

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ELECTORAL**

**“VIOLENCIA POLÍTICA CON ELEMENTOS DE GÉNERO  
CONTRA LA MUJER. LA NECESIDAD DE SU  
DELIMITACIÓN”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**ÁNGEL ALEJANDRO SANDOVAL LÓPEZ**

**TUTOR:**

**JOSÉ LUIS LÓPEZ CHAVARRÍA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Doy gracias al universo por permitirme tener en mi vida a mi madre y mi hermano, las luces que guían mi camino.

Gracias Brenda, porque sin ti este documento se hubiera abandonado, me diste las ganas de volver a intentar este tortuosísimo camino.

A mis maestras Martha King y Martha Mercado, porque me dieron las armas no sólo para elaborar y defender esta investigación académica, sino para defenderme en mi profesión.

A mis tíos Concepción Sandoval y Roberto Ponce, por todo su apoyo y consideraciones.

Una disculpa pública para mi abuela, que por mi poca sabiduría para luchar con los embates e inconvenientes de la vida y de este trámite, no pude terminarla antes de su partida. Te extraño y te amo tanto.

# **Violencia política con elementos de género contra la mujer. La necesidad de su delimitación.**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
<b>GLOSARIO</b>	V
<b>1. Discriminación de la participación política de la mujer en México</b>	1
a. Importancia del problema	1
b. El principio de igualdad	12
c. Discriminación y principio de no discriminación. Conceptos	18
d. Principio de no discriminación como derecho	23
e. Discriminación justificada e injustificada	28
f. Contrapesos de la discriminación. Acciones afirmativas	31
g. Discriminación política contra la mujer y las acciones afirmativas implementadas para su erradicación	39
i. Introducción	39
ii. Participación política de forma equitativa. Cuotas de género	42
iii. Paridad de género en la participación política	50
iv. Paridad de género como derecho fundamental y principio constitucional	62
<b>2. Violencia política con elementos de género contra la mujer</b>	68
a. Concepto de género	68
b. Violencia de género	71
c. Violencia política	73
d. Violencia política contra la mujer y violencia política con elementos de género	78

e. Violencia política con elementos de género contra la mujer	80
i. Concepto	80
ii. Víctimas	84
iii. Derechos	85
iv. Autoridades y competencias	86
<b>3. Revisión de los tipos de violencia política con elementos de género contra la mujer analizados por el TEPJF</b>	123
a. Actos u omisiones durante el desempeño de un cargo de elección popular	124
b. Actos u omisiones en el desempeño de un cargo dentro de una institución electoral	140
c. Actos u omisiones en el marco de la campaña electoral	163
<b>4. Problemática observada y consecuencias poco deseables</b>	194
<b>CONCLUSIONES</b>	215
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	223

## **INTRODUCCIÓN**

En el contexto actual, tanto a nivel internacional como nacional se ha dado una apertura mayor por parte de los gobiernos, de reconocer, velar y proteger los derechos de las personas.

Si bien el marco jurídico mexicano actual presenta varias deficiencias, es innegable que actualmente se vive un buen momento para el reconocimiento de libertades y derechos. Ejemplo de ello es que, hoy día, no sea algo socialmente aceptado tener esclavos, o que las mujeres no puedan trabajar o votar, lo cual en algún momento llegó a ser parte de la realidad imperante y aceptada en todo el mundo.

En este marco, ha llamado la atención desde hace algunos años la situación de discriminación que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a pesar de los esfuerzos institucionales que se han hecho para su erradicación, particularmente en el Estado mexicano.

Es el caso de la conocida como violencia política de género, reconocida y tratada en el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y abordado en el proyecto de minuta con la que se pretende reformar diversos ordenamientos legales, para prevenir y erradicar la violencia derivada de actos cometidos contra mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales, que tengan la característica particular de motivarse por el género de sus víctimas.

En estos esfuerzos institucionales, aún existe una indeterminación en cuanto al

concepto, que se presta a confusiones y lagunas jurídicas, que podrían dar lugar a problemas al momento de legislarse o aplicarse.

Para abordar lo anterior, el presente trabajo implementa diversos métodos de investigación jurídica para desentrañar, releer, sistematizar y resaltar su relevancia jurídica actual, para ofrecer un análisis integral para su posterior legislación a nivel federal.

De esta manera, con un método de análisis-síntesis, en el primer capítulo se estudian los elementos esenciales de los que deriva la violencia política en general, partiendo de los principios de igualdad y no discriminación por ser los pilares esenciales de la democracia mexicana y, por tanto, fuente primigenia de los derechos político-electorales no solo de las mujeres, sino de todos los ciudadanos; así como el desarrollo que han alcanzado para hacer efectivos estos derechos en un plano de igualdad con los hombres.

En el mismo sentido, se analizan los tipos de discriminación y sus efectos, así como las acciones implementadas por el Estado para hacer prevalecer los derechos que subyacen de dichos principios. Esto, con el fin de comprender la relevancia de este tipo de violencia y su origen.

De este análisis, termina desprendiéndose la ineficacia de la normativa actual para contrarrestar diversos actos discriminatorios y violentos cometidos contra las mujeres, que observados en su conjunto configuran un fenómeno recién identificado como violencia política contra las mujeres por su pertenencia a ese género, que resulta gravemente nocivo para el desarrollo democrático mexicano.

También, con un método histórico-lógico, en este capítulo se repasa el desarrollo normativo generado por el Estado para afrontar la situación de discriminación contra la mujer, a fin de comprender su origen, comportamiento y situación actual.

En el segundo capítulo, mediante el método de investigación abstracto-concreto, se realiza un análisis técnico y particular de los elementos concretos que componen a la violencia política con elementos de género, con el fin de resaltar claramente sus particularidades y diferencias.

Para ello, se analiza de forma diferenciada el concepto de violencia de género, violencia política, violencia política contra la mujer y violencia política de género, al constituir conceptos distintos, con elementos, efectos y consecuencias igualmente diferentes.

A partir de lo anterior, se analizan de forma integral todos estos elementos para delimitar de la forma más clara posible el concepto de violencia política contra las mujeres basada en su género, identificar sus víctimas -puesto que no son únicamente las mujeres quien directamente la resienten-, los derechos que les asisten y las autoridades encargadas de su prevención, protección y sanción, así como las facultades que les asisten para el cumplimiento de esta encomienda.

Con lo anterior, mediante un método de análisis de contenido, en el tercer capítulo se analiza la forma en que el máximo tribunal electoral ha abordado el estudio de los asuntos puestos a su consideración en los que se hizo valer o se adujo la existencia de una situación de violencia política con elementos de género.

Con ello, se analizan los argumentos y lo resuelto en distintos casos concretos en

los que se ha analizado frontalmente por parte de las autoridades jurisdiccionales esta cuestión. Lo anterior, con el objetivo de tener un parámetro más amplio respecto a las cuestiones que subyacen a este tipo de violencia, y aquellas cuestiones que deben identificarse para saber si se está frente a un asunto de esta naturaleza o no.

Para esta muestra, se toman casos muy representativos suscitados en tres modalidades: a) aquellos actos derivados de actos u omisiones en el desempeño de un cargo de elección popular; b) aquellos actos derivados de actos u omisiones en el desempeño de un cargo de institución electoral; y c) en el marco de la campaña electoral por promocionales.

Con todo lo anterior, mediante un método inductivo-deductivo en el último capítulo se resaltan los aspectos concretos recogidos del estudio de las sentencias y sus implicaciones jurídicas y se establecen generalizaciones a partir de diversas individualidades detectadas en estos.

A partir de ello y de un estudio del contexto imperante y futuro inmediato, se realizan diversas afirmaciones y propuestas que, en concepto del autor, deben ser debidamente atendidas para lograr los fines pretendidos con su previsión, para inducir al lector a percibir las imperfecciones derivadas de la situación actual del objeto de estudio.

## GLOSARIO

<b>TÉRMINO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
OPLA	Organismos Públicos Locales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGV	Ley General de Víctimas
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
FEVIMTRA	Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

CEDAC	Centro de Denuncia y Atención Ciudadana de la FEVIMTRA
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PAN	Partido Acción Nacional

## INTRODUCCIÓN

En el contexto actual, tanto a nivel internacional como nacional se ha dado una apertura mayor por parte de los gobiernos, de reconocer, velar y proteger los derechos de las personas.

Si bien el marco jurídico mexicano actual presenta varias deficiencias, es innegable que actualmente se vive un buen momento para el reconocimiento de libertades y derechos. Ejemplo de ello es que, hoy día, no sea algo socialmente aceptado tener esclavos, o que las mujeres no puedan trabajar o votar, lo cual en algún momento llegó a ser parte de la realidad imperante y aceptada en todo el mundo.

En este marco, ha llamado la atención desde hace algunos años la situación de discriminación que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a pesar de los esfuerzos institucionales que se han hecho para su erradicación, particularmente en el Estado mexicano.

Es el caso de la conocida como violencia política de género, reconocida y tratada en el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y abordado en el proyecto de minuta con la que se pretende reformar diversos ordenamientos legales, para prevenir y erradicar la violencia derivada de actos cometidos contra mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales, que tengan la característica particular de motivarse por el género de sus víctimas.

En estos esfuerzos institucionales, aún existe una indeterminación en cuanto al

concepto, que se presta a confusiones y lagunas jurídicas, que podrían dar lugar a problemas al momento de legislarse o aplicarse.

Para abordar lo anterior, el presente trabajo implementa diversos métodos de investigación jurídica para desentrañar, releer, sistematizar y resaltar su relevancia jurídica actual, para ofrecer un análisis integral para su posterior legislación a nivel federal.

De esta manera, con un método de análisis-síntesis, en el primer capítulo se estudian los elementos esenciales de los que deriva la violencia política en general, partiendo de los principios de igualdad y no discriminación por ser los pilares esenciales de la democracia mexicana y, por tanto, fuente primigenia de los derechos político-electorales no solo de las mujeres, sino de todos los ciudadanos; así como el desarrollo que han alcanzado para hacer efectivos estos derechos en un plano de igualdad con los hombres.

En el mismo sentido, se analizan los tipos de discriminación y sus efectos, así como las acciones implementadas por el Estado para hacer prevalecer los derechos que subyacen de dichos principios. Esto, con el fin de comprender la relevancia de este tipo de violencia y su origen.

De este análisis, termina desprendiéndose la ineficacia de la normativa actual para contrarrestar diversos actos discriminatorios y violentos cometidos contra las mujeres, que observados en su conjunto configuran un fenómeno recién identificado como violencia política contra las mujeres por su pertenencia a ese género, que resulta gravemente nocivo para el desarrollo democrático mexicano.

También, con un método histórico-lógico, en este capítulo se repasa el desarrollo normativo generado por el Estado para afrontar la situación de discriminación contra la mujer, a fin de comprender su origen, comportamiento y situación actual.

En el segundo capítulo, mediante el método de investigación abstracto-concreto, se realiza un análisis técnico y particular de los elementos concretos que componen a la violencia política con elementos de género, con el fin de resaltar claramente sus particularidades y diferencias.

Para ello, se analiza de forma diferenciada el concepto de violencia de género, violencia política, violencia política contra la mujer y violencia política de género, al constituir conceptos distintos, con elementos, efectos y consecuencias igualmente diferentes.

A partir de lo anterior, se analizan de forma integral todos estos elementos para delimitar de la forma más clara posible el concepto de violencia política contra las mujeres basada en su género, identificar sus víctimas -puesto que no son únicamente las mujeres quien directamente la resienten-, los derechos que les asisten y las autoridades encargadas de su prevención, protección y sanción, así como las facultades que les asisten para el cumplimiento de esta encomienda.

Con lo anterior, mediante un método de análisis de contenido, en el tercer capítulo se analiza la forma en que el máximo tribunal electoral ha abordado el estudio de los asuntos puestos a su consideración en los que se hizo valer o se adujo la existencia de una situación de violencia política con elementos de género.

Con ello, se analizan los argumentos y lo resuelto en distintos casos concretos en

los que se ha analizado frontalmente por parte de las autoridades jurisdiccionales esta cuestión. Lo anterior, con el objetivo de tener un parámetro más amplio respecto a las cuestiones que subyacen a este tipo de violencia, y aquellas cuestiones que deben identificarse para saber si se está frente a un asunto de esta naturaleza o no.

Para esta muestra, se toman casos muy representativos suscitados en tres modalidades: a) aquellos actos derivados de actos u omisiones en el desempeño de un cargo de elección popular; b) aquellos actos derivados de actos u omisiones en el desempeño de un cargo de institución electoral; y c) en el marco de la campaña electoral por promocionales.

Con todo lo anterior, mediante un método inductivo-deductivo en el último capítulo se resaltan los aspectos concretos recogidos del estudio de las sentencias y sus implicaciones jurídicas y se establecen generalizaciones a partir de diversas individualidades detectadas en estos.

A partir de ello y de un estudio del contexto imperante y futuro inmediato, se realizan diversas afirmaciones y propuestas que, en concepto del autor, deben ser debidamente atendidas para lograr los fines pretendidos con su previsión, para inducir al lector a percibir las imperfecciones derivadas de la situación actual del objeto de estudio.

## GLOSARIO

<b>TÉRMINO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
OPLA	Organismos Públicos Locales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGV	Ley General de Víctimas
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
FEVIMTRA	Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

CEDAC	Centro de Denuncia y Atención Ciudadana de la FEVIMTRA
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PAN	Partido Acción Nacional

# 1. Discriminación de la participación política de la mujer en México

## a. Importancia del problema.

En la actualidad, es tema de interés, análisis y reflexión por toda la sociedad mexicana, la forma por la cual se puede alcanzar la participación política de las mujeres de forma paritaria con los hombres y garantizarles un acceso efectivo a sus derechos político-electorales.

Con el reciente proceso electoral 2017-2018, aún son diversas las voces que exigen los cambios necesarios para alcanzar esta paridad de género, garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y erradicar todo tipo de violencia ejercida contra ellas.<sup>1</sup>

Si bien desde hace ya varios años se ha intentado superar las barreras que han enfrentado las mujeres para que sus derechos sean visibilizados y respetados, los esfuerzos institucionales y normativos efectuados por el Estado mexicano se han visto rebasados por la realidad social imperante en el país, que a diario muestra nuevas formas de discriminación en su contra, mermando gravemente sus derechos.

---

<sup>1</sup> NOTA LA JORNADA: Recientemente, las senadoras Hilda Esthela Flores, Adriana Díaz Lizama, Lorena Cuéllar y Martha Palafox, manifestaron la necesidad de erradicar los actos de violencia cometidos contra los derechos político-electorales de las mujeres, que generan una situación de desigualdad y violencia, así como dudas sobre la capacidad e integridad de las mujeres, que crean estigmas y desprestigio en su contra, <http://www.jornada.unam.mx/2017/11/06/politica/010n2pol?partner=rss>, consultado el 20 de agosto de 2018.

NOTA EXCELSIOR: Derivado de la polémica desatada a raíz de las elecciones efectuadas en el reciente proceso electoral en la Ciudad de México, al interior del Congreso local se externó la inquietud de otorgarle a este tipo de violencia una mayor importancia en los procesos comiciales, a fin de que fuera legislado e impuesto como una causa de nulidad de toda la elección, cuando sea grave, dolosa y determinante para el resultado, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/piden-que-por-violencia-politica-de-genero-se-anulen-elecciones/1275068>.

Incluso, a más 60 años de haberles reconocido a las mujeres su derecho a votar en las elecciones públicas a nivel federal, la democracia mexicana ha mostrado que existen varios pendientes que necesitan ser atendidos pronto y radicalmente.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2015 la población mexicana contaba con un porcentaje mayor de mujeres (51.4%) que de hombres (48.6%), lo que implica que por cada 94.4 hombres existan 100 mujeres.<sup>2</sup> Sin embargo, la presencia de las mujeres en cargos de decisión es considerablemente menor.<sup>3</sup>

En efecto, si bien tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados pasaron de tener 9 hombres de cada 10 escaños disponibles en 1994,<sup>4</sup> y hoy se encuentran integradas por 65 mujeres de 128 Senadurías y 241 mujeres de 500 Diputaciones integradas, respectivamente, lo cierto es que las cifras analizadas objetivamente demuestran que aún falta mucho por hacer al respecto.<sup>5</sup>

Lo anterior, en razón de que, por ejemplo, las Comisiones de estos órganos del Estado<sup>6</sup> aún contaban con una baja representación femenina que no reflejaba del todo ese avance.

En efecto, en 2016 la Cámara de Senadores trabajaba con un total de 69 Comisiones ordinarias, de las que sólo 20 estaban presididas por mujeres y 49 por

---

<sup>2</sup> [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf), p. 1, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Lucha contra la discriminación de la mujer”, <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx>, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de las Mujeres, “Mujeres y hombres en México 2016”, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/MHM\\_2016.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, Integración por género y Grupo Parlamentario, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php) y Senado, Integración, <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>, consultados el 20 de agosto de 2018.

<sup>6</sup> Las Comisiones son grupos de trabajo en que se organizan las Cámaras para dictaminar, investigar, consultar, analizar, debatir y resolver sobre las materias de su competencia.

hombres; por su parte, la de Diputados, que contaba con 56, únicamente 18 eran encabezadas por mujeres y 38 por hombres.<sup>7</sup>

Este escenario es aún peor en la Administración Pública Federal, en la que hasta el 2016 el sexo masculino abarcaba la mayor parte de los puestos disponibles, sobre todo en la titularidad de los cargos de dirección en las diferentes instituciones y dependencias. Ello, pues a nivel de Secretario de Estado y Oficiales Mayores el porcentaje de varones ascendía a 78% y 86.4%, respectivamente; en cargos de Dirección de Área así como de Dirección General o Coordinación General, de cada 100 cargos 65 y 72 eran ocupados por varones y únicamente 35 y 28 de esa misma proporción por mujeres, respectivamente.<sup>8</sup>

De la misma manera, en el reciente proceso electoral 2017-2018, de las 9 gubernaturas a elegirse entre los distintos Estados de la República mexicana únicamente 2 quedaron ocupadas por mujeres. Esto en la Ciudad de México y en el Estado de Puebla.

Igualmente, el Poder Judicial de la Federación muestra una situación similar en la composición de sus distintos órganos. Hasta 2016, de los siete Consejeros y Consejeras que componen el Consejo de la Judicatura Federal únicamente dos son mujeres; de las Magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral sólo dos son mujeres; asimismo, de los once Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo dos son mujeres; y finalmente de los Magistrados, Magistradas, Jueces y Juezas federales, de 1352 lugares únicamente el 19.7% son mujeres.<sup>9</sup>

Una situación incluso peor se muestra a nivel municipal, donde los Ayuntamientos, compuestos por una presidencia municipal, una sindicatura y distintas regidurías,

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto, pp. cit. nota 4, p. 207 y 208, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 209, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>9</sup> *Ídem*.

muestran una muy marcada presencia de los varones. Hasta 2015, de cada 100 presidencias municipales a nivel nacional únicamente nueve estaban encabezadas por mujeres, lo cual demuestra un déficit importante en esta materia, si se considera que los Ayuntamientos son los cargos de elección más cercanos y directos con los votantes.<sup>10</sup> Cuestión similar acontece con las sindicaturas, pues hasta ese año por cada 10 de estos cargos solamente 3 eran ocupados por mujeres.<sup>11</sup>

Es por ello que, tal como se ha manifestado en las diversas tribunas del país, es necesario seguir avanzando en el afianzamiento, protección, impulso y desarrollo de los derechos de las mujeres, no solo sus derechos político-electorales sino, en general, de todos sus derechos y libertades.

