embargo, ese involucramiento en ocasiones se contrapone a uno de los postulados más importantes a los que aspira el Derecho: la justicia.

Definir la política como objeto de estudio de la Ciencia Política, no es cuestión fácil, ya que es un tema que ha sido discutido desde la Grecia Clásica, incluso antes de que existiera propiamente la Ciencia Política como disciplina (Freidenberg, 2019). No obstante, para efectos de este trabajo se entenderá la Política desde la perspectiva del

poder, que es la “capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social” (Vallès citado en Freidenberg, 2019); es decir, el poder político se concibe como la posibilidad de que ciertas personas —dada su influencia, fuerza o autoridad con la que cuentan— controlen a otras personas integrantes de la sociedad y, por ende, que estas asuman obligatoriamente las decisiones tomadas por aquellas.

Y es justo en este punto particular cuando se da la confrontación con la justicia que, ante la imposición descontrolada del poder político, cede involuntariamente el lugar que le corresponde como principio orientador del Derecho, dejando a los Tribunales Cons-



titucionales de los Estados —como últimas instancias garantes de la regularidad constitucional— la facultad de restaurar el orden social.

Así, en el presente artículo se expone —a la luz del estudio del control constitucional— el caso denominado “Ley Bonilla”, en el que de forma descocada se atentó contra las normas constitucionales que protegen la justicia electoral; lo que hace patente la intrínseca relación —se insiste, no siempre positiva— entre el Derecho y la Política.

## II. LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

En términos generales, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control regulado por la Constitución de un Estado a efecto de proteger la regularidad constitucional; en otras palabras, es el mecanismo procesal que permite verificar la validez de las normas que forman parte de un sistema jurídico específico, a través de la confrontación directa de tales normas con la propia Constitución del Estado. De manera más completa, Joaquín Brage Camazano define a la acción de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

Mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual

determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes con la Constitución), pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente, las leyes parlamentarias) es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma [...] (Brage, 2005).

En el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver las acciones de constitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución Federal; empero, se requiere de la aprobación de por lo menos ocho Ministros para que las resoluciones de la Suprema

Corte declaren la invalidez de las normas impugnadas (artículo 105, fracción II, párrafos primero, tercero y quinto, 2020).

Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia— tiene la facultad de inaplicar leyes electorales contrarias a la Norma Fundamental,<sup>2</sup> esa inaplicación se limita al caso concreto (artículo 99, párrafo sexto, 2020), por lo que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para plantear —con efectos de *invalidz general*— la falta de conformidad de las leyes electorales con la *Carta Magna*.

Desde mi perspectiva, lo anterior demuestra la existencia autónoma de un verdadero control de constitucionalidad electoral, reflejado en la regulación especial que la Constitución Federal establece para el trámite y sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad en la materia en cuestión.

---

2. Aunque no corresponde al análisis de este artículo, es importante señalar que la incorporación a la Constitución Federal de la disposición normativa que permite al Tribunal Electoral la inaplicación de leyes electorales —por medio de la reforma electoral de dos mil siete—, fue un logro que se consiguió después de varios años de “discusión” entre el propio Tribunal y la Suprema Corte —quien incluso llegó a determinar que el Tribunal Electoral carecía de competencia para inaplicar leyes electorales a casos concretos, al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000-PL—. No obstante, el hecho de que la Suprema Corte continúe con la facultad de resolver acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, la convierte en el único Tribunal Constitucional del país —independientemente de su competencia para conocer asuntos de otras materias—.