Así, tal como se analizará en el apartado correspondiente, diversas han sido las medidas adoptadas paulatinamente para atender este problema que aqueja y lastima no sólo a las mujeres mexicanas sino, en general, a toda la población y a su régimen democrático, que no obstante, tuvieron un efecto paradójico: las acciones implementadas para proteger y elevar la participación política de las mujeres poco a poco fue mostrando resultados; sin embargo, su mayor presencia en la escena política desencadenó un fenómeno recién visibilizado, implementado por diversos actores de la sociedad para frenar esta creciente presencia femenina, la violencia política contra las mujeres.

Casos como el asesinato de la alcaldesa de Temixco, Morelos, Gisela Mota, cometido en su casa a un día de haber asumido el cargo; o las mantas con mensajes contra las mujeres colocadas en puentes peatonales de avenidas de Hermosillo, Sonora, durante el proceso electoral para renovar la gubernatura en dicha entidad, que contenían frases como “Las mujeres como las escopetas, cargadas y en el rincón” y “La panocha en las coyotas, ¡no en el palacio!”,<sup>12</sup> o bien

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 211

<sup>11</sup> *Ibidem* p. 213

<sup>12</sup> Las coyotas son un postre típico de la región parecido a la empanada.

la reciente colocación de calcomanías en bardas, postes de energía eléctrica, parabrisas de automóviles y reparto de folletos denostativos en Coyoacán, Ciudad de México.

También, se han registrado casos en los que se ha intentado obstaculizar la participación de las mujeres en la vida pública, como en los casos de la Presidenta Municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, así como de la Presidenta Municipal de Culiapan, Guerrero, quienes a través de actos de acoso, hostigamiento y violencia motivados por ser mujeres, fueron presionadas para dejar el cargo para el que fueron electas.

En el mismo sentido, también puede referirse la obstrucción de la participación de las mujeres en comunidades regidas por sus propios usos y costumbres, como el caso de concejales de la comunidad de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, proceso electivo en el cual, para el periodo 2014-2016 no se permitió la postulación de mujeres a los cargos de Presidenta Municipal o Síndica.

Estos casos dejan claro el panorama poco alentador para la participación política de las mujeres mexicanas, que a pesar de presenciar una multitud de cambios normativos e institucionales en favor de sus derechos, lamentablemente han resentido la ideología de un pueblo mexicano falto de educación y de costumbres con tendencias machistas.<sup>13</sup>

Y esto no es para nada un problema de la actualidad, sino que ha sido un mal que ha acompañado a la sociedad mexicana desde ya hace muchos años.

La historia de la discriminación y rechazo hacia los derechos políticos de las mujeres se remonta incluso desde aquel Congreso Constituyente de 1916-1917, en el cual intervino una mujer de nombre Hermila Galindo, quien fuera Secretaria

---

<sup>13</sup> Estas costumbres y actitudes refieren una prepotencia del hombre sobre la mujer.

particular de Venustiano Carranza cuando éste fungió como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

En efecto, en el marco de la discusión y aprobación de la Constitución de 1917, presentó una petición de “sufragio restringido”, consistente en que las mujeres que desempeñaran una actividad laboral remunerada, dentro o fuera de la administración pública, pudieran votar y ser candidatas a cargos de elección popular.<sup>14</sup>

No obstante, en un desacierto del Constituyente, derivado del contexto imperante en aquel momento, se reafirmó la negativa del sufragio femenino al estimarse que si bien algunas mujeres pudieran ejercer “satisfactoriamente” ese derecho, por la dificultad que representaba seleccionar a quiénes sí y quiénes no, era mejor no concederles el voto como clase.

Así, por un marcado rol de géneros se negó la posibilidad de que cualquier mujer pudiera ejercer sus derechos políticos, pues tal como se asentó en el dictamen sobre los artículos 34, 35, 36 y 37 constitucionales, “la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado a nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido”.<sup>15</sup>

Lo anterior dio como resultado que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, quedara en los términos siguientes:

Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos,

---

<sup>14</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*: del 21 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, p. 521. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 1656.

reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.”

Del texto transcrito, expresamente los derechos políticos, no fueron acotados al hombre como género al haber utilizado un lenguaje que, terminológicamente, no excluía a un género en específico, sino que dicha previsión podía leerse entendida a toda persona que tuviera ciertas calidades.

Ahora bien, con la expedición de la ley electoral de 6 de febrero de 1917, se convocó a elecciones extraordinarias de Presidente de la República, Diputados y Senadores, a efectuarse el segundo domingo de marzo siguiente,<sup>16</sup> valiéndose de que, cuando menos, no se le prohibió tácitamente a las mujeres participar en estas, Hermila Galindo, aún con la postura del Constituyente hasta ese momento, decidió entrar en la contienda para ser Diputada Federal.

Si bien no logró el triunfo, fue el parteaguas necesario para abrir la participación en las elecciones de todas las mujeres, pues cuando menos se inscribió en la historia del país como la primera candidata a un cargo de elección popular.

En un contexto en el que claramente el hombre era más importante que la mujer y, citando, “sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia”, tan sólo la posibilidad de que una mujer accediera a un cargo de elección popular y, por ende, de cierta decisión, no era bien recibida.

Fue por esta razón que en la Ley para la Elección de Poderes Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1918, específicamente en su artículo 37, se eliminó aquella indeterminación a la que se prestaba la disposición constitucional anteriormente referida, pues se dispuso lo siguiente:

---

<sup>16</sup> Artículo segundo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Artículo 37. Son electores, y por tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de dieciocho años, si son casados, y de veintiuno si no lo son, que estén en el goce de sus derechos políticos e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio.

Es decir, ya por disposición expresa de la norma, a nivel federal el ejercicio de los derechos políticos se encontraba reconocido únicamente en favor de los varones y vedado para las mujeres.

Sin embargo, este lapso de oscuridad para los derechos político-electorales de las mujeres tuvo dos excepciones que fueron pilares esenciales para el posterior reconocimiento y desarrollo de sus prerrogativas ciudadanas.

En primer término, debe señalarse que en el Estado de Yucatán en el año de 1918 se armonizó la Constitución local para quedar en consonancia con la disposición constitucional dispuesta a nivel federal, en la que se utilizó un lenguaje genérico, que no exentaba expresamente a nadie en el ejercicio de los derechos políticos.

En efecto, en la Constitución local tampoco se especificó si el término ciudadano se entendía referido únicamente a hombres o si también comprendía a las mujeres, pero a diferencia del ámbito federal, el gobierno de esa entidad no se oponía a las libertades ciudadanas de las mujeres, por lo que en la ley local no se dispuso restricción alguna para su participación en cargos de elección local.

Lo anterior, trajo como consecuencia que en las elecciones que se verificaron en 1922 se eligiera a una mujer como Regidora y, posteriormente, en las efectuadas en 1923, se eligieron tres mujeres más pero para el cargo de Diputadas locales en esa entidad.

Por lo que toca al Estado de San Luis Potosí, de la misma manera que en Yucatán, en atención a la Constitución Política de 1917 el congreso local expidió su Constitución a nivel estatal, en cuyo texto se dispuso quiénes eran

considerados electores tal como se expresó en su homóloga federal, de ahí que la indeterminación de quiénes tenían reconocidos sus derechos políticos no quedaba del todo restrictiva.

La diferencia radical con la entidad anterior, es que en esta entidad federativa sí se ordenó mediante una norma, específicamente mediante el Decreto que expidió la Ley Electoral local de 1923, que las mujeres potosinas podrían votar y ser votadas, siempre y cuando fueran mayores de edad, supieran leer y escribir y no pertenecieran a alguna asociación religiosa o fueran educandos en alguna institución perteneciente a alguna de estas.

Con estos dos antecedentes se estimuló a que tanto en el Estado de Tabasco como en Chiapas también se reconociera o se respetaran los derechos de votar y ser votadas de las mujeres; sin embargo, estos precedentes de igualdad no lograron implantarse de forma general en la realidad política mexicana.

No obstante esto, la exigencia de sus derechos aunado a la corriente de reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad a nivel internacional, se generó una mayor presión para el gobierno mexicano, al grado de que pronto tendría que ceder ante esta exigencia por demás justa y racional.

Y esto ocurrió en el año de 1946 cuando fue aprobada la propuesta de contemplar en el artículo 115 de la Constitución federal, el reconocimiento de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres, únicamente en elecciones de carácter municipal.

Esta previsión se leía exclusivamente pensada para lograr de una vez por todas este cometido, sin que se prestara a indeterminaciones como las suscitadas anteriormente con la calidad de ciudadanos a nivel federal. Esta quedó redactada de la siguiente forma:

Artículo 115.-

...  
En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.<sup>17</sup>

A partir de lo anterior se estableció por primera vez con claridad que a nivel federal las mujeres tenían reconocidos los derechos de votar y ser votadas, aunque con una limitación arbitraria, discriminatoria y poco sustentable en el marco de los derechos humanos, que los restringía a que fueran ejercidos en elecciones municipales.

Si bien el respeto y reconocimiento de estos dos derechos electorales resultó alentador, aún faltaba uno incluso más relevante y que, aparentemente, se pasó por alto al reconocerles únicamente los de votar y ser votadas, es decir, su reconocimiento como ciudadanas por sí mismas, derecho esencial para el ejercicio del voto y otros derechos no sólo político-electorales sino de todos estos en general.

Fue hasta el año de 1953 cuando se publicó la modificación al artículo 34 de la Constitución federal, para reconocer la ciudadanía de hombres y mujeres por igual, el cual quedó redactado de la forma siguiente:

Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:  
I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y  
II.- Tener un modo honesto de vivir.

Esto fue un logro enorme en la historia política del país, pues a la par del desarrollo internacional en materia de igualdad, por primera vez se consideró a las mujeres en un plano de igualdad con los hombres cuando menos formalmente, estableciendo un derecho esencial para ambos con idénticas exigencias.

Lo anterior tuvo como consecuencia que pudieran votar y ser votadas ya no sólo

---

<sup>17</sup> Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, DECRETO que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_044\\_12feb47\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_044_12feb47_ima.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

para los cargos de elección municipal, por ser consideradas ciudadanas igualmente que los hombres. Así, en las elecciones federales efectuadas en el año de 1955, se eligieron a cinco diputadas federales, todas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pertenecientes a Baja California, Chiapas, Estado de México, Nuevo León y Jalisco.

En este escenario, las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres estaban dadas, una ardua y difícil batalla por el respeto a la idea y el hecho de que son igual de importantes que los hombres parecía culminar y, cuando menos, el panorama era distinto, pues hasta ese momento incluso Alicia Arellano Tapia y María Lavalle llegaron a ser Senadoras en 1967.<sup>18</sup>

Sin embargo, como ya se señaló, día a día aparecen actos o situaciones de discriminación que violentan los derechos político-electorales de las mujeres, que necesariamente deben ser erradicados.

Por ello, se propone un estudio cuya finalidad es resaltar la necesidad de su regulación y delimitación de manera integral y sobre todo prospectiva, en una ley federal que contemple supuestos, mecanismos y sanciones que no dejen fuera nuevas formas de discriminación y violencia contra las mujeres, atendiendo puntualmente los extremos de este recién visibilizado tipo de violencia: la política con elementos de género contra la mujer.

Y para ello resulta necesario analizarla desde su origen, esto es, los principios de igualdad y no discriminación, que son las barreras constitucionales que protegen los derechos de toda la ciudadanía, entre los cuales se encuentran por supuesto los político-electorales de las mujeres.

---

<sup>18</sup> Girón, Alicia; González Marín, María Luisa y Jiménez, Ana Victoria, *Breve historia de la participación política*, México, Porrúa, 2008, p. 46, <http://ru.iiec.unam.mx/1774/1/breve.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2018.

Cabe destacar que en la medida que se ponga atención en su combate, también permitirá prevenir y erradicar no solo la violencia y discriminación hacia las mujeres, sino también contra todo sector o persona que por cualquier circunstancia pudiera ubicarse o encontrarse en una situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a resentir en sus derechos o su persona algún acto discriminatorio.

## **b. El principio de igualdad**

Este pilar esencial en todo sistema democrático tiene una relevancia jurídica preponderante y da sustento y contenido a todo el andamiaje electoral, los derechos de la ciudadanía y sobre todo a otro de los postulados esenciales para el análisis del tema, el principio de no discriminación.

Definir este concepto no resulta nada sencillo, sobre todo si se toma en consideración que carece de una definición cerrada por la constante divergencia política a la que es sometido, los muchos cambios sociales en los Estados y, sobre todo, porque puede ser analizado desde cualquier rama de las ciencias sociales; sin embargo, la idea de igualdad generalmente aceptada en las democracias constitucionales contemporáneas lo refiere como “el igual derecho de toda persona a gozar de las libertades fundamentales de una ciudadanía democrática y de las protecciones del Estado de derecho”.<sup>19</sup>

Si bien es extenso el debate teórico respecto al contenido y alcances de este concepto, en su acepción más general apunta a una estandarización de los derechos que les asisten a las personas, únicamente por la circunstancia de ser humanos, derivada de una constante y aceptada minimización de unos a otros a lo largo de la historia de la humanidad.

---

<sup>19</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, Un marco teórico para la discriminación, México, Colección Estudios, núm. 2, 2006, p. 33, [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E0002%281%29.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002%281%29.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

El Doctor Miguel Carbonell lleva a cabo una síntesis de este estudio efectuado por diversos autores,<sup>20</sup> refiriendo que el tema puede ser analizado desde tres niveles distintos:

- a) Lógico-lingüístico, en este nivel se busca responder a los problemas que representa la pregunta ¿igualdad en qué sentido?, esto es, atribuir un significado al vocablo igualdad y determinar sus lingüísticos.
- b) Filosófico-político, en el cual se deben afrontar los problemas relacionados a las preguntas siguientes: ¿por qué igualdad? y ¿qué igualdad?; esto es, encontrar la justificación de la igualdad como valor a proteger, y de elegir entre los tipos de igualdad, como la económica o la política.
- c) Jurídico, que es el nivel en el cual se pretende dar respuesta a la pregunta ¿cómo lograr la igualdad?, es decir, cómo debe aplicarse.

Este último nivel es el tema en el que debe centrarse el análisis, atendiendo a que diversos dispositivos internacionales, así como las Constituciones de otros Estados responden de forma general a los dos primeros niveles, al disponer de una igualdad general en cuanto a los derechos que les asisten a todas las personas. Esto es, se refiere a una igualdad amplia en el sentido de que todas las personas gocen de los mismos derechos y libertades que les asisten, sin distinción alguna y bajo las mismas circunstancias.

Además, porque el nivel jurídico es el que permite su aplicación y materialización a través de normas jurídicas y principios; no obstante, es pertinente establecer su definición.

De forma general, la Real Academia Española define a la igualdad como “conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad” o

---

<sup>20</sup> Carbonell, Miguel(Comp.), “Estudio preliminar. La igualdad y los derechos humanos”, *El principio constitucional de igualdad*, México, CONAPRED, 2003, p. 10, [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/EI\\_Principio\\_Constitucional\\_de\\_Igualdad.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/EI_Principio_Constitucional_de_Igualdad.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

“principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones”.

En el mismo sentido, Alfonso Ruiz Miguel señala que, en general “es una relación entre dos o más personas, cosas o hechos que, aunque distinguibles en uno o varios aspectos, son consideradas idénticas en alguno o algunos aspectos conforme a un criterio relevante de comparación”.<sup>21</sup>

Ahora, en este nivel jurídico, el Doctor Carbonell señala cuatro tipos principales de normas jurídicas que contienen mandatos de la igualdad en general.

a) El principio de legalidad en sentido estricto, que es aquella previsión textual de igualdad entre las personas, contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien la disposición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

b) El mandato de no discriminación, el cual es una variable del principio general de igualdad, que suele acompañarse de una lista de criterios que se consideran sospechosos de violar ese principio general. Ejemplo de ello es el artículo segundo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que entre otras cosas dispone que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Estas normas pretenden limitar la posibilidad de tratos diferenciados no razonables entre las personas y detallar características con base en los cuales está especialmente prohibido realizar esas distinciones.

c) La igualdad entre el hombre y la mujer, que es la disposición expresa de un principio de equiparación en derechos de las personas pertenecientes a uno u otro sexo.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 49.

d) La igualdad sustancial, que es el mandato para los poderes políticos de remover los obstáculos a la igualdad en los hechos, que puede incluir medidas de acción positiva o de discriminación inversa.

La igualdad como postulado esencial jurídico de un Estado constitucional encuentra su origen en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que tuvo por objeto establecer la igualdad de las personas como principio fundamental, señalando en su artículo 1o. que todos los seres humanos nacen libres e iguales.

Posteriormente, a fin de lograr una estandarización en cuanto a este principio esencial para todos los componentes sociales, a nivel mundial se desarrollaron instrumentos normativos específicos o especializados, para que todas las personas tuvieran asegurada esta igualdad en cuanto a sus derechos, pero atendiendo a sus necesidades particulares.

Poco a poco, las diversas naciones del mundo fueron incorporando a sus sistemas jurídicos estas premisas desarrolladas en tales instrumentos, tal como aconteció en el Estado mexicano.

Particularmente, estos elementos esenciales se encuentran previstos como premisas fundamentales en el texto constitucional, en sus artículos 1o. y 4o., que disponen entre otras cuestiones lo siguiente:

El artículo 1o. contiene tres de estos elementos:

- Dispone un principio de igualdad para todas las personas, en cuanto refiere que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin que puedan ser restringidos o suspendidos;
- Prohíbe toda discriminación y las categorías por las que pudiera suscitarse;
- Un mandato de igualdad sustancial, al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tendrán la obligación de promover,

respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el imperativo de interpretar todas las normas de derechos humanos favoreciendo en todo momento la protección más amplia. Incluso, en la parte final se señala que el ejercicio de los derechos no podrá restringirse o suspenderse, salvo en los casos y condiciones que el propio texto constitucional establezca, con lo cual se abre la posibilidad de incorporar mecanismos de acción para contrarrestar las diferencias de hecho existentes, como en el caso de la participación política de las mujeres o en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Por su parte, el artículo 4o., de manera expresa dispone que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

Jurídicamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado conceptualmente este principio fundamental, concluyendo que no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que refiere una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que si bien el legislador puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen.<sup>22</sup>

Además, que este principio designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de “términos de comparación”, los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según su punto de vista de igualdad.<sup>23</sup>

Para este órgano jurisdiccional, esta noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la

---

<sup>22</sup> 1a./J. 46/2016 (10a.), IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40.

<sup>23</sup> Ídem.

persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.<sup>24</sup>

Al respecto, ha señalado que si bien la noción de igualdad deriva directamente de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; esto no implica que toda distinción de trato pueda considerarse por sí misma ofensiva de la dignidad humana.<sup>25</sup> Es decir, esencialmente, destacó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva o transgresora de la dignidad humana.

En otro orden, ha referido que, por lo que hace a la igualdad jurídica establecida entre hombres y mujeres a nivel constitucional, más que un concepto de identidad, constituye un límite al legislador para abstenerse de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias contra las mujeres; esto es, más que un criterio de igualación implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual.<sup>26</sup>

De todos estos razonamientos puede apreciarse cómo el principio de igualdad está inescindiblemente vinculado con el principio de no discriminación; pudiendo considerarse incluso, que el principio de igualdad es el origen y destino del principio de no discriminación, pero que necesita de este para materializarse.

---

<sup>24</sup> 1a. CXLV/2012 (10a.), IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, p. 487.

<sup>25</sup> 1a./J. 49/2016 (10a.), IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XX, mayo de 2013, p. 541.

<sup>26</sup> 1a. CLII/2007, IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, julio de 2007, p. 262.

Lo anterior, si se toma en consideración, por un lado, que la máxima constitucional relativa a que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, es consecuencia del otro presupuesto constitucional esencial de que todas las personas son iguales; así, para preservar el bien jurídico protegido de la igualdad –dignidad humana–,<sup>27</sup> no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza, o si las hubiera, que no sean razonables y justificables –no discriminación o discriminación positiva–.<sup>28</sup>

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte, al señalar que las personas tienen el derecho público subjetivo de ser tratado en la misma forma que todos los demás y que la autoridad tiene el deber jurídico correlativo de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Esto, puesto que deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.<sup>29</sup>

### **c. Discriminación y principio de no discriminación. Conceptos**

El término “discriminación” es utilizado en una gran cantidad de usos cotidianos del lenguaje, empleado con relativa frecuencia en sentidos e intenciones diversas, de ahí que lo pertinente es analizarla detenidamente.

En el diccionario de la Real Academia Española, el verbo discriminar se define

---

<sup>27</sup> 1a./J. 66/2015 (10a.), IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, T. II, octubre de 2015, p. 1462.

<sup>28</sup> 1a. CXLV/2012 (10a.), IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, T. I, agosto de 2012, p. 487.

<sup>29</sup> 2a. CXVII/2007, GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXVI, agosto de 2007, p. 639.

como “seleccionar excluyendo” o “dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, etc”.

Como se aprecia, la primera de las definiciones no reporta algún sentido negativo o positivo, es decir, únicamente refiere un acto neutral de distinguir, diferenciar o escoger; sin embargo, en el caso de la segunda de las definiciones, se puede advertir un acto de distinguir entre personas, denotando un trato “desigual” que puede leerse como negativo –considerando que el trato hacia todas las personas generalmente debe ser igual-, implicando un sentido de desprecio o inferioridad.

Esta última acepción del concepto es la más conocida y utilizada, que si bien recoge los elementos que se identifican con el fenómeno social de la discriminación, no alcanza a contemplar los elementos necesarios para constituir una definición técnica de discriminación.<sup>30</sup>

En sentido técnico, la discriminación es una relación asimétrica basada en una valoración negativa de otra u otras personas, a las que se considera inferiores a otro u otros por su sexo, raza, discapacidad u otra circunstancia, que limite derechos y oportunidades.

Contrariamente, la no discriminación es el derecho de toda persona a no ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal manera que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles; siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causada por prácticas discriminatorias previas contra su grupo.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación...* op. cit., p. 23

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

Esta definición atiende a su aspecto como fenómeno social de secular duración y profunda implantación, que ha existido desde el origen mismo de México como nación.<sup>32</sup> En el campo social, ha sido conceptualizada como el tratamiento desigual desfavorecedor a un grupo, como consecuencia del prejuicio, que se puede presentar de muy distintas maneras en diferentes contextos de la sociedad, como el educativo, económico y, por supuesto, en el jurídico.<sup>33</sup>

Sin embargo, este fenómeno no siempre fue relevante para la sociedad al no ser considerado propiamente como un “problema social”, sino que tuvo que pasar un desarrollo y evolución de pensamiento, que puede analizarse desde la división siguiente:<sup>34</sup>

- 1) Fase de la Psicología de la “raza”. Comprende los años veinte, cuando surge el interés por el estudio del racismo. Hasta entonces, el comportamiento discriminatorio y diferencial entre razas se explicaba basándose en el darwinismo social,<sup>35</sup> con la cual se justificaba fácilmente la existencia de una jerarquía social en la propia jerarquía que la evolución había generado, según la cual unas razas habían evolucionado más que otras.
- 2) Fase del Prejuicio Racial. Se extiende durante los años veinte y treinta, cuando se comienzan una serie de fenómenos reivindicatorios de los derechos de los grupos discriminados, como el movimiento de protesta por los derechos civiles de los negros, o por el sufragio femenino, creando conciencia acerca de la injustificación e irracionalidad del prejuicio, empezándolo incluso a considerar como un problema social. Las investigaciones sobre el tema tienen por objetivo evaluar y describir los prejuicios sociales.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>33</sup> Montes Berghes, Beatriz, “Discriminación, prejuicio, estereotipos: conceptos fundamentales, historia de su estudio y el sexismo como nueva forma de prejuicio”, *Iniciación a la investigación*, España, núm. 3, 2008, p. 2, <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/ininv/article/viewFile/202/183>, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>35</sup> Teoría social que aplicaba la teoría de la evolución de Charles Darwin –donde los más fuertes y aptos sobreviven- a diversas relaciones e instituciones humanas o grupos.

- 3) Fase de procesos psicodinámicos. Abarca el final de la década de los años treinta y los años cuarenta, periodo en el que surgen las primeras teorías explicativas del prejuicio, según las cuales su origen está en los conflictos psicológicos internos de las personas. Para solucionar estos conflictos, los individuos utilizan distintos mecanismos de defensa que provocan directamente los prejuicios.
- 4) Fase de la personalidad autoritaria. Este periodo que comprende los años cincuenta, no es más que un desarrollo de la etapa anterior. El final de la segunda guerra mundial y el reconocimiento de los horrores que el fascismo y el prejuicio antisemita habían causado, necesitaban modelos que explicaran el comportamiento humano; por ello, se centró la atención y estudio en la estructura de la personalidad, explicándose que ésta puede estar alterada patológicamente por determinadas “pautas de crianza” que predisponen al individuo a ser más susceptible de ser convencido por este tipo de propaganda prejuiciosa.
- 5) Fase de la cultura y la sociedad. Comprende los años sesenta y setenta, etapa en la que surge un cambio importante de la perspectiva de estudio: el análisis del prejuicio deja de tener como elemento básico al individuo y se centra en el grupo y en las normas sociales. Esta a su vez, se divide en dos etapas:
  - a) La primera se centra en el prejuicio como una norma social, en la que su planteamiento se basa en que, puesto que existen sociedades más prejuiciosas que otras, parece que hay diferencias en el proceso de socialización y en las normas prejuiciosas que, a través de este proceso, se transmitan a sus miembros.
  - b) La segunda enfatiza el concepto “conflicto social”, que considera al prejuicio como la expresión de unos determinados intereses grupales.
- 6) Fase de los procesos psicológicos fundamentales. Abarca la década de los años ochenta. La influencia de la revolución cognitiva se refleja en la

creencia de la universalidad e inevitabilidad del prejuicio, fruto de los mecanismos de categorización que tienen todas las personas.

Este cambio de pensamiento por parte de la sociedad avanzó de la mano con diversos instrumentos normativos a nivel internacional, redactados principalmente para reconocer, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. Principalmente son ocho:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965.
- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 10 de diciembre de 1984.
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006.

Es así como poco a poco a nivel mundial se fue suprimiendo este fenómeno indeseable entre las personas, proceso que por supuesto alcanzó al Estado mexicano. Estos cambios no solamente se dieron por un cambio de paradigmas en la sociedad, pues no hubieran sido posibles sin modificaciones normativas, de la mano con esos instrumentos internacionales.

En México, de los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no

discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho público subjetivo del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

Conforme a tales preceptos, en México está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra. Esto es, se instituyó como principio esencial reconocido en favor de las personas una protección constitucional de no discriminación.

Así, partiendo de la premisa de que todas las personas son iguales y deben ser tratadas de la misma manera, la no discriminación –o bien la distinción que pudiera efectuarse-, impone a la autoridad a garantizar y hacer efectiva esa igualdad.

Esto es, que el fin último de prohibir la discriminación contra todas las personas, o bien de exceptuar de un trato igualitario bajo los casos y condiciones expresamente previstas, es precisamente lograr la igualdad de todas las personas, como un sistema de pesos y contrapesos que haga efectiva esa máxima jurídica en todo contexto.

#### **d. Principio de no discriminación como derecho**

Como se señaló, desde una perspectiva social la discriminación es un fenómeno que vulnera derechos esenciales de todas las personas, con efectos graves en las víctimas, incidiendo negativamente en la esperanza de vida, el desarrollo humano,

la pertenencia colectiva, el tejido social, nivel económico, la posibilidad de protección contra riesgos y, de elegir un proyecto en libertad.<sup>36</sup>

Al ser un factor aparentemente negativo contra los individuos y sus libertades, los Estados, como reguladores de la convivencia entre ellos, se encuentran en la obligación de materializar ese derecho de no discriminación para garantizarlo a todas las personas. Ello, a través de normas que le den un contenido y poder establecer supuestos, límites, restricciones, sanciones en su caso y hasta distinciones también.

Así, tenemos que este derecho fundamental se encuentra previsto incluso desde el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al disponer que toda discriminación hecha 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 y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, se encuentra prohibida.

Para su materialización y aplicabilidad es necesario atender a concepciones que profundicen en los elementos que componen al concepto y estar en aptitud de dotarlo de un contenido.

Si bien este concepto admite diversas acepciones, aunado al hecho de que los distintos instrumentos internacionales que lo abordan lo hacen desde una perspectiva particularmente específica al tema central tratado en los mismos, como la Convención Internacional sobre Todas las Formas de Discriminación Social, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, así como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de

---

<sup>36</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 19 de octubre Día Nacional contra la Discriminación, México, CONAPRED, 2014, p.2, [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/19%20de%20octubre\\_INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/19%20de%20octubre_INACCSS.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

Discriminación Contra la Mujer, para efecto de tener un punto de partida claro, es necesario su delimitación y comprensión para su posterior aplicación en el universo del Derecho.

Esta consulta a diversos criterios es necesaria porque no existe ni puede existir una definición unívoca que se imponga como definitiva y perpetua, al ser un concepto mutable o expandible con el tiempo, de la mano del propio Derecho.

Por un lado, de un ordenamiento internacional<sup>37</sup> como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, puede desprenderse que la expresión “discriminación contra la mujer” denota una distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Asimismo, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, específicamente en su artículo primero, párrafo segundo, fracción segunda, dispone claramente que para efectos de esa ley se entenderá por discriminación lo siguiente:

[T]oda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

---

<sup>37</sup> Ordenamientos obligatorios para el Estado mexicano de acuerdo con lo dispuesto por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133, al disponer que la “*Constitución, las leyes de Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...*”.

Retomando la interpretación de la Convención citada así como otros elementos,<sup>38</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una definición de este concepto, estimando lo siguiente:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de sexo, género, preferencias sexuales, la edad, las discapacidades, antecedentes de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, el estado civil, raza, color, idioma, linaje u origen nacional, social o étnico, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, que tenga por objeto o por resultado impedir, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

De las definiciones apuntadas, podemos obtener los siguientes elementos que componen a la discriminación:

- Es un acto de distinción, exclusión, restricción o preferencia: Cada uno de estos actos tiene el potencial de mermar el goce y disfrute de los derechos de una persona, ya sea mediante un acto positivo, es decir, dar o hacer o negativo, mediante una omisión de un acto que se tenía la obligación de realizar;
- La motivación del acto se basa en alguna condición física o social de la persona que sufre esa limitación en sus derechos;
- Tiene por objeto o resultado la merma o menoscabo en el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos.

Con base en lo anterior, hasta el momento es posible afirmar que la discriminación constituye todo acto positivo o negativo que vulnere los derechos fundamentales y la forma en que se disfrutan, derivado de una distinción indebida sustentada en la

---

<sup>38</sup> Contenidos a pie de página 26 del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, herramienta elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para auxiliar a las y los juzgadores a impartir justicia con perspectiva de género conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales. Este toma en consideración lo establecido en el artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la CEDAW y el artículo 1.2.a de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, así como el Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (No. 111) y Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

condición física o social en que se encuentre una persona.

Esto es, que puede darse mediante cualquier acto que genere un trato injustificado de inferioridad a una persona o un sector de la sociedad, produciendo un menoscabo en los derechos de las personas.

Generalmente, son los grupos más vulnerables como los grupos indígenas, mujeres o niños, los que resienten en mayor medida los efectos de esta situación.

Las formas en que puede presentarse este fenómeno son:<sup>39</sup>

- Discriminación de hecho: Se da en las prácticas sociales o ante funcionarios públicos, cuando se da un trato distinto a un sector de la sociedad;
- Discriminación de derecho: Surge cuando en la ley se encuentra dispuesto un trato distinto a un sector de la sociedad, que resulte contrario a los criterios de discriminación;
- Discriminación directa: Sucede cuando se utiliza de forma explícita como factor de exclusión un criterio de discriminación prohibido;
- Discriminación indirecta: Acontece cuando la discriminación no se da en función del señalamiento explícito de uno de los criterios prohibidos de discriminación, sino que es aparentemente neutro pero, a la postre, discriminatorio;
- Discriminación por acción: Se da cuando se discrimina mediante la realización de un acto o conducta;
- Discriminación por omisión: Ocurre cuando se deja de realizar una acción establecida por la ley, cuyo fin es evitar la discriminación en contra de algún sector de la población;
- Discriminación sistemática: Refiere la magnitud de hecho o de derecho en

---

<sup>39</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, La discriminación y el derecho a la no discriminación, México, CNDH, 2012, pp. 10-12, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2\\_Cartilla\\_Discriminacion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

que se resienta una práctica discriminatoria contra un grupo o sector de la población en particular.

En similares términos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés) ha identificado las siguientes formas de discriminación:<sup>40</sup>

- Directa: Existe un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género.
- Indirecta: Acontece cuando una ley, política, programa o práctica aparenta ser neutra para mujeres y hombres, pero tiene un efecto discriminatorio contra las primeras porque no se toman en cuenta las desigualdades preexistentes. Esta forma de discriminación puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

Estos lineamientos así como los elementos que componen la discriminación deben ser los que se tomen en cuenta al momento de analizar una presunta situación de discriminación contra una persona.

Cabe recordar que, en razón de que el tema a analizar es particularmente la discriminación contra la mujer, serán los lineamientos aplicables los que encaucen, cada vez más, la fundamentación al respecto.

#### **e. Discriminación justificada e injustificada**

Tal como se ha señalado, por sí mismo el concepto de discriminación en cuanto a

---

<sup>40</sup> Párrafo 16 de la Recomendación general No. 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, emitida el 16 de diciembre de 2016, [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW\\_Recomendaci%C3%B3n\\_General\\_28\\_ES.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

su acepción más simple no denota un acto positivo o negativo en el sentido de bueno y malo; por el contrario, expresa únicamente una distinción de la manera siguiente:

Discriminación:

Acción y efecto de discriminar.

Discriminar:

Seleccionar excluyendo.

Dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, políticos, de sexo, etc.

De lo anterior puede señalarse que seleccionar “algo o alguien” excluyendo “con respecto a o en razón de alguna circunstancia” por sí mismo no denota una acción volitivamente positiva o negativa en una escala de valoración de bueno y malo; asimismo, dar un trato desigual por algún motivo no denota automáticamente que el trato sea en favor o en perjuicio de alguien en particular.

Esto es, per se, discriminar no actualiza un acto que pudiera calificarse valorativamente como bueno o malo, correcto o incorrecto, debido o indebido; por el contrario, únicamente denota una distinción efectuada con base en un parámetro o una situación física o social, sin implicar alguna cuestión adicional.

Si bien a nivel social el vocablo “discriminación” lleva aparejada una connotación negativa, jurídicamente implica un concepto neutro que debe analizarse casuísticamente y desarrollarse normativamente para otorgarle un contenido y prever supuestos, sanciones y mecanismos preventivos y resarcitorios, a fin de delimitar su alcance y sentido.

Se dice lo anterior, pues no toda discriminación atiende a un sentido negativo, sino que puede recurrirse a esta como una medida con una finalidad concreta y necesaria como se analiza a continuación.

Si bien el artículo primero de la Constitución federal prohíbe todo acto de discriminación, debe analizarse de forma concatenada con el primer párrafo del

mismo precepto, que parte del reconocimiento de los derechos de todas las personas de forma igualitaria, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

De esta lectura integral al artículo primero puede afirmarse que si bien todas las personas tienen los mismos derechos y deben gozar de ellos en condiciones de igualdad sin sufrir discriminación alguna por ello, esto puede variar excepcionalmente en los casos y condiciones dispuestos por el propio texto constitucional.

Es decir, únicamente aquella discriminación no prevista constitucionalmente será considerada como indebida y, en consecuencia, correrá la misma suerte aquella prevista en un ordenamiento de carácter secundario que no se apegue a los criterios determinados por esa norma primigenia.

Puede afirmarse entonces que la discriminación constituye todo acto positivo o negativo que vulnere los derechos fundamentales y la forma en que se disfrutan, derivado de una distinción sustentada en la condición física o social en que se encuentre una persona, que no esté prevista por la Constitución federal o, incluso, que sea contraria a lo dispuesto en la misma.

Lo anterior permite entrever de manera preliminar que la norma fundamental del Estado mexicano prohíbe los actos de discriminación y, a la postre, también los permite de manera excepcional, es decir, existe discriminación desde un sentido negativo como positivo, por lo que resulta necesario analizar la finalidad de la medida, lo cual se efectúa en el capítulo inmediato posterior y de forma íntegra a lo largo del presente trabajo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>41</sup> ha estimado que no toda

---

<sup>41</sup> Tesis P./J. 9/2016, PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2016, p. 112.

diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues jurídicamente son diferentes la distinción y la discriminación: la primera constituye una diferencia razonable y objetiva (discriminación positiva), mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos (discriminación negativa).

Esto en razón de que por sí misma la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su uso de forma injustificada, por lo cual, el operador jurídico debe realizar un escrutinio estricto de las distinciones basadas en estas categorías, para garantizar que sólo sean constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Debe entenderse como categorías sospechosas a los criterios enunciados en el artículo primero de la Constitución federal ya referidos, como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, etc.<sup>42</sup>

#### **f. Contrapesos de la discriminación. Acciones afirmativas**

Como se ha referido, a fin de contrarrestar las prácticas -leyes o actos- discriminatorias o bien de solventar situaciones desventajosas en las que históricamente se han encontrado ciertos grupos, el Estado se encuentra en la obligación de implementar los mecanismos a su alcance y de su competencia,<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, octubre de 2015, p. 1462.

<sup>43</sup> La competencia puede dividirse en dos: competencia constitucional y competencia jurisdiccional. La primera, consiste básicamente en que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculativa legal o de la fuerza pública del Estado fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular.

Esto es, en sentido amplio, ninguno de los tres poderes de la Unión pueden afectar al particular con actos que correspondan a la esfera de otro. Tampoco una autoridad federal puede dictar un mandamiento lesivo que correspondería dictar a una autoridad local, o viceversa, por ser estas

para prevenirlas, cesarlas y sancionarlas.

Así, consagrado como derecho fundamental desde la Constitución federal, no ser discriminado se instaura como premisa esencial para todas las personas y autoridades del Estado mexicano.

Incluso, en el ordenamiento penal federal discriminar es considerado un delito contra la dignidad de las personas, al establecer diversas penas a quien atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas, cuando: 1) niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho; 2) niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; y 3) niegue o restrinja derechos educativos.<sup>44</sup>

Asimismo, esto se refuerza con lo dispuesto en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que prohíbe toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades, en términos del artículo 1o. constitucional.

Dependiendo del tipo de actos serán las vías que tendrá la persona que resienta en su esfera jurídica un acto discriminatorio, desde una queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación hasta una denuncia penal ante el Ministerio Público.

Por otro lado, se encuentra la distinción o discriminación positiva o inversa, la cual

---

cuestiones en que las facultades de las autoridades están determinadas por la propia Constitución federal.

También esta competencia dispone una garantía constitucional para que no se dicten mandamientos que causen molestias a los ciudadanos, que puedan crear conflictos competenciales entre órganos del mismo orden federal o local y aun ubicados dentro del mismo poder.