En ese sentido, los sujetos a los que la Norma Fundamental otorga legitimación activa para hacer valer la inconstitucionalidad de normas electorales (artículo 105, fracción II, párrafo segundo, incisos del a) al i), 2020) se pueden reducir en los que se mencionan enseguida:

1. El treinta y tres por ciento de las personas integrantes de la Cámara de Diputados, en contra de leyes federales; el treinta y tres por ciento de las personas integrantes de la Cámara de Senadores, en contra de leyes federales o de tratados internacionales; o el treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por ellas.
2. El Ejecutivo Federal, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.
3. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en alguna entidad federativa, en contra de leyes electorales expedidas por la legislatura local.
4. El Fiscal General de la República, en contra de leyes federales y de las entidades federativas.
5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de

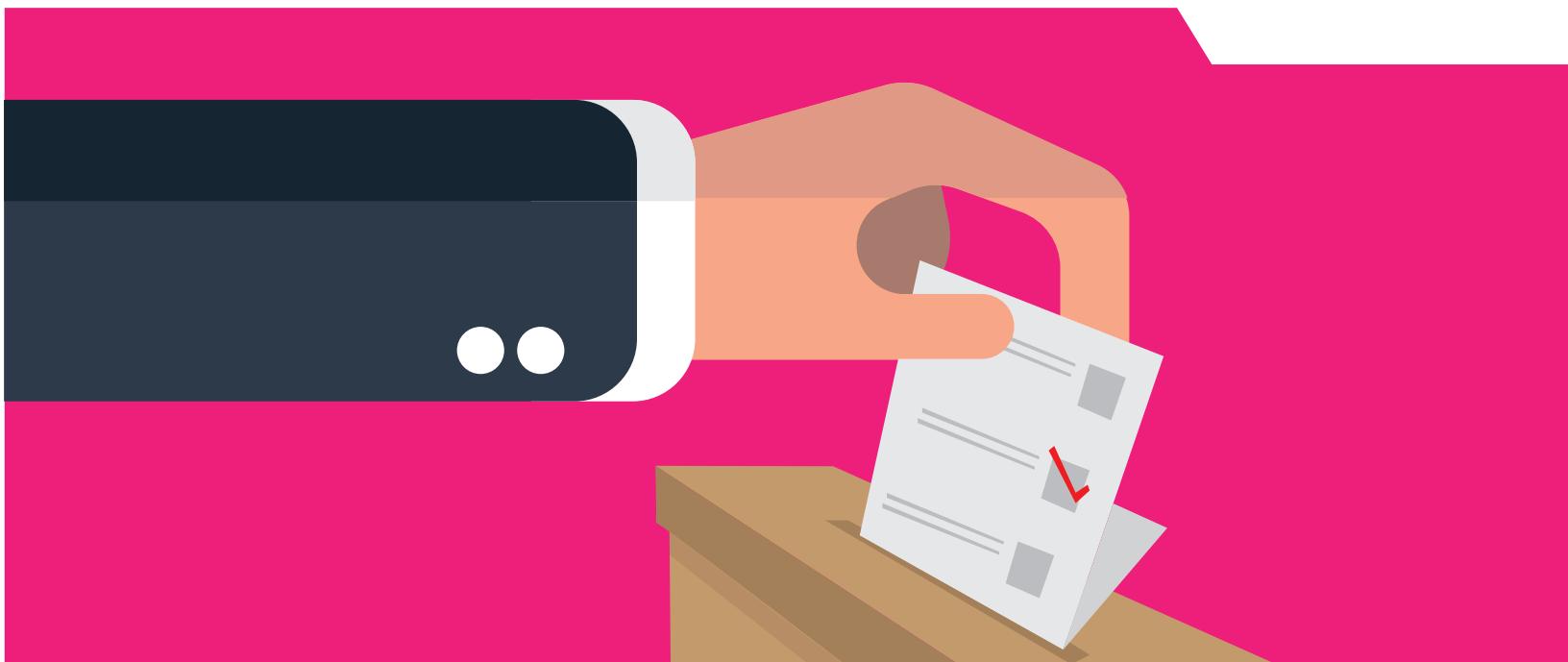
Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de leyes federales o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales; y los organismos garantes equivalentes de las entidades federativas, en contra de leyes locales —en todos los casos, siempre que se aduzca la violación de algún derecho humano o del derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, respectivamente, con motivo de la existencia de las normas electorales controvertidas—.<sup>3</sup>