La segunda, deriva únicamente de una ley secundaria y no queda comprendida en forma directa e inmediata en una garantía constitucional, se plantea entre tribunales del mismo fuero, por razón territorial o de la cuantía, y debe dirimirse procesalmente por el tribunal superior al que están subordinados ambos tribunales contendientes.

<sup>44</sup> Artículo 149 Ter, del Código Penal Federal.

se materializa a través de diversas medidas especiales o afirmativas conocidas comúnmente como acciones afirmativas.

Si bien se ha referido a estas distinciones necesarias como discriminación positiva, la implementación de este término es poco deseable, pues también puede dársele una connotación negativa o de injustificable. Esto, pues como señala Michel Rosenfeld, la discriminación implicaría poner a los negros en desventaja por el hecho de ser negros y, entonces, la discriminación positiva podría implicar la necesidad de colocar en desventaja a los blancos porque son blancos, lo cual puede ser igualmente indebidamente concebido.<sup>45</sup>

En el artículo 1o., párrafo cuarto, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, pacto internacional de carácter obligatorio para el Estado mexicano, se dispuso que los Estados debían implementar medidas especiales que aseguraran el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Igualmente, que estas no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Posteriormente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial emitió una recomendación general<sup>46</sup> con el fin de proporcionar una orientación práctica sobre el significado de las medidas especiales dispuestas en la referida

---

<sup>45</sup> Rosenfeld, Michel, "Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas", en Juárez, Mario (Coord.), *Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas*, en *Acciones Afirmativas*, México, CONAPRED, 2011, p.54, [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/AA\\_MSJ.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>46</sup> Recomendación general 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD/C/GC/32, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8464.pdf?view=1>.

Convención, y así ayudar a los Estados partes a cumplir los objetivos dispuestos en la misma.

En esta, de manera preliminar se apuntó que la implementación de medidas especiales encuentra su base en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención,<sup>47</sup> deben complementarse cuando las circunstancias lo aconsejen. Esto, con la adopción de medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.

Asimismo, que el término “medidas especiales” comprende mecanismos que en algunos países se denominan “acción afirmativa”, “medidas afirmativas” o “acción positiva”, y que el término “discriminación positiva” debe evitarse, por ser contradictorio en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos.

Ahora bien, para la mayor claridad posible, en esta recomendación se señaló lo siguiente:

Por “medidas” se entiende toda la gama de instrumentos legislativos, educativos, administrativos y reglamentarios a todos los niveles de la administración del Estado, así como de los planes, programas y sistemas de cuotas en sectores como educación, empleo, vivienda, cultura y participación en la vida pública para grupos desfavorecidos, ideados y aplicados sobre la base de esos instrumentos. Así, para cumplir las obligaciones dispuestas en la Convención, los Estados suscriptores deben incluir en sus ordenamientos jurídicos disposiciones sobre estas medidas especiales, ya sea en una legislación general o una destinada a sectores concretos, así como los planes, programas y otras iniciativas de política,

---

<sup>47</sup> Las obligaciones dispuestas para los Estados partes son, entre otras, promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

a nivel nacional, regional y local.<sup>48</sup>

Asimismo, que estas medidas no deben ser confundidas con los derechos específicos de determinadas categorías de personas o comunidades, como los reconocidos en favor de las personas pertenecientes a minorías a gozar de su cultura, profesar y practicar su religión o emplear su idioma; o los derechos de los pueblos indígenas, como a las tierras que ocupan tradicionalmente; o los derechos de las mujeres, como no recibir el mismo trato que los hombres, por ejemplo, los permisos de maternidad.

Esto es, que los titulares de esos derechos pueden disfrutar de ellos de forma permanente y, además, en los casos y circunstancias aplicables, también de las medidas especiales.

De la misma manera, desde este instrumento se apuntaló que las medidas especiales que se tomen debían ser:

- Adecuadas;
- Necesarias;
- Proporcionales; y
- Temporales.

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha interpretado estos ordenamientos de carácter internacional así como otros propios del Estado mexicano,<sup>49</sup> para construir un criterio al respecto, como su origen, concepto, características elementos y su finalidad.

---

<sup>48</sup> Párrafo 13 de la Recomendación 32, CERD/C/GC/32.

<sup>49</sup> Artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.

En primer término, ese órgano jurisdiccional ha considerado que tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.<sup>50</sup> Esto es, para esa autoridad el principio de igualdad sustancial o material no se ciñe a que todos deban ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, da contenido a la exigencia de igualdad mediante el establecimiento de condiciones mínimas que todos deben tener para partir de un mismo punto de arranque y, por otra, en razón de que es plenamente sabedor de las desigualdades de hecho existentes, intenta remediarlas para que todos los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades.<sup>51</sup>

Es decir, la igualdad sustancial no se logra con la simple declaración formal de igualdad de todos ante la ley, ni tampoco busca imponer un sistema social en que todos sean exactamente iguales en todo, sino que propone que todos cuenten con las condiciones necesarias para desplegar su propia personalidad y desarrollo.<sup>52</sup>

Sobre esta igualdad se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de evaluar e interpretar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), refiriendo particularmente que la igualdad entre hombres y mujeres debe ser formal y sustantiva, señalando lo siguiente:<sup>53</sup>

- La igualdad formal se logra mediante la aprobación de leyes y políticas neutrales en cuanto al género, que a primera vista traten por igual a mujeres y hombres; y

---

<sup>50</sup> Jurisprudencia 43/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

<sup>51</sup> SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-01080-2013.htm>, consultado el 20 de agosto de 2018.

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Recomendaciones generales 25 y 29 del Comité de la CEDAW, [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf), y <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhslDcrOIUTvLRFDjh6%2Fx1pWDn3WHqqJ3IVTSBdup3cNv3UqhZhz3GVfw3K9oP8vWL3KaPnuHR%2FI0AlygND9RM1%2Fek9ST5GO7hrViZW2BILVhf>, consultados el 20 de agosto de 2018.

- La igualdad sustantiva puede lograrse si se examina la aplicación y efectos de las leyes y políticas, si se vela porque garanticen una igualdad de hecho que tenga en cuenta las desventajas o exclusión de las mujeres, es decir, que tengan las mismas oportunidades desde un primer momento y dispongan de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultado.

En cuanto a su concepto, ha estimado que constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, con el propósito de revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.<sup>54</sup>

Respecto a sus características, ha considerado que son temporales, en razón de que su duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcionales, porque se les exige un equilibrio entre las medidas implementadas con la acción y los resultados perseguidos, sin que se produzca una mayor desigualdad a la que se pretende eliminar; razonables y objetivas, porque deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.<sup>55</sup>

En lo tocante a sus elementos fundamentales, los sistematizó de la siguiente manera:

- a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo

---

<sup>54</sup> Jurisprudencia 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

<sup>55</sup> Ídem.

- punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades;
- b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y
  - c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Por lo que toca a su finalidad,<sup>56</sup> ha referido que es garantizar la mayor participación de personas con exclusión tradicional, estableciendo mecanismos encaminados a facilitar el acceso a oportunidades de inclusión; esto, a través de un tratamiento preferencial mediante el establecimiento de mecanismos de selección expresa y positivamente encaminados a estos propósitos.

Esto es, se produce una selección “sesgada”, basada precisamente en los caracteres que motivaron o han motivado tradicionalmente esa exclusión; es decir, que se utilizan instrumentos que operan en sentido inverso al excluyente, para funcionar como mecanismos de compensación en favor de esos grupos excluidos, desfavorecidos o minoritarios.

De esta forma, concluyó que su finalidad es eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía para abrir oportunidades para las minorías que tradicional y sistemáticamente les han sido cerradas.

Sin embargo, es importante referir que la elección de una acción u otra dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo que se pretenda.

En cuanto a la materia electoral, una de las acciones afirmativas más importante y con mayor desarrollo tanto normativo como jurisprudencial son las cuotas de género, implementadas para contrarrestar la discriminación que tradicionalmente

---

<sup>56</sup> Criterio obtenido del expediente SUP-JDC-1013/2010, p. 37, [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1013-2010.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1013-2010.pdf), consultado el 20 de agosto de 2018.

ha sufrido ese grupo por la idiosincracia mexicana.

## **g. Discriminación política contra la mujer y las acciones afirmativas implementadas para su erradicación.**

### **i. Introducción**

A lo largo de la historia no sólo de México sino de todo el mundo, las mujeres fueron relegadas a una especie de lugar o importancia inferior a la del hombre, para el disfrute de los derechos que les correspondían y los roles que cada uno tenía asignados, que incluso actualmente su debate es una tarea de ferviente interés.

Particularmente, en cuanto al uso y goce de los derechos políticos, las mujeres vieron gravemente mermadas sus libertades ciudadanas incluso desde el derecho más básico en cuanto a este rubro, votar.

Es a partir de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la que se reconoció, entre muchos otros, el derecho de todas las personas al ejercicio de la libertad política, para participar y ejercer las funciones públicas de los Estados; no obstante, si bien en la misma se estableció que todas las personas podrían gozar de los derechos y libertades reconocidos en ese postulado sin que pudiera hacerse distinción por, entre otras, razón de sexo, lo cierto es que hasta ese momento, en todo el mundo imperaba un contexto en el que, en la realidad, las mujeres no gozaban de esos derechos de forma igual a la de los hombres.

Esto es, si bien ese postulado esencial aperturó una corriente de pensamiento distinta en pro de los derechos de todas las personas, que paulatinamente fue completando las prerrogativas y libertades que asisten a cada una, no

contempló la situación específica de las mujeres ni garantizó la forma en que podrían tener acceso efectivo a esos derechos y prerrogativas de forma igualitaria.

Así, tomando como base este precedente, el reconocimiento de los derechos y libertades de las personas en igualdad de condiciones se instauró como un pendiente fundamental en la agenda política mundial, que posteriormente sería atendido mediante un sinnúmero de declaraciones universales y convenciones.

En este marco, los derechos políticos y libertades ciudadanas de las mujeres tuvo un primer momento crucial en la historia con la aprobación de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1952, la cual entró en vigor hasta 1954, cuyo fin esencial consistía en igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de sus derechos políticos, a fin de que participaran en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y tuvieran iguales oportunidades de ingreso al servicio público de su país.

Entre otros, se convino que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas,<sup>57</sup> en igualdad de condiciones que los hombres y sin discriminación alguna, con lo cual desde ese momento se instaba a los Estados participantes a contrarrestar la marcada desigualdad existente entre ambos sexos en el escenario público.

Luego, en 1966 se elaboró por la Organización de las Naciones Unidas el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor diez años después en 1976, el cual reiteraba la intención y compromiso para los Estados firmantes de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos establecidos en ese instrumento, entre los cuales se encontraban: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser votado y tener acceso a

---

<sup>57</sup> Desde ese momento se dispuso que tendrían acceso a este derecho desde su doble dimensión; esto es, el derecho a poder ser elegible para cualquier cargo de elección popular, así como también a acceder al cargo y desempeñar las funciones inherentes al mismo, ambos en condiciones de igualdad con los hombres.

las funciones públicas en condiciones generales de igualdad.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1979 la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés: Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), que entró en vigor en 1981, puesto que, en palabras de la propia Convención, a pesar de la aprobación de los instrumentos internacionales referidos, “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”.

A fin de sostener su relevancia, en ese instrumento se plasmó que esa discriminación viola los principios de igualdad de derechos y del respeto a la dignidad humana, dificultando la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural, lo cual es un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Entre muchas otras cuestiones, se instaba a los Estados adherentes a eliminar la discriminación contra la mujer y a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, en particular en las esferas política, social, económica y cultural, a fin de garantizar el ejercicio y el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

No obstante, reunidos en Beijing en septiembre de 1995, en el marco del cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas, los gobiernos mundiales consideraron que si bien la situación de la mujer había avanzado en algunos aspectos, los progresos no fueron homogéneos, persistían desigualdades entre mujeres y hombres y seguían existiendo obstáculos importantes con consecuencias graves para los pueblos.

Por esa razón, se aprobó la Declaración y Plataforma de Beijing, en la cual se plasmó el compromiso de adoptar las medidas que resulten necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer.

Derivado de lo anterior, se conminó a los gobiernos suscriptores a adoptar diversas medidas necesarias para garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; así como para aumentar la capacidad de la mujer de participar en los niveles directivos.

De esta manera, los derechos de las mujeres cobraron relevancia a nivel mundial y exigieron cada vez más una protección por parte de los gobiernos.

En ese contexto, a nivel mundial ya estaban dadas las condiciones para que las mujeres participaran en las elecciones a celebrarse en el país y, es a partir de mediados de los años setentas en los que la mujer comienza su incursión profunda en la política; sin embargo, para que ello fuese una realidad, tuvo que desarrollarse todo un sistema normativo e institucional que protegiera y fomentara esta participación. Ello fue a través de las cuotas de género.

## **ii. Participación política de forma equitativa. Cuotas de género.**

Con el reconocimiento de la calidad de ciudadanas y de sus derechos a votar y ser votadas, la participación de las mujeres en los distintos espacios de decisión política fue incrementándose paulatinamente, no fue veloz pero sí continuo. Sin embargo, la realidad es que el tiempo mostró que las mujeres seguirían obstaculizadas por diversas barreras que claramente no les permitían alcanzar

esa situación de igualdad con los hombres al ejercer sus derechos y, mucho menos, ser participantes activas en la vida pública del país.

Esa realidad mexicana dejó claro que la igualdad meramente formal no logró concretar un cambio verdadero entre hombres y mujeres, por lo cual fue necesario la implementación de acciones afirmativas en favor de las mujeres, con el objetivo de lograr una participación equitativa. Esto no llegó solo.

Un evento mundial que resultó afortunado para el énfasis que requerían los derechos políticos de las mujeres, es la determinación de la Asamblea General de la ONU de declarar el año de 1975 como el “Año Internacional de la Mujer”. Para ello, desde 1974 se inició con los preparativos para ello, entre los cuales se estimó pertinente un evento a manera de cierre para que en él pudieran medirse los objetivos logrados y programar un plan a futuro.<sup>58</sup>

Así, “La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer” se llevó a cabo en México del 19 de junio al 2 de julio de 1975, logrando concientizar al mundo respecto a la necesidad de equiparar a la mujer con los hombres tanto en el ámbito jurídico como político.<sup>59</sup>

Ahora, lo relevante de este evento internacional para México es precisamente que, con su inminente realización en el país, el gobierno mexicano no podía permitirse mostrar un marco normativo desfasado a la corriente mundial siendo la sede del evento; por esta razón, el entonces Presidente de la república Luis Echeverría Álvarez presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Constitución federal en la que principalmente se proponía la creación del actual artículo 4o., redactado en los términos siguientes:

---

<sup>58</sup> Los objetivos del año consistían en: 1. Promover la igualdad de la mujer; 2. Integrarla al desarrollo; y 3. Reconocer la importancia de su contribución al fortalecimiento de la paz mundial. En Bernal Gómez, Beatriz, “La mujer y el cambio constitucional en México: el Decreto de 31 de diciembre de 1974”, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1984, p. 287, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/477/17.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 288.

El varón y a mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Este nuevo precepto normativo pretendía recoger los planteamientos igualitarios entre el varón y la mujer dispuestos en la CEDAW y reforzar así la igualdad planteada con el reconocimiento de la calidad de ciudadanía de ambos, con lo cual por vez primera se reconocía en el país la situación de desventaja y discriminación que pesaba sobre las mujeres. No obstante que, al mismo tiempo, quedó de manifiesto el pensamiento tradicionalista que guardaba el contexto y los efectos discriminatorios que esto ocasionaba, tal como pudo apreciarse de lo dispuesto en el Código de Comercio, en lo relativo a que “debía pedir licencia al marido para ejercer actividades mercantiles.”<sup>60</sup>

No obstante esto, el camino hacia la igualdad política entre hombres y mujeres ya estaba trazado y pronto mostraría resultados mayores, y esto llegó precisamente en las elecciones efectuadas en 1979, en las que se eligió como Gobernadora del Estado de Colima a Griselda Álvarez, quien ejerció ese cargo hasta el 1985.<sup>61</sup>

Esto no significa que en ese momento se habían tirado las barreras que obstaculizaban los derechos de las mujeres, por el contrario, fue el inicio de una perspectiva distinta, es decir, ya inserta en el escenario político, el problema ahora era erradicar esa discriminación de facto que opacaba su presencia real y no solo formal, había llegado el momento de aplicar acciones afirmativas que compensaran tantos años de rechazo.

Es por esta razón que en el año de 1993 el legislador federal estimó necesario reformar diversos artículos del entonces Código Federal de Instituciones y

---

<sup>60</sup> Báez Silva, Carlos, et. al., Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas, México, TEPJF, 2016, p. 56, [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Hacia%20una%20democracia%20paritaria.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Hacia%20una%20democracia%20paritaria.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>61</sup> Girón, Alicia; González Marín, María Luisa y Jiménez, Ana Victoria, *Breve historia de la participación...* cit. p. 46

Procedimientos Electorales (COFIPE), particularmente el artículo 175, para señalar que “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.<sup>62</sup>

Si bien claramente no constituía un mandamiento obligatorio, fue el primer paso hacia una integración equitativa en el Congreso con efectos cuantificables. Ello, pues cuando menos en las elecciones efectuadas en 1994, las primeras celebradas con tal previsión legal, las mujeres lograron 26 y 12 escaños más que en la integración anterior, en la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente.

Este incremento no es para nada menor, si se toma en consideración que las mujeres lograron más de la mitad de las Diputaciones conseguidas en las elecciones de 1991, mientras que, en esta misma comparación pero en las senadurías, sus escaños se cuatuplicaron.

Después, en el año de 1996 el legislador permanente reformó nuevamente el COFIPE, fundamentalmente para modificar las reglas de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, no dejó pasar intocada esta evolución de los derechos de la mujer.

Cabe recordar que un año antes a esto -1995-, se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing para promover los derechos de la mujer, evento en el que participó el Estado mexicano y suscribió ese instrumento internacional.

Es en este contexto, que en dicha reforma se dispuso un artículo vigésimo

---

<sup>62</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993, p. 22, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref03\\_24sep93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

segundo transitorio, dispuesto fundamentalmente en favor de los derechos de las mujeres. Este, quedó redactado de la forma siguiente:

Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.<sup>63</sup>

De esta manera, México reafirmaba sus compromisos internacionales de adoptar decisiones que equilibraran la participación del hombre y la mujer en la adopción de decisiones.

Este precepto, aunque transitorio, hizo completo honor a los mandamientos internacionales y los compromisos suscritos por el Estado mexicano, y para la evolución de los derechos político-electorales de las mujeres fue más que fundamental. Ello, pues por primera vez en la historia se implementaba un mecanismo formal<sup>64</sup> de acción afirmativa que protegiera los derechos políticos de la mujer y potenciaran su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder.<sup>65</sup>

Con esto, se implementaba una cuota de género con el fin de asegurar a las

---

<sup>63</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrfiyii\\_art105/LRFIyII\\_Art105\\_ref01\\_22nov96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrfiyii_art105/LRFIyII_Art105_ref01_22nov96.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>64</sup> Para el Doctor Víctor Alarcón Olguín, si bien el avance debe considerarse formal por haber sido dispuesto normativamente, no fue concreto por la falta de ubicación concreta en las disposiciones que deberían implementarlo, al haberse dispuesto en el apartado transitorio, en Alarcón, Olguín, “La equidad de género en el ámbito mexicano. De la ley a los resultados”, en Ochoa, Enrique (Coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009, p. 119, [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad\\_gen\\_de.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad_gen_de.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>65</sup> Esfera de especial preocupación dispuesta en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, p. 11, [http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Beijing\\_Doc.pdf](http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Beijing_Doc.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

mujeres, cuando menos, el 30% de las candidaturas de su partido, para promover su participación en las contiendas electorales y en el ejercicio de los cargos públicos.