---

3. Aun cuando en un primer momento existía consenso general sobre la rigidez de la legitimación activa establecida por la Norma Fundamental y, en consecuencia, la imposibilidad de que los referidos sujetos promovieran acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; en mi opinión, no existe impedimento alguno para que esos organismos interpongan acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en el entendido de que las normas electorales también son susceptibles de vulnerar los derechos humanos y el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Por otro lado, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también establece reglas particulares sobre la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral (artículos 60, párrafo segundo; 62, párrafo tercero; 64, párrafo segundo; 65, párrafo primero; 67, párrafo segundo; 68, párrafos segundo y cuarto; 70, párrafo segundo y 71, párrafo segundo, 2015), las cuales son:

- Para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.
- Reducción de plazos para desahogar aclaraciones; rendir informes; presentar alegatos; proponer proyecto de sentencia; emitir resolución; e interponer y resolver recursos de reclamación.
- Hasta antes de dictar sentencia, el Ministro Instructor tiene la potestad de solicitar opinión a la Sala Superior del



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Los fallos sólo podrán referirse a la violación de los preceptos legales expresamente señalados en el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.

### III. CONTEXTO DE LA LEY BONILLA

El diecisiete de octubre de dos mil catorce se publicó en el *Periódico Oficial de Baja California* el Decreto 112, con el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; entre ellos, el artículo octavo transitorio, en el que se dispuso que para efecto de la concurrencia de la elección de la Gobernatura del Estado con el Proceso Electoral Federal del año dos mil veintiuno, quien resultare Gobernador electo en el Proceso Electoral Local de dos mil diecinueve iniciaría funciones el uno de noviembre de tal año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno —esto es, un periodo de dos años—. Así, desde el año dos mil catorce se estableció este periodo de duración para quien obtuviera la mayoría de los votos en la elección gubernamental del estado de Baja California.

Una vez iniciado el Proceso Electoral Estatal 2018-2019, el Instituto Estatal Electro-

ral de Baja California aprobó, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, la Convocatoria para renovar —entre otros cargos— la Gobernatura del Estado para un periodo de dos años, tal como lo dispuso el citado Decreto 112.

Pero el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, al resolver los Recursos de Inconformidad RI-18/2019 Y ACUMULADOS presentados por distintas personas para controvertir la Convocatoria, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California ordenó al Instituto Estatal Electoral local la emisión de una adenda en la que estableciera que el periodo del Gobernador electo tendría una duración de cinco años (RI-18/2019 Y ACUMULADOS, p. 64). Lo que fue reclamado por diversos partidos políticos ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien por resolución dictada el veintisiete de marzo en los Juicios SUP-JRC-5/2019 Y ACUMULADOS, determinó que los Recursos de Inconformidad eran extemporáneos, pues la Convocatoria constituía un acto de aplicación del Decreto 112 que debió impugnarse oportunamente; por lo que revocó la sentencia local y dejó sin efectos la ampliación respectiva (SUP-JRC-5/2019 Y ACUMULADOS, pp. 20-40).

Posteriormente, en un primer intento de conseguir la ampliación del periodo en comento, Jaime Bonilla Valdez impugnó la procedencia de su registro para contender

por la Gobernatura del Estado, toda vez que en él se mencionaba el periodo de dos años previsto como duración de la Gobernatura. En el fallo de dicho medio de impugnación, emitido el siete de mayo en el expediente RI-63/2019, el Tribunal Electoral local inaplicó el artículo octavo transitorio del Decreto 112 —contenido en la Constitución del Estado de Baja California— y modificó tanto la procedencia del registro de Jaime Bonilla, como la Convocatoria, con la finalidad de que el periodo de la Gobernatura fuera por seis años (RI-63/2019, pp. 97-100).