Sin embargo, esta idea únicamente se cumplía en el plano formal del país, puesto que dicha previsión legal, tal como fue prevista, en manera alguna evocaba un mandamiento de ejecución obligatoria que constriñera a los partidos a su cumplimiento; por el contrario, la previsión legal no sólo se encontraba en el apartado transitorio de la norma, sino que tampoco previó una sanción en caso de su incumplimiento, o bien algún lineamiento que indicara la forma de su implementación.

Esta indeterminación por parte del legislador permitió que los partidos políticos dispusieran de ese 30% de la manera en que lo requirieran, razón por la cual las mujeres siguieron viendo mermadas sus posibilidades para obtener un cargo público, pero ahora de una forma distinta en la que los partidos simulaban darle el contenido y aplicación debidos.

En efecto, los institutos políticos consideraron que se atendía a esa disposición aun si a las candidaturas integradas por mujeres se les dejaba en los últimos lugares de las listas o, incluso, si sólo se les asignaban candidaturas suplentes, actos que claramente contravenían la pretendida participación en condiciones de igualdad.

En este escenario, eran patentes los actos y omisiones de la clase política mexicana, realizados con el objetivo de mantener el ejercicio del poder en manos de los varones, por lo cual indudablemente se requería un cambio.

Llegó así la reforma legal suscitada en 2002,<sup>66</sup> en la que principalmente se

---

<sup>66</sup> Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y

proporcionaron medios de apremio y sanción al Instituto Federal Electoral (IFE) para asegurar que los partidos políticos cumplieran con la cuota de género prevista.

Se realizaron las adiciones siguientes:

- En el artículo 4o. se estableció la equidad, en su vertiente de derecho en favor de los ciudadanos y como obligación de los partidos políticos, para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos de elección popular;
- En el inciso s) del artículo 38, relativo a las obligaciones a cargo de los partidos políticos, se estableció el garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en las oportunidades políticas;
- En el párrafo tercero del artículo 175, se reiteró que los partidos debían promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la política, mediante postulaciones al Congreso tanto de mayoría simple como de representación proporcional.
- Se adicionó el artículo 175-A, que dispuso un límite de 70% para las solicitudes de registro de los partidos políticos de un mismo género, tanto para Diputados como Senadores.
- Igualmente, se creó el artículo 175-B, el cual señaló el orden de prelación en que debían integrarse las listas de representación proporcional para cumplir con las cuotas de género (70%-30%). Debían comprender segmentos de tres candidaturas, y en cada uno debía incorporarse una candidatura de género distinto.
- En consonancia, en el también nuevo artículo 175-C se estableció la consecuencia jurídica que acarrearía el incumplimiento a las cuotas de género. Se previó un apercibimiento de amonestación pública para el caso

---

Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2002, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref10_24jun02.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

de no rectificar la solicitud de registro dentro de las 48 horas siguientes al requerimiento efectuado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); transcurrido ese plazo sin haber efectuado la sustitución de candidatos, se haría efectiva la amonestación pública y, al efecto, se requeriría al instituto político nuevamente, para que dentro de otras 24 horas cumpliera; en caso de no hacerlo, se dispuso la negativa de registro como máxima sanción.

- Por último, a fin de dar coherencia al ordenamiento, se estableció dentro del catálogo de sanciones aplicables a los partidos políticos contenido en el artículo 269, la negativa de registro de candidaturas;

Las modificaciones apuntadas no dejan duda de su importancia, por su relevancia se constituyeron como el complemento necesario para imponer de manera efectiva las cuotas mínimas de candidaturas entre los partidos políticos.

Definitivamente la imposición de una consecuencia jurídica, llegando incluso hasta la cancelación de las candidaturas respectivas, fue sin duda el instrumento que pudo hacer posible las cuotas de género. Sin embargo, con todo y los grandes aciertos, esta reforma no escapó de previsiones que aún generaban discriminación a las mujeres derivadas del contexto.

El segundo párrafo del 175-C, exceptuó del cumplimiento de las cuotas de género a aquellas candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección mediante voto directo, es decir, de aquellas candidaturas electas por los integrantes del propio partido mediante votación.

Empero, el gran avance obtenido fue la intención clara y manifiesta del legislador, de lograr una participación “igualitaria” de hombres y mujeres en el escenario político, con la previsión legal del concepto de equidad que se analizará más adelante, para discernir correctamente su diferencia con el de igualdad.

Asimismo, la cuota mínima exigida de candidatos de otro género -lo cual hacía referencia a las mujeres- para las candidaturas de representación proporcional, junto con la prelación dispuesta para su cumplimiento, aseguraba la candidatura de cuando menos una mujer por cada dos hombres; sin embargo, la astucia de los políticos mexicanos les permitió observar, que esta previsión aún se cumplía si se postulaba a esa mujer de manera suplente. Y así fue que, aun con estas previsiones, no se pudo reflejar realmente la participación femenina en el ejercicio de los cargos públicos, pues al ser suplentes, debía pasar algo extraordinario para que fueran ellas quienes desempeñaran el cargo

El logro obtenido con esta reforma legal se dejó ver pronto en la elecciones efectuadas en el año 2003, en las cuales se eligieron 40 Diputadas y 8 Senadoras más que en el ejercicio comicial federal inmediato anterior, pero aún había pendientes.

### **iii. Paridad de género en la participación política**

Por esta razón, entre los años 2007 y 2008 se reformó nuevamente el marco normativo en materia electoral, y en cuestión de participación en condiciones de igualdad entre el hombre y la mujer se dio otro paso firme.

En esta reforma a la ley de la materia se previeron principalmente cuatro mecanismos para fomentar la participación política de las mujeres:

- Se incrementó la cuota mínima de candidaturas de distinto sexo de un 30% a un 40%;
- Se modificó la prelación de las listas de candidaturas de representación proporcional para asegurar mejorar las posibilidades de que accedieran a un cargo de elección popular. Ahora, debían integrarse bloques de cinco candidaturas en los que necesariamente deberían incorporarse dos candidaturas de un sexo distinto;

- Se dispuso la obligación de promover y garantizar la paridad de género, mediante las candidaturas tanto de mayoría relativa como de representación proporcional;
- Se incorporó el imperativo para los partidos políticos de asignar el 2% de su financiamiento público para el desarrollo de actividades dirigidas a fomentar el liderazgo político de las mujeres.

La inserción del concepto “paridad”, el cual se erigía como una obligación y un derecho al mismo tiempo, así como la imposición de una cuota de género mucho más balanceada, fueron los mecanismos esenciales que caracterizaron a esta reforma legal.

El primero, implicó la sustitución del concepto “equidad” por “paridad” en la ley electoral, cambiando ya completamente el enfoque de la participación política de las mujeres por lo siguiente:

De manera preliminar, para comprender el cambio es importante dilucidar claramente la diferencia entre ambos conceptos, pues a simple vista pudieran perderse las implicaciones jurídicas que tienen cada uno, derivado del uso indiscriminado de uno u otro.

Como se refirió, el principio de equidad fue empleado en el COFIPE a partir de su reforma en el año 2002, instituyéndose como derecho de los ciudadanos y como obligación de los partidos políticos, para asegurar que las mujeres y los hombres tuvieran acceso a los cargos de elección popular (artículo 4); asimismo, se dispuso que los partidos políticos debían promover y garantizar la equidad entre mujeres y hombres en las postulaciones al Congreso tanto de mayoría como de representación proporcional (artículo 38).

Con la modificación efectuada en el 2008, se adicionó al artículo 38 la obligación de garantizar y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y

en las candidaturas a cargos de elección popular; igualmente, en el artículo 218 se dispuso que debían promover y garantizar la paridad de género en las postulaciones tanto de mayoría relativa como en las de representación proporcional.

Este cambio atendió en gran medida a lo concluido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto al sexto informe periódico del Estado mexicano, en el que una de las principales esferas de preocupación fue precisamente que aun cuando la CEDAW refiere el concepto de igualdad, en los planes y programas utilizados por México se utilizaba el término equidad; incluso, se refirió como preocupante que el Estado entendiera a la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

El Comité aclaró que ambos términos “transmiten mensajes distintos y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual”, por lo cual recomendó que en los planes y programas se utilizara sistemáticamente el término “igualdad”.

Esta diferencia es importante puesto que la equidad constituye un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia, por el cual se pretende cubrir necesidades de personas que son diferentes, partiendo de la idea de justicia que se tenga y sea socialmente aceptada; por su parte, la igualdad es un principio esencial del sistema electoral y un derecho humano, dispuesto no para hacer iguales a hombres y mujeres, sino para garantizar la igualdad en el goce y ejercicio de los derechos de ambos.<sup>67</sup>

Esto es, dentro del principio fundamental de igualdad se encuentra la equidad, la cual sirve como herramienta para considerar las circunstancias particulares de cada persona o grupo social y así estar en condiciones de materializar esa igualdad.

---

<sup>67</sup> ONU Mujeres, *La igualdad de género*, p. 7, <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2018.

En atención a lo anterior, así como con los compromisos recientemente adquiridos con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2007, a fin de lograr la igualdad en la participación política de hombres y mujeres se consideró necesario establecer la paridad como el propulsor determinante de la democracia y de la igualdad, y ya no el término equidad.<sup>68</sup>

El otro factor fundamental dispuesto mediante la reforma electoral de 2008, fue la cuota de género y sus lineamientos establecidos en los artículos 219, 220 y 221 del entonces COFIPE.

En el artículo 219 se dispuso que de la totalidad de las candidaturas a Diputados y Senadores que presentaran los partidos políticos o coaliciones, debían integrarse al menos con cuarenta candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

---

<sup>68</sup> México participó en la celebración de la décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, reunida en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007, acordada para analizar dos temas de fundamental importancia para la región: 1.- Participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, y 2.- La contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado. De esta, surgió el “Consenso de Quito”, en el cual se dispuso que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, la cual tiene el fin de alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, siendo una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

En dicho instrumento regional se acordó, entre otras cuestiones:

1. Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política para alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local;
2. Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que condujeran a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género y la participación igualitaria en sus contenidos, acciones y estatutos, el empoderamiento y liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado.
3. Propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, para lograr la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta la diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones.

Consultable

en [https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DerechosMujeresyNinas/DecimaConferenciaRegional\\_Quito.pdf](https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DerechosMujeresyNinas/DecimaConferenciaRegional_Quito.pdf).

Este precepto resultó más que fundamental en la evolución de la participación política de la mujer.

En primer lugar no sólo elevó el número mínimo de candidaturas de mujeres de un 30% a un 40%, sino que también, más como consejo que como imposición, solicitó que se llegara a la paridad.

En segundo lugar, dispuso textualmente que fueran candidaturas encabezadas por mujeres, cambio esencial implementado con el fin de desincentivar prácticas de simulación en las que se cumpliera con la cuota mínima de mujeres exigida, pero únicamente en candidaturas como suplentes. Ello, pues esta simulación vulneraba gravemente los fines democráticos, al tener como consecuencia que las mujeres no vean materializada esa representación política buscada, pues la única forma de llegar a ejercer el cargo de elección para el que había sido postulada era la remota renuncia o licencia que solicitara el propietario; sin embargo, como se verá más adelante, los políticos mexicanos supieron quebrantar el fin perseguido por esta disposición.

En tercer lugar, exceptuó de esta cuota a las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso interno de elección democrático de los partidos políticos.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Esta excepción, aparentemente dispuesta para salvaguardar una cierta libertad a la autonomía y autodeterminación de los partidos políticos y no vulnerar la vida interna de los mismos, tuvo efectos perniciosos en la realidad política del país.

Así lo demostró el informe final del proyecto de investigación “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009” efectuado por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), en el que se analizó el proceso electoral 2009 y particularmente la distribución de género de las candidaturas y los resultados de la elección respectiva de diputados federales y locales por ambos principios. En este, se concluyó que las reglas establecidas en la ley a partir de 2007 fueron más estrictas para las listas de candidatos de representación proporcional que para los de mayoría relativa. Ello, permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) evadiera la cuota de género “en casi la totalidad de los distritos” de mayoría relativa, con lo cual el porcentaje de mujeres que integraban su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados tan sólo alcanzaba el 25%, muy por debajo de la del Partido Acción Nacional (PAN) y la del Partido de la Revolución Democrática (PRD), integradas por 33% y 34%, respectivamente, consultable en

Por otro lado, en el artículo 220 se dispuso la forma en la que los partidos políticos debían atender esta cuota de género en sus listas de candidaturas de representación proporcional. Se estableció la obligación de integrar segmentos de cinco candidaturas y, en cada uno de estos, dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Es decir, se pretendía asegurar cuando menos dos de cada cinco candidaturas para las mujeres, pero no sólo eso, sino al disponer que estas fueran alternadas, no se permitía que se les dejaran, por ejemplo, en los lugares 4 y 5, sino que forzaba a que estas candidaturas de género distinto estuvieran separadas por otra del género opuesto, por lo cual, en el peor escenario, las candidaturas reservadas para las mujeres debían ocupar los lugares 2 y 4.

Por su parte, el artículo 221 reiteró las sanciones previstas desde el 2002 para el caso de incumplimiento de dichas disposiciones relativas a la cuota de género.

Por último, en el artículo 78 se constriñó a los partidos políticos a destinar anualmente el 2% de su financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, como parte de las acciones destinadas a lograr que la participación equilibrada de hombres y mujeres fuera real, y así eliminar los obstáculos que impedían el pleno desarrollo de las mujeres y su participación en la política.

Los cambios efectuados fueron innegables y mostraron sus lentos pero constantes efectos en las elecciones efectuadas en el 2009, pues en la Cámara de Diputados el porcentaje de mujeres se incrementó de un 22.6% de la LX Legislatura a un 27.6%; mientras que el porcentaje en la Cámara de Senadores subió de un 18.8% a 19.5%.<sup>70</sup>

---

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27332/ct8.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>70</sup> Medina, Adriana, La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad,

No obstante lo anterior, esos logros se han considerado insuficientes y limitados al no haber logrado una “masa crítica” de mujeres, entendida como una presencia mínima suficientemente capaz de incidir de manera efectiva en la definición de la agenda pública y en la adopción de decisiones políticas.<sup>71</sup>

Cabe destacar que estos avances se materializaron en las Cámaras del Congreso únicamente a nivel federal, pues como se narró el COFIPE fue la norma que contempló una cuota más alta y sugería llegar a la paridad, no así la Constitución federal.

Esto derivó en ciertos problemas de esferas de competencia, pues hasta ese momento no existía ordenamiento alguno que constriñera a las entidades federativas a seguir el mismo esquema de participación política impuesto a nivel federal.

Ejemplo de lo anterior, son las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009, promovidas por Convergencia, Partido Político Nacional, y los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para controvertir diversos preceptos del Código Electoral de Veracruz, entre ellos los artículos 14, 16 y 183, fracción XI, párrafo primero, relativos a las cuotas de género en esa entidad y resuelta el veinticuatro de septiembre de 2009.<sup>72</sup>

El Partido Acción Nacional (PAN) señaló que las cuotas dispuestas en ese ordenamiento local -tanto para Diputados locales como cargos municipales 70/30- resultaban discriminatorias pues no seguían la actualización de cuotas prevista en la ley federal, siendo una regla arbitraria que no buscaba los mecanismos

---

México, CEAMEG, 2010, pp. 82 y 83, [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite\\_CEAMEG/Libro\\_Part\\_Pol.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>72</sup> SCJN, ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 7/2009, 8/2009 Y 9/2009, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=21949&Clase=DetalleTesisEjecutorias>, consultado el 10 de octubre de 2018.

necesarios para alcanzar la igualdad consagrada en el artículo 4o. constitucional, sino más bien únicamente buscaba cumplir con el requisito meramente formal de contemplarlas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado ese concepto de invalidez, al estimar que los artículos 1o., 4o., 41 y 116 constitucionales no contemplaban la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas Locales, por lo cual se encontraban dentro de la libertad de configuración legislativa de los Estados establecer acciones afirmativas o no en los códigos electorales, en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos.

Este tipo de obstáculos a la igualdad permitía vislumbrar que el reto inmediato siguiente para el Estado mexicano era elevar a la paridad al ordenamiento cúspide, la Constitución federal, no obstante ello ocurrió hasta el 2014.

Si bien la implementación a nivel federal de la paridad aún se encontraba incompleta para asegurar la igualdad de hombres y mujeres en la participación política, con las modificaciones a la norma efectuadas en 2007 y sus resultados de 2009, era evidente el gran incremento de las mujeres en la vida pública del país en aproximadamente 11 años.<sup>73</sup>

Aparentemente, las medidas tomadas estaban teniendo éxito, la realidad mostraba que los mecanismos electorales diseñados en la norma tenían el efecto deseado, todo iba bien; sin embargo, la realidad de la política mexicana pronto iba a mostrar que el legislador debe ser más hábil para persuadir al ingenio.

Para el 2009 no existía disposición alguna que limitara la forma en la que debía

---

<sup>73</sup> Pueden consultarse ampliamente y de forma detallada los resultados obtenidos, en el informe "Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009" ya referido, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27332/ct8.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2018.

integrarse la candidatura respectiva, por lo cual, según el caso, podría integrarse de la siguiente forma:

<b>Propietario</b>	<b>Suplente</b>
Hombre	Hombre
Mujer	Mujer
Hombre	Mujer
Mujer	Hombre

Así, si lo importante para la autoridad electoral era la postulación de la candidatura de una mujer y lo importante para los políticos mexicanos era el cargo y todo lo que ello conlleva, bien podía postularse a una mujer -para alcanzar la cuota de género mínima- y ejercer el cargo un hombre, cuestión que si bien no vulneraba disposición normativa alguna -por no existir-, evidentemente burlaba el fin último de las cuotas de género.

Esto aconteció durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2011), mermando no sólo la igualdad de la participación política de las mujeres, sino también al voto ciudadano por el cual lograron obtener el cargo.

Fueron ocho las legisladoras quienes solicitaron su licencia al cargo con efectos a partir de la presentación de los escritos respectivos, para que sus suplentes, todos del sexo masculino, tomaran el cargo. A excepción de una de estas solicitudes, todas las licencias fueron aprobadas.<sup>74</sup>

Llegó así el proceso electoral 2011-2012, en el cual se elegirían Diputados, Senadores y Presidente de la República y como parte de los actos preparatorios a

---

<sup>74</sup> Barquet Montané, Mercedes, *De la inutilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser...*, México, TEPJF, 2012, serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, t. 46, p. 12, [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Comentarios%20a%20las%20Sentencias%20No.46%20.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Comentarios%20a%20las%20Sentencias%20No.46%20.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

la jornada electoral a celebrarse en julio de 2012, en octubre de 2011 el Consejo General del aún Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo CG327/2011, por el cual determinó los criterios aplicables al registro de candidaturas.

En él, respecto a las fórmulas de candidaturas de representación proporcional, además de lo dispuesto por la ley, se señaló que los partidos debían procurar que la fórmula completa se integrara por personas del mismo sexo. Fue por esta razón que ciudadanas militantes de distintos partidos presentaron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnarlo.<sup>75</sup>

Medularmente, el agravio hecho valer aducía violación a sus derechos político-electorales por las frases “procedimiento democrático” y “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, contenidas en el punto decimotercero del acuerdo.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> El expediente fue radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la clave SUP-JDC-12624/2011, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>76</sup> Su contenido textual era del tenor siguiente:

“DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.”