Sin embargo, al resolver los juicios SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS, el veintinueve de mayo la Sala Superior revocó la resolución local y los actos emitidos en cumplimiento a dicha resolución, debido a que los motivos de diseño que Jaime Bonilla expuso ante la primera instancia, en realidad estaban encaminados a controvertir la Convocatoria y no así —por vicios propios— la procedencia de su registro; por lo que si la oportunidad para impugnar aquella —como se razonó en los juicios SUP-JRC-5/2019 Y ACUMULADOS— como acto de aplicación del Decreto 112, transcurrió meses atrás, resultó evidente que el Tribunal local no debió analizar los agravios que el promovente presentó de forma extemporánea (SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS, pp. 26-37).

Así las cosas, después de celebrada la jornada electoral, el Instituto Estatal Electoral declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría como Gobernador Electo del Estado de Baja California a Jaime Bonilla Valdez, para ejercer el cargo por un periodo de dos años; pero no conforme con ello, el propio Bonilla intentó por segunda ocasión ampliar el periodo del ejercicio del cargo, interponiendo un Recurso de Revisión en contra de la constancia de mayoría —expedida a su favor— ante el Tribunal Electoral Local —radicado bajo el número 146/2019—, a fin de solicitar la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112. No obstante, posteriormente se desistió de ese medio de impugnación, puesto que el ocho de julio, el Congreso de Baja California aprobó el Decreto 351 que reformó el octavo transitorio del Decreto 112, con lo que se modificó el periodo del ejercicio de la Gobernatura electa para que fuera por cinco años.

Por último, el veintitrés de julio se declaró formalmente la incorporación constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112, y el diecisiete de octubre, se publicó en el *Periódico Oficial de Baja California* el Decreto 351, al cual se le denominó “Ley Bonilla”.

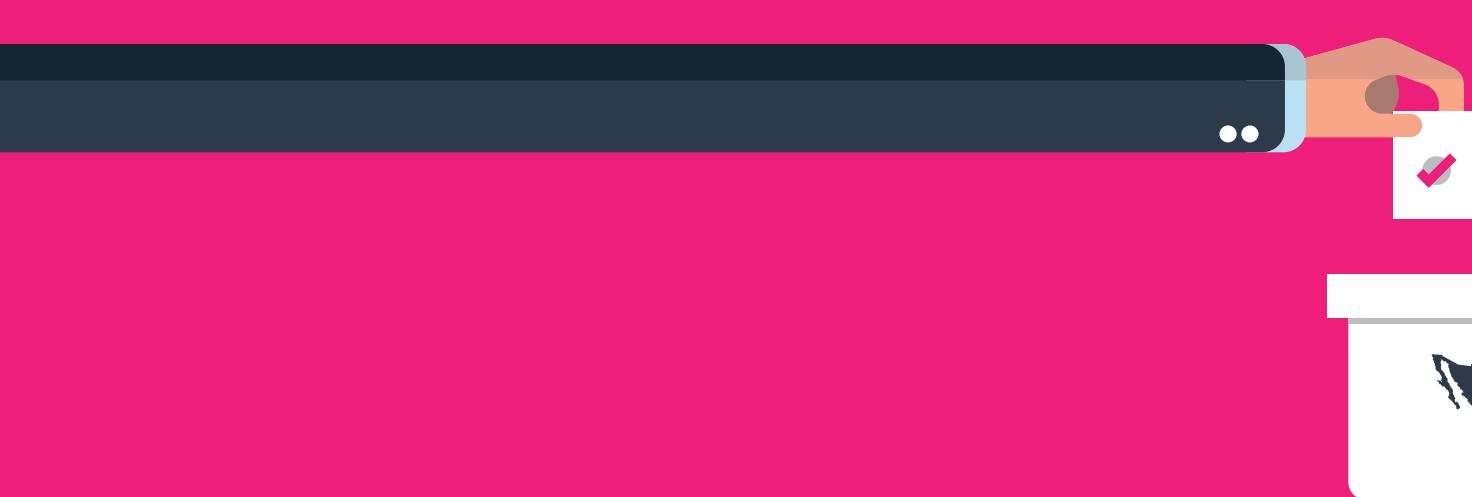
## IV. LEY BONILLA EN EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los juicios electorales SUP-JE-102/2019 Y ACUMULADO, promovidos por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido de Baja California en contra del Decreto 351 emitido por el Congreso del Estado de Baja California.

Sobre el particular —y tomando en consideración lo que se estudió en el apartado I de este artículo—, la Sala Superior desechó estos medios de impugnación en atención a que las partes actoras esgrimieron como agravio la inconstitucionalidad del Decreto 351; es decir, su pretensión final era que el máximo órgano jurisdiccional especializado en materia electoral ejerciera un control abstracto de constitucionalidad, respecto un decreto de reforma local.

En lo específico, no existía un acto concreto de aplicación —dictado por una autoridad electoral— que permitiera inaplicar alguna norma o normas electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo estipula su artículo 99, párrafo sexto, como “único supuesto que actualizaría la procedencia de los medios de impugnación cuyo conocimiento y resolución corresponde a las Salas del Tribunal Electoral” (SUP-JE-102/2019 Y ACUMULADO, p. 12).

De tal suerte, al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la única autoridad del país con facultad de ejercer control abstracto de constitucionalidad electoral para decretar la posible invalidez de una disposición jurídica, la Sala Superior determinó que no podía conocer planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad de normas como lo hicieron valer los partidos políticos promoventes; en particular, que las personas habitantes del estado de Baja California acudieron el día de la jornada electoral a votar



por una Gobernatura que duraría un periodo específico —dos años—, por lo que, el Decreto conforme al cual se modifica tal periodo, contraviene normas y principios establecidos en la Norma Fundamental (SUP-JE-102/2019 Y ACUMULADO, pp. 14-19).

Por tanto, la propia Sala Superior no sólo reconoció su facultad y correlativo deber jurídico de inaplicar normas electorales a casos concretos, sino también la prohibición de resolver asuntos en los que se alegue la invalidez de una norma de carácter general por ser contraria a la Constitución.

## V. LEY BONILLA EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El once de mayo de dos mil veinte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión remota y por unanimidad de votos, declaró la invalidez del Decreto 351, mediante el cual se pretendía ampliar el periodo de Jaime Bonilla Valdez como Gobernador del estado de Baja California.

Primero, la Suprema Corte parte de la interrelación de los principios de certeza y legalidad en materia electoral —como ejes rectores de la Democracia Constitucional—. Así, el primero de los mencionados “consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público”; mientras que el segundo se refiere a que las reglas “no sólo deben ser conocidas de manera previa y cierta, sino también integrarse en un marco legal” (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS, pp. 172-175).

Bajo esta línea argumentativa, la Corte sostiene que la duración de los cargos de elección popular es una condición determinante del voto (Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 Y SUS ACUMULADAS, p. 177); esto es, la ciudadanía también toma como parámetro de decisión para elegir una opción política el tiempo al que estará suje-



to la persona elegible. Por tanto, cualquier modificación a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse de manera previa al inicio del Proceso Electoral; lo que no aconteció en este caso particular, ya que al modificarse el periodo de duración de la Gobernatura Estatal de forma posterior a la celebración de la jornada electiva, se vulneraron los principios de certeza y legalidad que deben regir en cualquier elección.

Sin perder de vista que, además, la Carta Magna establece que las leyes o normas electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el Proceso Electoral en que vayan a aplicarse (el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto), *ámbito temporal que tampoco respetó el Decreto 351, pues independientemente del momento en que se aprobó o entró en vigor, lo cierto es que su contenido afectaba los actos concernientes al Proceso Electoral 2018-2019*; pero, sobre todo, a la expresión de la voluntad de la ciudadanía depositada en las urnas de forma previa a la emisión del acto controvertido y, con ello, a los principios constitucionales de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Por las mismas razones sostenidas anteriormente, la Suprema Corte también consideró que el Decreto 351 vulneró los derechos fundamentales de votar y ser votado (Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 Y SUS ACUMULADAS, p. 203).