Lo anterior, pues en su concepto se vulneraban sus derechos para ser registradas como candidatas a Diputadas y Senadoras al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, al no existir certeza respecto a la excepción a la cuota de género en los procedimientos internos de selección de candidatos de los partidos políticos. Esto, porque introducir en un acuerdo reglamentario la definición de “procedimientos democráticos” no prevista en la propia ley de la materia, rebasaba los límites regulatorios que tenía la autoridad administrativa electoral (IFE), aunado a que no generaba certeza al omitir señalar los requisitos mínimos que debía reunir ese proceso interno de selección para ser considerado democrático.

Asimismo, porque de cumplirse la recomendación sin fundamento introducida por la autoridad administrativa electoral, respecto a que sus fórmulas se integraren por candidatos del mismo género, se les vedaría su derecho de ser suplentes en todas aquellas candidaturas que fueran encabezadas por un hombre, aunado a que era contraria al objetivo de promover la participación de las mujeres en la vida política nacional y su presencia en los ámbitos de la representación nacional.

En cuanto al primer agravio, la Sala Superior del TEPJF consideró que, en efecto, la autoridad administrativa electoral agregó supuestos normativos a la legislación, en razón de que la definición de “proceso democrático” por sí misma lo extendía, incluso, hasta a los procesos de elección indirecta, con lo cual se limitaba la posibilidad de que la propia autoridad electoral tomara en cuenta los propios estatutos de los partidos y así valorar en cada caso particular el alcance del término “proceso democrático”, aplicando una interpretación con perspectiva de género que en un momento determinado potencializara los derechos de las actoras en cuanto a la aplicación de las cuotas de género.

Es decir, no resultaba necesaria una regla general sino, al tratarse de un derecho de registro de candidaturas con base en cuota de género, para su aplicación

requería un tratamiento especial de interpretación con perspectiva de género aplicada a casos concretos e individuales.

Por lo que toca al segundo de los motivos de disenso esgrimidos en la demanda, la Sala Superior estimó que les asistía la razón en parte, al considerar que, por un lado, la recomendación de que las fórmulas se integraran por personas del mismo género sí era indebida, pues el objetivo perseguido por la norma era garantizar la equidad de género, por lo cual no se debía hacer una recomendación sino imponerlo como obligación para respetar la cuota mínima; pero por otro, que el hecho de que una misma fórmula estuviera conformada por candidatos de un mismo género en manera alguna vulneraba la paridad exigida por la norma.

El criterio esencial generado a partir de esta sentencia de la Sala Superior fue la obligatoriedad de la integración de las fórmulas de candidaturas por personas del mismo género y garantizar con ello que la equidad se reflejara en el ejercicio del cargo y no solamente al momento de la postulación, por tal razón todos los suplentes que integraren ese 40% de cuota mínima debían pertenecer al mismo género que sus propietarios.

De esta manera, en la sentencia se ordenó modificar el acuerdo impugnado de la siguiente forma:

1. Expulsar del acuerdo el párrafo cuarto del punto de acuerdo tercero, con el texto siguiente: "Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia"; y
2. Modificar sus párrafos tercero y quinto para agregar: "En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género”.

Con ello se erradicaba la posibilidad de retirar del cargo a una mujer para que lo ocupase un hombre y, en caso de que una mujer tuviera que dejar el cargo por el motivo que fuere, el cargo seguiría siendo desempeñado por una mujer, lo cual fue un gran acierto del órgano jurisdiccional en materia electoral, pues mediante la implantación de un criterio de interpretación de la norma se llenó una omisión legal que era altamente manipulable.

Sobre todo, cuando las actrices solicitaron que esa integración de la fórmula recomendada por el Instituto Electoral fuera declarada ilegal; por el contrario, en virtud de los fraudes a la ley observados en procesos electorales anteriores, el Tribunal Electoral, como garante de la constitucionalidad y los derechos de las personas, realizó una interpretación más extensa para darle funcionalidad al sistema electoral, lo cual se logró con esta sentencia.

Así, cuando menos de forma judicial, ya constituía una obligación para los partidos integrar sus fórmulas con candidatos del mismo sexo, y así la participación de las mujeres se materializara tanto al momento de la elección como del ejercicio del cargo público.

#### **iv. Paridad de género como derecho fundamental y principio constitucional**

La paridad de género hasta ese momento establecida únicamente a nivel legal, mostró enormes pasos para garantizar la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad en la vida política del país; sin embargo, también había mostrado sus debilidades y carencias.

Al no constituir un derecho fundamental o un principio esencial de la democracia

mexicana que tuviera que ser respetado por las autoridades, ciudadanos y partidos políticos, las cuotas de género corrían el riesgo de quedar a la libre determinación de cada entidad federativa, y esa indeterminada procuración de paridad en la postulación aún daba un 10% de margen poco deseable para la pretendida igualdad de género.

Por tal razón en la reforma constitucional suscitada en el año 2014,<sup>77</sup> entre otras muchas cuestiones, esto se incorporó al segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera:

...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales...

Con esto no era suficiente, por ello en el artículo segundo transitorio de la reforma se imponía al legislador ordinario federal a emitir las normas reglamentarias de lo ahora dispuesto a nivel constitucional, específicamente, las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.<sup>78</sup>

Así lo hizo el legislador mediante la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), al establecer al respecto lo siguiente:

- Se instituyó claramente como derecho de los ciudadanos y como obligación de los partidos políticos la paridad entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos de elección popular;
- Se impuso a los partidos políticos promover y garantizar la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos para integrar el Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la entonces Asamblea Legislativa

---

<sup>77</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

<sup>78</sup> Artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

del Distrito Federal;

- Se estableció la facultad a cargo de los ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y Organismos Públicos Locales (OPLEs), para rechazar el registro de candidaturas cuando un género exceda la paridad;
- Tratándose del registro de candidaturas de representación proporcional, se dispuso la obligación para integrar las listas respectivas con fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y alternar las fórmulas de distinto género de manera paritaria hasta agotar cada lista; y
- Exigencia para los partidos políticos de diseñar y hacer públicos sus criterios para garantizar esa paridad, los cuales no podían tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Como puede observarse, el avance más importante en materia de igualdad de género se culminó con esta reforma constitucional, elevando a rango fundamental tanto como derecho como obligación, el que se cumpliera con una postulación paritaria, sin que un género prevaleciera sobre otro.

Dicho avance, medianamente se complementó con extenderlo a las candidaturas para integrar las legislaturas locales, dejando fuera aún la obligación para las entidades federativas de hacerlo extensivo a los cargos municipales.

Esta modificación sustancial en el parámetro de postulación de candidaturas hacía innecesario el establecimiento de un porcentaje o cantidad mínima de candidaturas de un determinado género, pues habiéndose establecido la paridad como piso mínimo la exigencia era clara, las candidaturas debía ser en partes iguales tanto para hombres como mujeres, en una especie de proporción 50%-50%.

El cambio de concepto fue radical y la exigencia más clara e imperativa que nunca, la participación política debía ser pareja; sin embargo, el legislador omitió prever esta protección contemplado los distintos escenarios que componen la participación política, tal como los órganos de dirección y decisión de los partidos políticos, así como los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales.

Por esta razón, fue necesaria la intervención de los órganos jurisdiccionales, para expandir esta disposición constitucional a todos esos ámbitos que el legislador omitió prever.

En primer lugar, para los cargos de elección locales no se establecían reglas sino directrices desde el ámbito federal; por lo cual no era obligatorio que las legislaturas locales, en su libertad configurativa, adoptaran esas reglas de la misma manera. Entre estas directrices están las siguientes:

- Obligación de los partidos políticos de promover y garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, con fórmulas integradas por personas del mismo género y que en esas listas estuvieran de forma alternada;
- Facultad para las autoridades administrativas electorales federal y locales de rechazar el registro de candidaturas que no respetaran la paridad;
- Obligación para los partidos de postular mujeres en distritos en los que tuvieran posibilidades de ganar la elección.

Para su aplicación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que al haberse incorporado al texto constitucional, así como por encontrarse respaldado convencionalmente por diversos instrumentos internacionales, la paridad constituye un parámetro de validez para garantizar el registro de candidaturas acordes con ello, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento. Por ello, debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales,

locales como municipales.<sup>79</sup>

Este criterio derivó de la resolución de diversos asuntos<sup>80</sup> en los que se adujo una falta de aplicación de los criterios de horizontalidad y verticalidad del principio de paridad, o bien una indebida materialización de los mismos, al haberse incluido a los Presidentes Municipales y Síndicos.

Se concluyó, que de la interpretación de diversos instrumentos internacionales en pro de los derechos humanos y, particularmente de los derechos políticos de la mujer, la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales debe entenderse desde dos dimensiones que necesariamente deben ser garantizadas por los partidos políticos y las autoridades electorales.<sup>81</sup>

La vertical mandata una postulación de candidaturas de forma paritaria en un mismo Ayuntamiento para Presidente, Síndicos, Regidores, en igual proporción de géneros.

La horizontal ordena el registro de candidaturas de forma paritaria entre los distintos Ayuntamientos que componen una entidad.

Este nuevo panorama determinado por la Sala Superior constriñe a los partidos políticos a que, por un lado, para un Ayuntamiento postulen una lista de candidaturas encabezada por un género y, posteriormente y de forma alternada, una persona de género distinto hasta agotar la lista respectiva; por otro, a que del total de Ayuntamientos a elegir, la mitad de sus listas estén encabezadas por una mujer y la restante por un hombre, a fin de llegar a la paridad.

---

<sup>79</sup> Jurisprudencia 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

<sup>80</sup> SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015.

<sup>81</sup> Jurisprudencia 7/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27.

No obstante toda esta evolución normativa, en la realidad se siguen materializando actos que han obstaculizado la participación y representación política de las mujeres, que aun con todas las facilidades y herramientas implementadas para incentivar su desarrollo en el escenario político, poco a poco han delineado un fenómeno ya detectado y acentuado en el país: el acoso político.<sup>82</sup> Esto, pues en concepto de la Doctora Daniela Cerva Cerna, “la eficacia de la implementación de los marcos normativos tendientes a favorecer el incremento de la participación de las mujeres en los parlamentos está supeditada a la cultura política partidaria dominante en México”.<sup>83</sup>

La paridad se sigue enfrentando a barreras semejantes a los evidenciados por las cuotas de género que no tienen ya que ver con el sistema determinado normativamente, sino que derivan del escenario sociocultural y el contexto institucional.<sup>84</sup> Por ello, la sociedad mexicana, en la que impera un pensamiento machista, la vida institucional y la competencia electoral se ven acompañadas del acoso y violencia política contra las mujeres por su género.

La Doctora Laura Albaine asegura que el incremento de las mujeres en la competencia político electoral ha sido percibida como una amenaza por los varones, quienes han reforzado el ejercicio de prácticas de violencia física y psicológica contra las mujeres, ahora expresadas como estrategia para mantener espacios de poder.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> ONU Mujeres, Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, p. 1, <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2012/violencia%20contra%20las%20mujere%20en%20el%20ejercicio%20de%20sus%20derechos%20politicos/pnud-tepjf-onumujeres-violencia%20pol%C3%ADtica%20-%20copia%20pdf.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>83</sup> Cerva Cerna, Daniela, “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. LIX, 2014, núm. 222, septiembre-diciembre, p. 1, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131768005>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>84</sup> Albaine, Laura, “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, *Íconos*, Ecuador, 2015, vol. 19, núm. 52, p. 147, <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1675/1304>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 151

Apenas en el año 2014, en el encuentro anual del grupo Mujeres Parlamentarias, Delegados y Delegadas de diversos países manifestaron su compromiso en nombre y representación de su nación, de controlar la efectividad de la legislación y las políticas sobre la violencia de género contra las mujeres, mostrando un interés particular en el acoso político, a fin de lograr la verdadera igualdad y luchar contra estereotipos de género que perpetúan las estructuras de poder que sostienen las desigualdades.<sup>86</sup>

## **2. Violencia política con elementos de género**

### **a. Concepto de género**

De manera preliminar debe puntualizarse que el concepto “género” es distinto al término “sexo”, distinción que es esencial para el tema que se aborda en el presente trabajo académico, como se demostrará a continuación.

Tal como asegura la Doctora Sara Berbel, debido a la relevancia de temas relacionados con las mujeres y la protección e igualdad de sus derechos, se utilizan con mayor frecuencia conceptos propios del “feminismo académico”, como el género, política feminista o paridad; sin embargo, al no ser utilizados debidamente conducen a confusiones, incluso, refiere que hablar de mujeres en lugar de género clarifica y simplifica los discursos.<sup>87</sup>

Señala, que el sexo es un rasgo determinado únicamente por la naturaleza, es decir una persona nace con sexo masculino o femenino; en cambio, el género,

---

<sup>86</sup> ParlAmericas, *Pasaje de la igualdad formal a la igualdad real. Informe del encuentro del grupo de mujeres parlamentarias*, p. 38, <https://view.joomag.com/mag/0446981001411055090?feature=archive>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>87</sup> Berbel, Sara, “Sobre género, sexo y mujeres”, *Mujeres en Red*, 2004, [http://www.mujeresenred.net/IMG/article\\_PDF/article\\_a33.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/article_PDF/article_a33.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

varón o mujer, se aprende y puede ser educado, cambiado y manipulado.

Asimismo, afirma que por género se entiende la construcción social y cultural que define las diferentes características emocionales, afectivas, intelectuales, así como los comportamientos que cada sociedad toma como propios y naturales de hombres y mujeres; como ejemplo de esta adscripción, señala el pensamiento de que las mujeres son habladoras, cariñosas y organizadas y que los hombres son activos, fuertes y emprendedores. Citando a Victoria Sau, señala que el género es la construcción psicosocial del sexo.

Resalta que esta relación no es neutra, tal como puede notarse de una mirada al contexto social al observar el vestido rosa o el traje azul para un bebé según sea niño o niña; o bien juguetes de construcción, deportes o autos para niños y muñecas-bebé a quien cuidar o juguetes representando electrodomésticos para las niñas.

Como el Derecho lo requiere, para su análisis debe estudiarse toda norma vigente que oriente u ordene la forma de entender un concepto, para que haga las veces de sustento formal a las afirmaciones que se irán construyendo; por ello sirven las definiciones globalmente aceptadas y reconocidas, expresadas por el Comité de la CEDAW en su recomendación 28, las cuales son las siguientes:

- Sexo: Diferencias biológicas entre hombres y mujeres.
- Género: Identidades, funciones y atributos de mujeres y hombres contruidos socialmente, así como al significado que se atribuye a las diferencias biológicas entre ambos dando lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en detrimento de la mujer.

Estas definiciones fueron construidas a partir de una interpretación realizada por dicho Comité a los artículos 1, 2, inciso f), y 5, inciso a), de la Convención,<sup>88</sup> de la

---

<sup>88</sup> Artículo 1

cual se desprendió que si bien el objeto de este instrumento es eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de sexo, abarca también la discriminación, intencional o no, contra la mujer por motivos de género, puesto que no son lo mismo.<sup>89</sup>

A partir de lo anterior, en dicha recomendación del año 2010 se aclaró que la discriminación contra la mujer es directa cuando “supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género”; y sería indirecta aquella que tenga lugar cuando una ley, política, programa o práctica parezca ser neutra por cuanto se refiere tanto a hombres como a mujeres, pero en la práctica produzca un efecto discriminatorio contra la mujer por no haberse tomado en

---

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

#### Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

...

f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

#### Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

Consultable en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>, consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>89</sup> Incluso, señala el Comité que esta discriminación puede darse de forma no intencional, por dar un trato idéntico o neutro a la mujer y al hombre, lo cual pudiera actualizar un trato discriminatorio contra la mujer cuando no se tomaren en consideración la desventaja y la desigualdad preexistente por motivos de género y esto tuviera como resultado la privación de un derecho. Cuestión en la que se plantean algunas preguntas: ¿En el contexto mexicano actual vigente, cuáles son esas situaciones de desventaja o desigualdad existente?; ¿Hasta qué momento es el correcto para estimar que no se encuentran en desigualdad en la política mexicana?; ¿Cuál es el punto correcto o el hecho tangible para afirmar que se ha llegado a un punto de no desventaja entre hombres y mujeres?; de llegarse a este punto, ¿Ahora sí sería correcto tratarlos igual o sería discriminatorio para los varones seguir considerando un punto de desventaja?.

Si bien se estima necesaria la implementación de mecanismos de protección de los derechos de las mujeres, redacciones como esta incentivan interrogantes respecto al sentido de perpetuidad que puede leerse de ciertos mecanismos o herramientas jurídicas dispuestas para lograr la igualdad de género.

cuenta las desigualdades preexistentes en esa medida aparentemente neutra.

Entonces, la distinción entre el sexo y el género permite cuestionar la validez jurídica y moral de normas y actos; puesto que el sexo de una persona no debe ser perturbado por concepciones individuales o colectivas que se tenga de los distintos géneros y las características que componen su identidad.<sup>90</sup>

## **b. Violencia de género**

Para analizar este tópico es útil la guía elaborada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2003, “Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía Para la Prevención y Respuesta”, por ser un instrumento internacional orientador en el que se examinan las causas primordiales y los factores que contribuyen a la “violencia sexual” y “por motivos de género”.<sup>91</sup>

En primer término, se debe retomar la definición de violencia contenida en dicho documento internacional, la cual refiere que es un medio de control y opresión que puede incluir el uso de la fuerza, coerción o presión emocional, social o económica o daño físico; también puede estar encubierta en forma de intimidación, amenazas, persecución, engaño u otras formas de presión social o psicológica. Un incidente de violencia es un acto o serie de actos dañinos que involucren algún tipo de violencia, realizados por una persona o grupo de personas atacantes en contra de otra persona o grupo.

En segundo lugar, es necesario referirse de forma particular a la “violencia por

---

<sup>90</sup> Se conoce como identidad de género a las actitudes, comportamientos, roles y actividades definidos por el género y que se aprenden en razón del mismo. Consultable en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas, Suiza, 2003, p. 12, [http://www.acnur.es/PDF/3667\\_20120402132757.pdf](http://www.acnur.es/PDF/3667_20120402132757.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>91</sup> Íbidem, p.4.

motivos de género”.

Señala la Organización de las Naciones Unidas que el término violencia por motivos de género se utiliza para distinguirla de la violencia común, en razón de que está dirigida a personas o grupos con base en su género, esto es, aquella que se dirige a una persona con base en su sexo o su género; que la violencia contra la mujer alude a cualquier acto de violencia por motivos de género, que tenga lugar en privado o en público, que resulte en daño emocional, psicológico o sexual; y que la violencia sexual es un tipo de violencia por motivos de género que incluye explotación y abuso, y se refiere a cualquier acto, intento o amenaza de naturaleza sexual que resulte en daño físico, psicológico y emocional.

En el instrumento internacional que se analiza, se señala la definición amplia utilizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y sus Agencias Ejecutoras Asociadas, en la que se considera que la violencia por motivos de género es aquella que está dirigida contra una persona con base en su género o su sexo y puede tener como víctimas a hombres, mujeres, niños o niñas, por lo cual “violencia basada en el género” no equivale a la expresión “violencia contra las mujeres”.

Al respecto, ONU Mujeres<sup>92</sup> ha referido que si bien dichos términos se utilizan de forma indistinta no son lo mismo. La violencia basada en género es aquella dirigida contra una persona en razón del género que él o ella tiene, así como de las expectativas sobre el rol que él o ella deba cumplir en una sociedad o cultura, es decir, sus víctimas puede ser cualquier persona del sexo que fuere; claramente no sucede lo mismo con la perpetrada “contra las mujeres”.<sup>93</sup>

Por mencionar algunos ejemplos que den más claridad a la idea anterior, puede

---

<sup>92</sup> Particularmente la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

<sup>93</sup> Portal electrónico oficial de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, consultable en <http://www.endvawnow.org/es/articles/295-definicion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-.html>, consultado el 10 de octubre de 2018.

referirse la así llamada violación “correctiva” o “punitiva”, por la que los hombres violan a mujeres que suponen son lesbianas bajo el pretexto de tratar de “curar” la homosexualidad de sus víctimas; o la brutalidad de los delitos motivados por el odio contra las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA, que son perpetrados por las preferencias sexuales de unas u otros.<sup>94</sup>

En ese contexto, tanto hombres como mujeres, con independencia de su género o preferencia sexual, pueden ser víctimas de violencia de género, por lo cual no deben tomarse como sinónimos, pues se acotaría el alcance de la violencia de género, que es más amplia que “contra la mujer”.

Incluso, la ONU ha establecido que la violencia por motivos de género son las agresiones contra las personas por su orientación sexual o su identidad de género, motivadas por el deseo de castigar a quienes consideran desafían las normas sobre género.<sup>95</sup>

Por esta razón debe distinguirse correctamente entre la violencia que se comete de manera específica contra una mujer de aquella que se puede cometer contra cualquier persona por alguna cuestión particular de su sexo o su género.

### **c. Violencia política**

El término “violencia política” se acuñó poco a poco en el sistema normativo mexicano, pero no se instauró como un concepto autónomo específico ni de forma independiente, sino que su interpretación derivó de distintas disposiciones en materia de género y derechos humanos.

---

<sup>94</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Violencia homofóbica y transfóbica”, Fichas de datos, p. 1, [https://www.unfe.org/system/unfe-22-UN\\_Fact\\_Sheets\\_-\\_Spanish\\_v1d.pdf](https://www.unfe.org/system/unfe-22-UN_Fact_Sheets_-_Spanish_v1d.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>95</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos, E.U.A.-Ginebra, 2012, p. 13, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

Retomando la definición de violencia ya señalada, genéricamente puede referirse a la violencia política como todo acto u omisión perpetrado contra personas que participan en la política, que tenga como resultado limitar o impedir el ejercicio de sus derechos políticos. Esto, considerando a la violencia política como un fenómeno independiente y general utilizado para todas las personas; sin embargo, en la actualidad aparentemente se encuentra particularmente referido a la mujer, y se le ha denominado “violencia política contra la mujer” o incluso “violencia política de género”.

En efecto, el incremento de la participación política de las mujeres hizo visible actitudes, prácticas y actos que seguían mermando sus derechos y sus posibilidades de desarrollo en el escenario público.<sup>96</sup>

Para su atención, las autoridades del Estado mexicano echaron mano de diversos instrumentos internacionales que proporcionaran una herramienta adecuada, eficaz y aplicable, al no existir -hasta el momento- normativa interna específica. A nivel federal.

Fue de esta manera que diversas autoridades electorales y no propiamente electorales<sup>97</sup> suscribieron el Protocolo para Atender la Violencia Política<sup>98</sup> contra

---

<sup>96</sup> En el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres se mencionan como actos de violencia política suscitados en el contexto mexicano, como Amenazas a las mujeres que han sido electas, como el caso de la alcaldesa de Chanal, Chiapas, cuando, en julio de 2015, se intentó impedir que le entregaran su constancia de mayoría como candidata ganadora; o bien, inequidad en distribución de tiempos de radio y televisión como la acontecida durante las campañas electorales del año 2015, en el que del 32% de los anuncios que mostraban a algún candidato o candidata, el 20% mostraba a un candidato hombre, 8% a candidatas mujeres y 4% a candidatos y candidatas; asimismo, inequidad en la distribución de los recursos para las campañas, como lo reveló el proceso electoral 2015, en el que los candidatos de los diez partidos políticos con registro nacional recibieron en total 30 millones de pesos más que las candidatas; también el uso inadecuado del presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, durante 2009 y 2010.

<sup>97</sup> La Sala Superior, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, la Comisión de Atención a Víctimas del Delito y el Instituto Nacional de las Mujeres.

<sup>98</sup> En adelante, para referirse al “Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres”, actualizado en su Tercera edición 2017, cuya denominación actual es “Protocolo para la atención

las Mujeres, a fin de acercar al Derecho interno los diversos instrumentos internacionales suscritos por México y, así, poder aplicarlos a casos concretos.

El Protocolo parte de la premisa superior del derecho a la igualdad de todas las personas, particularmente para participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los y las electoras, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, dispuestos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>99</sup>

En consonancia con lo anterior, se dispone que, de acuerdo con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 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.<sup>100</sup>

Los fundamentos anteriores, traen como consecuencia que los Estados parte deban tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres su derecho a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.<sup>101</sup>

---

de la violencia política contra las mujeres en razón de género”, se referirá únicamente como el Protocolo, haciendo las aclaraciones pertinentes cuando se hable de forma específica a uno de ellos en forma particular.

<sup>99</sup> Artículo 25 y 23, respectivamente.

<sup>100</sup> Artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>101</sup> Artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Asimismo, en su recomendación general 19, el Comité de la CEDAW señaló que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en igualdad con el hombre.<sup>102</sup>

De esta manera, tal como se dispuso en el Protocolo desde su primera edición,<sup>103</sup> al no existir un marco legal específico, a partir de la Convención de Belém do Pará, de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), se contruyó el concepto de “violencia política contra las mujeres”, que comprende todas aquellas acciones, omisiones y tolerancia que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tenga 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.

De todo lo anterior, es patente que la definición de la “violencia política” fue elaborada prácticamente a partir de una interpretación de diversos instrumentos internacionales que, medularmente, protegen y procuran los derechos de las mujeres; sin embargo, en la realidad puede materializarse contra cualquier persona, perteneciente a una minoría o no, que sufra un acto violento -tomando en consideración los elementos ya señalados en la definición de violencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR)- basado en algún elemento inherente a su persona -como alguna de las categorías contenidas en el artículo primero constitucional-, que se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales y tenga por objeto o resultado el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce y/o ejercicio de dichos derechos o las prerrogativas

---

<sup>102</sup> Consultable en el portal oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3731\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>103</sup> La primera de 2016 y la segunda actualizada de 2017.

inherentes a un cargo público; razón por la cual, *a priori*, la violencia política no tiene que ver, necesariamente, con alguna cuestión relacionada con el género de una persona o, incluso, que sea mujer.

Ello, puesto que todas las personas gozan de iguales derechos y, particularmente los ciudadanos, deben tener la libertad de ejercer libremente sus derechos político-electorales, lo cual impone proteger los derechos de todas las personas sin distinción, de forma general; de ahí que referirse indistintamente a los términos “violencia política”, “violencia política de género”, “violencia política contra la mujer” y “violencia política de género contra la mujer”, sin duda alguna reduce indebidamente el espectro de protección que pudiera ofrecerse con su debida legislación.

Pensemos. Hoy día toda persona puede darse cuenta de la justa y comprensible apertura social, ética y moral que está teniendo el mundo respecto a la libertad de preferencia sexual.<sup>104</sup> Como caso hipotético, puede imaginarse el caso donde un ciudadano o ciudadana, estando en un cargo o aspirando a él, fuera víctima de agresiones verbales, físicas y psicológica por parte de uno o más sujetos, por la simple razón de su preferencia sexual, ¿actualizaría violencia política?, ¿violencia política de género?, bajo los estándares recién comentados aparentemente no o, en su defecto, para su aplicación al caso concreto requeriría una interpretación nueva que partiera de los derechos fundamentales inherentes a todas las personas en general, la discriminación, la violencia, las personas con preferencias sexuales distintas, pero partiendo de una base internacional distinta a la violencia contra las mujeres.

---

<sup>104</sup> Cabe destacar la reciente fotografía hecha de forma previa a una cena efectuada en el marco de la cumbre de Bruselas, Bélgica, en 2017, donde el y las consortes de los miembros de la OTAN, posaron para el registro del evento. Esta imagen, fue catalogada más como un evento histórico que como una imagen mas, en razón de que a las primeras damas se sumó el “primer caballero”; se trataba de de Gauthier Destenay, arquitecto y esposo de Xavier Bettel, primer ministro de Luxemburgo. Puede consultarse la nota en la dirección electrónica <http://www.elpais.com.uy/mundo/foto-primeras-damas-primer-caballero.html>, consultado el 10 de octubre de 2018.

Otro ejemplo, pudieran ser actos u omisiones -discriminatorios y violentos- dentro del marco del ejercicio de los derechos político-electorales, contra una persona joven únicamente por su corta edad, ¿Actualizaría violencia política o un acto irregular de naturaleza distinta?

Para efecto de la presente investigación académica, la violencia política debe tomarse como un acto violento e irregular que puede ser perpetrado contra cualquier persona y no únicamente por su sexo o género, que lo ataque a de forma personal por alguna de las clasificaciones sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional o incluso una diversa.

Por esta razón, al momento de que el legislador mexicano estime conveniente su previsión a nivel federal, deberá discernir y diferenciar correctamente esta situación para no generar mayores confusiones e indeterminaciones; es decir, por un lado, los supuestos que pudieran constituir violencia política y, por otro, delimitar claramente los elementos por los que podría considerarse irregular un acto, por haberse motivado por el género de una persona, sea del género que fuere.

Esto, por la simple y sencilla circunstancia de que toda persona es susceptible de ser discriminada de forma personal y violenta por alguna razón inherente a su persona o situación particular, por lo cual en vez de acotar el concepto debería analizarse, regularse y ampliarse de forma igualitaria. Habrá que esperar al legislador federal.

#### **d. Violencia política contra la mujer y violencia política con elementos de género.**

Ahora sí, toca analizar los alcances que debería comprender la “violencia política de género” y “violencia política contra la mujer” con base en lo ya referido.

Para ello, es necesario tener presentes los elementos ya referidos de la “violencia”, “violencia política” y “violencia de género”.

La primera versión del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres establecía que la “violencia política contra las mujeres” es todo acto, omisión o tolerancia que, basado en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, tenga 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.

No obstante, como se ha venido afirmando, la violencia política contra una mujer no requiere de un acto volitivamente sustentado en su género, sino de cualquier otro acto violento que vulnere alguno de sus derechos político-electorales, suscitado en el marco del ejercicio de los mismos.

Esto encuentra sustento en lo concluído por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a que no toda violencia ejercida contra una mujer sucede por elementos de género.

En los casos Ríos y Perozo, ambos contra Venezuela, ese tribunal de carácter regional destacó que “no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de la Convención de Belém do Pará”, o lo que es lo mismo, que no toda violación a los derechos de una mujer constituye violencia de género, si no es especialmente dirigida a ellas o que les afectó de manera desproporcionada.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, sentencia de 28 de enero de 2009, párrafos 279 y 280, consultable en la dirección electrónica [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_194\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf); y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, sentencia de 28 de enero de 2009, párrafos 295 y 296, consultable en la dirección electrónica [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana en el caso Veliz Castro y otros vs. Guatemala, en su

Esta diferenciación haría posible que el legislador estimara conveniente señalar de forma expresa los elementos por los cuales se podría afirmar válidamente que algún acto u omisión se efectúa motivado por una cuestión negativa del género de una persona, siendo el que fuere.

De esta manera, tal como se ha establecido a la “violencia política contra la mujer” en el Protocolo, cabría más en la definición de violencia política de género o con elementos de género, pues se dispuso que el acto de violencia se hubiere llevado a cabo porque es mujer, lo cual, como se ha analizado, es innecesario.

En cambio, la violencia política con elementos de género es aquella que se lleva a cabo o se motiva por el sexo, género o preferencias sexuales de una persona -sea cual fuere- que se lleve a cabo en el ejercicio de los derechos político-electorales o el ejercicio de un cargo público, y que tenga por objeto o resultado la merma de estos.

## **e. Violencia política con elementos de género contra la mujer**

### **I. Concepto**

Al no existir -a la fecha de elaboración de la presente investigación académica- un desarrollo normativo interno a nivel federal específico en cuanto a la temática,<sup>106</sup> el estudio de este capítulo se efectuará principalmente con base en el Protocolo por ser la herramienta prevista para su identificación, tratamiento y erradicación.

---

párrafo 178, señaló que en el caso concreto no podía aseverarse que todos los homicidios de mujeres hubieren sido hechos por razones de género, consultable en la dirección electrónica [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_277\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_277_esp.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>106</sup> A la fecha se encuentra pendiente de aprobación una iniciativa del Senado de la República, que pretende reformar diversos ordenamientos legales relacionados con la violencia política en razón de género.

Es importante diferenciar claramente a la violencia política contra una mujer en general de aquella que se comete contra las mujeres por algún elemento inherente a su género en el escenario político o en el ejercicio de sus derechos político-electorales, pues tal como señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral, se corre el riesgo de, por un lado, pervertir, desgastar y vaciar de contenido el concepto de "violencia política contra las mujeres" -o más bien violencia política con elementos de género contra la mujer- y, por otro, de perder de vista sus implicaciones.<sup>107</sup>

Cabe destacar que si bien en la primera versión del Protocolo se manejaba unas veces "violencia política en contra de las mujeres" y otras "violencia política de género" indistintamente para referirse al mismo concepto, indeterminación que en la versión actualizada del pasado veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete ya fue atendida,<sup>108</sup> en este análisis se señalará sistemáticamente como "violencia política con elementos de género contra la mujer" o "violencia política contra la mujer con base en su género".

Conforme todo lo ya referido, y con apoyo en lo señalado en la herramienta que se comenta, puede considerarse a la violencia política con elementos de género contra la mujer como cualquier acto, omisión o tolerancia suscitado en el marco del ejercicio de derechos político-electorales que, basado en elementos de su género, menoscabe o anule el reconocimiento, goce y/o ejercicio de esos derechos de una mujer, o de las prerrogativa inherentes a un cargo público.

El Protocolo, dispone que se considerará basada en el género por dos razones:

- Cuando la violencia se dirija a una mujer por ser mujer; y
- Cuando la violencia tenga un impacto diferenciado en las mujeres o les afecte desproporcionadamente.

En cuanto al primero de los elementos, se señala que será aquella agresión

---

<sup>107</sup> SUP-JDC-1676/2016, SUP-JDC-1706/2016 y acumulados y SUP-JDC-1773/2016.

<sup>108</sup> No de forma total pero ya no tan marcado, en la actualización denominada como Protocolo para la Atención de la Violencia de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

planificada u orientada contra una mujer por su condición de mujer y lo que ello representa, por concepciones basadas en prejuicios.

El segundo refiere aquellos hechos que afecten a las mujeres de forma diferente o en mayor proporción que a los hombres, o que pudieran verse agravados por la condición de mujer de la víctima.

Puede ser ejercida de forma simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual, a través de cualquier medio de información, de las tecnologías de la información y/o en el ciberespacio, en atención a lo dispuesto por el artículo sexto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).<sup>109</sup>

Asimismo, que puede actualizar dos tipos penales previstos en el artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE): obstaculización o interferencia del adecuado ejercicio de tareas de funcionarios públicos y

---

<sup>109</sup> En esta ley promulgada en el 2007, con excepción de la violencia simbólica, se contemplan estos tipos de violencia de la siguiente forma:

- Psicológica: cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en negligencia, descuido reiterado, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, aislamiento, devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

- Física: cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas.

- Patrimonial: cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima, manifestada como transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.

- Económica: toda acción u omisión que afecta la supervivencia económica de la víctima, manifestada a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingresos de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

- Sexual: cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Asimismo, en el Protocolo se contempla la definición de la violencia simbólica, por estimarla un tipo de violencia reiteradamente presente en la escena pública. Al respecto se señala que esta se caracteriza por ser una violencia invisible, soterrada, implícita, que opera al nivel de las representaciones y busca deslegitimar a las mujeres a través de los estereotipos de género, que les niegan habilidades para la política.

realización de actos que provoquen temor o intimidación al electorado que atente contra la libertad del sufragio o perturbe el orden o libre acceso de electores a la casilla.

Igualmente, que pudiera constituirse como una agravante cuando sean cometidos contra mujeres, cuando se cometan delitos como: presión para asistir a eventos proselitistas, o para votar o abstenerse de hacerlo por un candidato, partido o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada o en los tres días previos a la misma; o bien el apoderamiento con violencia de materiales o documentos públicos o de equipos o insumos para la elaboración de credenciales de elector.<sup>110</sup>

Incluso aclara que todos los sujetos contenidos en el artículo 442 de la LGIPE, precepto que contempla los sujetos susceptibles de cometer infracciones en materia electoral, pueden incurrir también en responsabilidad electoral por casos de violencia política basada en elementos de género.<sup>111</sup>

Así, como una guía para identificar si se está en presencia de un caso en el que exista violencia política en contra de las mujeres con base en su género, el Protocolo dispone cinco elementos que deben verificarse:

1. Se dirija a una mujer por ser mujer, tenga un impacto diferenciado y/o afecte desproporcionadamente a las mujeres.
2. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce

---

<sup>110</sup> Fracciones VII, XI y XII, del artículo 7o. LGMDE.

<sup>111</sup> Artículo 442. 1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley: a) Los partidos políticos; b) Las agrupaciones políticas; c) Los aspirantes, precandidatos, candidatos y Candidatos Independientes a cargos de elección popular; d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; g) Los notarios públicos; h) Los extranjeros; i) Los concesionarios de radio o televisión; j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y m) Los demás sujetos obligados en los términos de la presente Ley.

y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

3. Se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o en el ejercicio de un cargo público.
4. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
5. Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, 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

Cada caso, debe ser analizado de forma particular por la autoridad competente, verificar la actualización de todos estos elementos y tomar en cuenta la situación de desventaja en que pudiera encontrarse una mujer por el contexto de desigualdad y discriminación.<sup>112</sup>

## **II. Víctimas**

Para referirse a quiénes pueden ser víctimas de la violencia política con elementos de género contra una mujer, el Protocolo se funda en lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y lo dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder,<sup>113</sup> instrumentos normativos que contemplan la siguiente clasificación:

- Víctimas directas: personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo -individual o colectivamente- económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en

---

<sup>112</sup> Este contexto incluso pudiera ser más restrictivo en algunas zonas del país, como acontece en algunas comunidades indígenas en las que, por usos y costumbres, las mujeres tienen vedados aún sus derechos político-electorales.

<sup>113</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, consultable en la dirección electrónica <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>, consultado el 10 de octubre de 2018.

los tratados internacionales.

- Víctimas indirectas: familiares y/o personas físicas a cargo de la víctima directa con las que tengan una relación inmediata, así como las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
- Víctimas potenciales: personas físicas cuya integridad física o de derechos peligren por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

Asimismo, se apunta que pueden ser víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos.

Si bien la calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de sus derechos,<sup>114</sup> se debe prestar la atención necesaria a la persona que lo solicite y sea tratada como si se encontrara en riesgo, y sea atendida y protegida, sin que para ello resulte necesario la presentación de una denuncia, queja o querrela.

Esto no representa que para iniciar un procedimiento jurídico no se requieran, sino que, excepto por aquellos delitos que se persiguen de oficio, la persona victimada debe promover su instauración, una vez informada adecuadamente.

### **III. Derechos**

Como ya se señaló, a las mujeres víctimas les asisten derechos desde el momento mismo en que sufre o resiente el daño o merma en sus derechos, sin que sea necesaria la presentación de una formalidad. Estos fueron desprendidos de la LGAMVLV y la Ley General de Víctimas (LGV); son los siguientes:

---

<sup>114</sup> Artículo 4 LGV.