Finalmente, la Suprema Corte también consideró que el Decreto 351 vulneró los principios de no reelección y de irretroactividad de la ley, en el entendido de que la ampliación del periodo de duración del Gobernador Electo implica una manifestación disfrazada que se contrapone al primero de los principios mencionados y, a su vez, la circunstancia de que se pretenda aplicar en un ámbito temporal distinto al que originalmente se tenía planteado, se traduce en una vulneración al segundo de los principios.

## VI. CONCLUSIÓN

Un Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por la limitación al poder y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, pero dicho respeto no puede restringirse a su reconocimiento y protección, sino que debe tomar en cuenta los ideales y postulados que el Derecho persigue y, en mi opinión, el más importante de ellos es la justicia.

Sin duda alguna la justicia siempre estará en peligro ante las ambiciones de quienes utilizan el poder político para su beneficio, pero es ahí cuando los órganos jurisdiccionales aparecen como verdaderos restauradores del orden social.

La Ley Bonilla tan sólo fue un ejemplo más que justifica la necesidad de contar con mecanismos de control de regularidad

constitucional, pero, sobre todo, fue una oportunidad para demostrar que aún se puede conseguir el anhelado ideal de justicia. En tiempos tan difíciles, ahora más que nunca se deben recordar las palabras finales de la intervención del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea durante la sesión en la que se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad que motivó la elaboración del presente artículo: *“Hay una salvaguarda constitucional que no pudieron ni podrán eludir, que es la Justicia Constitucional en manos de este Tribunal Constitucional”*.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

Brage Camazano, Joaquín. (2005). La Acción Abstracta de Inconstitucionalidad. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (2019). Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <http://www.pjbc.gob.mx/LeyesYReglamentos.aspx>.

Diccionario de la Lengua Española. (2020). Recuperado el 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://dle.rae.es/>.

Freidenberg, Flavia. (2019). La política. Material Docente en Elaboración. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015). Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel. (2007). I. De  
recho Electoral. Tratado de Derecho  
Electoral Comparado de América Lati-  
na, Dieter Nohlen, et al. coompiladores,  
pp. 27-38. México: Fondo de Cultura  
Económica, Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos, Universidad  
de Heidelberg, Internacional IDEA, Tri-  
bunal Electoral del Poder Judicial de la  
Federación e Instituto Federal Electoral.

Proyecto de Sentencia Acción de In-  
constitucionalidad 112/2019 Y SUS  
ACUMULADAS. Promoventes: Partidos  
Acción Nacional, Movimiento Ciuda-  
dano, de la Revolución Democrática,

Revolucionario Institucional, de Baja California, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado el 11 de mayo de 2020 Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scjn>

Sentencia RI-18/2019 Y ACUMULADOS. Recurrentes: Blanca Estela Fabela Dávalos y otro. Autoridades responsables: Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California y otros. Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.tje-bc.gob.mx/sentencias.php>

RI-63/2019. Parte actora: Jaime Bonilla Valdez. Autoridades responsables: Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California y otra. Tercero interesado: Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano. Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.tje-bc.gob.mx/sentencias.php>

SUP-JE-102/2019 Y ACUMULADO. Promovientes: Partido de la Revolución Democrática y otro. Responsables: XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California y otro. Recuperada el 19

de junio de 2020, de <https://www.te.gob.mx/buscar/>.

SUP-JRC-5/2019 Y ACUMULADOS. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Terceros Interesados: Blanca Estela Fabela Dávalos y otros. Recuperada el 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscar/>

SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS. Promovientes: Partido Acción Nacional y otros. Tercero Interesado: Jaime Bonilla Valdez. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Recuperada el 19 de junio de 2020, de <https://www.te.gob.mx/buscar/>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Compilación de Tesis de  
**JURISPRUDENCIA**  
Y RELEVANTES  
1999 - 2019



**Descarga**  
nuestras últimas publicaciones digitales  
y mantente a la vanguardia de los temas  
electorales más relevantes



ELECTION