- Ser tratada sin discriminación, con respeto a su integridad y al ejercicio de sus derechos;
- Ser atendida y protegida de forma oportuna, efectiva y gratuita por personal especializado, incluso, de requerirse por el riesgo que corra la víctima, se pueden establecer medidas para proteger su integridad;
- Que se le otorguen órdenes de protección, medidas cautelares o de la naturaleza necesaria para evitar que el daño sea irreparable, definidas de forma congruente con las aspiraciones de las víctimas;
- Recibir información y asesoramiento gratuito sobre sus derechos y las vías jurídicas a su alcance para acceder a ellos, a fin de que decida de forma libre e informada qué hacer;
- Ser informada respecto a los avances de las actuaciones tomadas para su protección;
- Recibir atención médica y psicológica gratuita, integral y expedita;
- Confidencialidad e intimidad;
- Se le brinde refugio seguro, en su caso;
- Participar en espacios colectivos con otras víctimas;
- Tratándose de indígenas, contar con intérpretes y defensores que conozcan su lengua, su cultura y cuenten con la capacitación adecuada;
- Obtener los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos;
- Conocer la verdad de lo ocurrido y a una investigación pronta y eficaz para, en su caso, la identificación y enjuiciamiento de quienes hayan sido responsables de los hechos;
- Reparación integral del daño;
- Acceso a los mecanismos de justicia disponibles para determinar las responsabilidades correspondientes, y a que se investigue con la debida diligencia.

#### **IV. Autoridades y competencias**

En el Protocolo se establecen principios generales de actuación y una relación de las instituciones suscriptoras, como responsables de atender la violencia política con elementos de género contra las mujeres, cada una en su esfera competencial, así como un desglose de las acciones que pueden llevar a cabo.

Como principios aplicables a la actuación de todas las autoridades se establecen:

- Obligación reforzada;
- Debida diligencia;
- Actuación con perspectiva de género.

El primero, es un principio dispuesto a partir de la interpretación efectuada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la Convención de Belém do Pará, en la que determinó que tratándose de casos de violencia contra las mujeres, además de las obligaciones genéricas dispuestas por la Convención Americana para los Estados como adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en este tipo de casos, contar con un marco jurídico de protección adecuado, una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante una denuncia, también se encuentran constreñidos a una obligación reforzada.

En ese caso, este tipo de obligación para el Estado mexicano era una mayor protección de las mujeres en Ciudad Juárez, al encontrarse en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, pero no una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito cometido contra ellas.<sup>115</sup>

El segundo, es un principio dispuesto por la Convención de Belém para los Estados parte, de actuar con una diligencia mayor y suficiente para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

---

<sup>115</sup> ColDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, consultable en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

En cuanto al tercero, debe decirse que se ha erigido como un principio de acción amplio para todas las autoridades en el país, que ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia como un imperativo para tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la injusticia hacia las mujeres.<sup>116</sup>

Asimismo, que la administración de justicia bajo este principio obliga a leer e interpretar toda norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia, pues sólo de esta forma pueden aplicarse correctamente los principios de igualdad y equidad; esto, pues sólo a partir de la explicación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres se reconoce la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales.<sup>117</sup>

Ese alto Tribunal como autoridad máxima en el país, ha interpretado a este principio como un “método de análisis jurídico que permite al Juez identificar y fallar el caso respectivo con miras a corregir la discriminación que generan las prácticas institucionales o las normas sobre las mujeres, para así salvaguardar tanto el debido proceso como el principio de igualdad sustantiva”.<sup>118</sup>

Este principio es indispensable y obligatorio para todas las autoridades del país y,

---

<sup>116</sup> P./J. 14/2013 (9a.), IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 3, PÁRRAFO SEGUNDO Y 131, NUMERAL 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL SEÑALAR QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DEL PORCENTAJE DE CUOTAS DE GÉNERO AQUELLAS CANDIDATURAS QUE SEAN RESULTADO DE UN PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICO, CONFORME A LOS ESTATUTOS DE CADA PARTIDO, NO VULNERAN ESOS PRINCIPIOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, mayo de 2013, p. 155.*

<sup>117</sup> 1a. XXIII/2014 (10a.) PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 677.*

<sup>118</sup> 1a. XLV/2014 (10a.) IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. LA NEGATIVA DE APLICAR EN FORMA DIFERENCIADA UNA SANCIÓN PENAL A UNA INCULPADA POR LA MERA CIRCUNSTANCIA DE SER MUJER, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 663.*

en mayor medida, para las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias que se le presenten; máxime, cuando se aduzcan cuestiones vinculadas con discriminación o simplemente si la cuestión planteada versa respecto a derechos de las mujeres.

Así lo dispuso la Corte, al determinar que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, implementando un método aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. El juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente:<sup>119</sup>

1. Identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género generen un desequilibrio entre las partes de la controversia;
2. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas sin estereotipos o prejuicios de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
3. Si las pruebas no resultan suficientes para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por dicha razón, debe ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
4. En caso de detectarse una situación de desventaja por cuestiones de género, se tiene que cuestionar la neutralidad del derecho aplicable y evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta, para emitir una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad observado;<sup>120</sup>
5. Para lo anterior, debe aplicar los estándares de derechos humanos de

---

<sup>119</sup> 1a./J. 22/2016 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 836.

<sup>120</sup> La Corte ha señalado que el juez debe cuestionar los estereotipos preconcebidos en la ley respecto de las funciones de uno u otro género y actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación. Ello, a fin de juzgar con consideración las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. Este criterio fue plasmado en la Tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 524.

- todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y
6. Procurarse un lenguaje incluyente para asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

Todo lo anterior sin dejar de considerar que esta obligación de corroborar la existencia de una situación de desventaja no se constriñe a aquellos casos en que las mujeres aleguen una vulneración al derecho de igualdad, puesto que la perspectiva de género como método analítico debe aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas, a fin de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de "mujeres" u "hombres".<sup>121</sup>

Ahora bien, las autoridades federales que componen este bloque de atención la violencia política con elementos de género contra las mujeres y sus atribuciones son las que a continuación se abordan.

### **Instituto Nacional Electoral (INE)**

El INE es un organismo constitucional público y autónomo, encargado de la organización de las elecciones. Para ello, cuenta con un amplio margen de atribuciones que incluyen desde la capacitación de ciudadanos para fungir como funcionarios de casilla, registro de candidaturas, administración de tiempo en radio y televisión, hasta la imposición de sanciones cuando se vulneren las normas en la materia.

Como máxima autoridad administrativa electoral, tiene atribuciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política, con base en la Constitución

---

<sup>121</sup> 1a. LXXIX/2015 (10a.), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1397.

federal, los tratados internacionales ya referidos en la presente investigación, la LGIPE, LGPP y la Política de Igualdad de Género y no Discriminación del Instituto, esta última aprobada por el Consejo General del INE.<sup>122</sup>

Ello, mediante la sustanciación de procedimientos sancionadores, que pueden tener como consecuencia el cese de la conducta infractora y, en su caso, también la imposición de sanciones a quien o quienes resulten responsables.

En efecto, esta autoridad puede conocer de estos casos mediante procedimientos contenciosos electorales, los cuales deben ser iniciados con la presentación de quejas o denuncias por parte de la persona o personas afectadas o por su representante. Esta, puede ser presentada en las oficinas centrales del INE o en cualquiera de sus juntas locales o distritales.

La denuncia deberá cumplir con los requisitos siguientes:<sup>123</sup>

- Nombre del quejoso/a o denunciante, con firma autógrafa o huella dactilar;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, autorizados para

---

<sup>122</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2017, y son los siguientes:

1. Promover la participación igualitaria y una mayor presencia de mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad en los ámbitos administrativo y de servicio profesional electoral nacional.
2. Generar espacios laborales libres de discriminación y violencia de género, así como lograr la compatibilidad entre la vida laboral y la vida personal tomando en consideración especial las tareas del cuidado.
3. Realizar investigaciones, generar y recopilar datos actualizados sobre la presencia y participación de las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad; las brechas de género y las barreras estructurales existentes tanto en el ámbito interno como en los procesos electorales y en el ejercicio de la representación pública.
4. Contar con una normatividad libre de discriminación por objeto y por resultado.
5. Incorporar la perspectiva de igualdad y no discriminación en los procesos de planeación, presupuestación, formación, comunicación, vinculación, difusión, evaluación y en la cultura organizacional.
6. Proporcionar servicios y atención al público basados en diseño universal, con la mayor accesibilidad posible y haciendo los ajustes razonables, respondiendo al principio constitucional de progresividad, y partiendo de la diversidad y el pluralismo en México.
7. Coadyuvar, con las diversas áreas del Instituto, en el monitoreo, la fiscalización y el seguimiento al cumplimiento de la paridad de género en los Procesos Electorales Federales y estatales, así como en el ejercicio del presupuesto público destinado a los Partidos Políticos Nacionales y locales para la promoción del liderazgo político de las mujeres.
8. Asesorar, acompañar y dar seguimiento a las diferentes áreas de la institución en la implementación de la presente Política, así como evaluar su pertinencia y proponer las modificaciones necesarias.

<sup>123</sup> Artículo 465 de la LGIPE.

ese efecto;

- Los documentos necesarios e idóneos para acreditar la personería;
- Narración expresa y clara de los hechos en que se base la queja o denuncia y, de ser posible, los artículos de la ley presuntamente violados;
- Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no hubieren sido entregadas.

Presentada la denuncia, se hará llegar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto (UTCE) para que sea esta quien determine de qué tipo de procedimiento se trata; esto es, si es un procedimiento ordinario sancionador, especial sancionador o de remoción de Consejeros o Consejeras; así como para determinar si los hechos son competencia del INE o de alguna otra autoridad.

Las conductas que son investigadas mediante procedimiento especial sancionador son:

- Compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión;
- Promoción personalizada de servidores públicos en radio y/o televisión;
- Violación a las normas en materia de propaganda político-electoral;
- Actos anticipados de precampaña y campaña.

Las conductas que son investigadas vía procedimiento ordinario sancionador son:

- Las demás violaciones señaladas en la LGIPE;<sup>124</sup>

El procedimiento de remoción de Consejeros:

- Atiende al procedimiento por responsabilidades de los Consejeros

---

<sup>124</sup> Son muchas y diversas las faltas sancionables en materia electoral, que pueden ser cometidas por los partidos políticos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, aspirantes o candidatos independientes, dirigentes o afiliados a los partidos políticos, observadores electorales, autoridades o servidores públicos y en general de cualquier persona física o moral. De forma particular y específica pueden consultarse los artículos 440 a 458 de la LGIPE.

Electoral de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), cuya única sanción es la remoción de su cargo. Las causales de este tipo de procedimiento son:<sup>125</sup>

- Realizar conductas que atentan contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentran impedidos;
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; y
- Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B, inciso a), numeral 5, del artículo 41 constitucional. Será considerada violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

Además de este parámetro general, debe tenerse en consideración que la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que, de manera ordinaria, durante el curso de un proceso electoral, las denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral deben conocerse por la vía del procedimiento especial sancionador, y únicamente cuando se aprecie de forma clara e indubitable que los hechos materia de denuncia no inciden en el proceso electoral que se esté llevando a cabo, deben tramitarse por la vía ordinaria.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Contenidas en el artículo 102 de la LGIPE.

<sup>126</sup> SUP-RAP-26/2015

Ahora bien, la competencia de las autoridades para conocer de este tipo de violaciones atiende a lo siguiente.

El INE es la autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, por lo cual investiga, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normativa electoral respecto a este rubro, cuando se den las siguientes violaciones:

- Contrate o adquiera de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales;
- A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;
- La propaganda política o electoral contenga expresiones que calumnien a las personas;
- Se difunda propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, municipales o cualquier otro ente público, contraria a la ley.

Por otro lado, si los hechos denunciados pudieran implicar infracciones a la normativa electoral local durante los procesos electorales en las entidades federativas bajo cualquier modalidad distinta a las referidas anteriormente, las autoridades electorales locales, administrativas y/o jurisdiccionales, serán las competentes para conocer y resolver estos procedimientos especiales sancionadores.

Para una mejor diferenciación de esta competencia, en el Protocolo se señala que, con base en distintos criterios de la Sala Superior se ha considerado que este sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores atiende principalmente a lo siguiente:

- Si la conducta denunciada se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- Si impacta únicamente en elección local y no está relacionada con elecciones federales;

- Si está acotada al territorio de una entidad federativa;
- Si no se trata de una conducta ilícita que corresponda a la autoridad electoral nacional y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es, en aquellos casos de violencia política contra las mujeres por cuestión de su género que tengan relación sólo en elecciones locales la competencia será del OPLE correspondiente y, por el contrario, cuando impacte en una elección federal, la autoridad competente será el INE.

Por último, en aquellos casos que sean competencia del INE que versen sobre conductas respecto a ubicación física o contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas o de cualquiera otra distinta a la transmitida en radio y televisión, serán los Consejos Locales o Distritales los órganos competentes para conocerlos.

Una vez sustanciado el procedimiento correspondiente, al resolverlos las autoridades competentes se encuentran facultadas para imponer sanciones en la resolución respectiva. Esta, dependerá del sujeto a sancionar, la infracción que se acredite y del momento en que ocurrió.

Si bien la sustanciación de los procedimientos siempre se encuentra a cargo de la autoridad administrativa, su resolución depende del tipo de procedimiento de que se trate.

Esto es, las autoridades competentes son: el INE en los ordinarios sancionadores y la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial en los especiales sancionadores. Estas podrán imponer, entre otras, las sanciones siguientes:

- Amonestación pública;
- Multa;
- Reducción del financiamiento público;

- Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral;
- Cancelación del registro como partido político;
- Cancelación del registro como agrupación política;
- Pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, cancelación del registro, de una candidatura;
- Cancelación de la acreditación como observadores u observadoras electorales.

La resolución que recaiga a estos procedimientos puede ser controvertida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ello, mediante la promoción de un recurso de apelación o un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tratándose de procedimientos ordinarios; y de un recurso del procedimiento especial sancionador, cuando se trate de sentencias de la Sala Especializada.

El plazo para la presentación de las demandas respectivas también es distinto. Para aquellas en las que se impugnen resoluciones a procedimientos ordinarios el plazo es de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto y, en los especiales, es de tres días contados a partir del siguiente al en que se notifique la sentencia, y de 48 horas, cuando se impugne el otorgamiento o negativa de medidas cautelares por parte del INE.

Estas medidas cautelares son aquellas acciones que puede ordenar la autoridad resolutora para proteger un derecho de manera provisional y urgente, de una afectación efectuada o de inminente realización, mientras se sigue el proceso en el cual se resuelve la pretensión de fondo o principal del promovente.

Estas, únicamente deben otorgarse cuando se acrediten los extremos en que se haga valer la conducta presuntamente ilícita y el derecho que se pretende sea protegido, así como el peligro en que se encuentran las o los justiciables a fin de que, mientras se determina sobre su tutela jurídica, se menoscabe o torne

irreparable la cuestión efectivamente planteada.

Para impugnar la determinación respecto a su otorgamiento o negativa, se debe interponer un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual es igualmente competencia de la Sala Superior del Tribunal.

### **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)**

Este órgano forma parte de la Procuraduría General de la República y tiene encomendada la función ministerial en materia electoral, por ello es la institución encargada de procurar justicia en materia penal electoral, investigando y persiguiendo delitos electorales.

De manera general, sus principales atribuciones son:<sup>127</sup>

- Conocer las denuncias sobre hechos que pudieran constituir un delito electoral;
- Realizar todos los actos conducentes para la comprobación de los elementos que constituyen delitos electorales;
- En su caso, ejercer o no la acción penal y determinar reservas;
- Dictar y promover medidas precautorias previstas por la ley;
- Aportar los medios probatorios ante el órgano jurisdiccional en el momento procesal oportuno;
- Interponer recursos jurídicos e intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro relacionado con sus averiguaciones previas o los procesos respectivos;
- Prevenir la comisión de delitos.

Particularmente, para desplegar acciones en casos relacionados con violencia

---

<sup>127</sup> ¿Cuáles son las atribuciones de la FEPADE?, consultado en el portal oficial de la FEPADE, en la dirección electrónica <http://www.fepade.gob.mx/preguntas.html>, consultado el 10 de octubre de 2018.

política con elementos de género contra la mujer, ha tenido que valerse de diversas conductas que sí se encuentran establecidas como delitos electorales por la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), en razón de que la violencia política por elementos de género aún no se encuentra tipificado como delito en esta ley.

Esta autoridad puede actuar con la presentación de una denuncia por parte de la persona o personas afectadas, de organizaciones de la sociedad civil o por cualquier persona que hubiere tenido conocimiento de la misma por algún medio de comunicación.

De acuerdo con el Protocolo, la denuncia puede ser presentada por:

- La víctima directa;
- Familiares o conocidos de la víctima;
- Representantes de organizaciones sociales;
- Representantes de partidos políticos;
- Cualquier persona que haga del conocimiento al Agente del Ministerio Público de la Federación de un hecho posiblemente constitutivo de un delito. Incluso, puede hacerse de forma anónima.

Ello, con la posibilidad de efectuarse directamente en la FEPADE,<sup>128</sup> en las delegaciones estatales y subdelegaciones de la Procuraduría General de la República y en las Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas. Asimismo, pueden presentarse estas denuncias ante las distintas autoridades en materia electoral como el INE, OPLEs y TEPJF para que, en coadyuvancia, den vista a la autoridad ministerial para efecto de que inicie la investigación correspondiente.

Presentada la denuncia, esta autoridad llevará a cabo lo siguiente:

---

<sup>128</sup> Puede hacerse de manera telefónica, por internet e incluso mediante una aplicación para teléfono celular.

1. Determinar si, en efecto, se trata de un caso de violencia política de género o si es algún otro delito electoral;
2. Analizar la competencia para conocer de la misma;
3. De no ser su competencia, orientar o referir a la persona denunciante a otra dependencia, así como acompañamiento activo hasta que se admita por la autoridad correspondiente;
4. Monitorear del caso por parte de la Oficina de Derechos Humanos y Atención a Víctimas;
5. Valorar si se le reconoce la calidad de víctima;
6. Solicitar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) un asesor jurídico;
7. Ordenar el análisis de riesgo y medidas de protección conforme el resultado de la evaluación.

En el Protocolo, igualmente se señala que, a partir del análisis de la LGMDE, esa institución ha detectado que existen dos principales conductas delictivas en aquellos casos donde las mujeres son víctimas y se han visto implicados elementos de género y las afecta desproporcionadamente por ser mujer. Estas son las siguientes:<sup>129</sup>

- Obstaculizar o interferir en el ejercicio de las funciones electorales; y
- Realizar actos que provoquen temor o intimidación al electorado que atente la libertad del sufragio o el orden o el acceso a la casilla.

No obstante, cualquier otra conducta de las tipificadas en la LGMDE que se dirija específicamente contra las mujeres o que les afecte desproporcionadamente puede llegar a constituir un acto de violencia política contra las mujeres por razones de género.

---

<sup>129</sup> Contenidas en las fracciones IV y XVI del artículo 7, de la LGMDE.

De conformidad con este Protocolo de acción, además de procurar la mayor protección para la víctima, al investigar un caso de esta naturaleza el Agente del Ministerio Público de la Federación debe:

1. Informar a la víctima, desde el momento en que se presente o comparezca, los derechos que tiene;
2. Informarle sobre el curso de la investigación;
3. Solicitar las medidas de protección o cautelares necesarias para la seguridad de la víctima, sus familiares y/o sus bienes, cuando sea necesario;
4. Solicitar las pruebas conducentes a fin de acreditar, determinar y cuantificar el daño de la víctima, especificando lo relativo a daño moral y daño material, de conformidad con la ley;
5. Notificar a la víctima de la determinación de la carpeta de investigación;
6. Solicitar y brindar atención psicológica;
7. Solicitar el dictamen médico correspondiente;
8. Solicitar medidas de atención inmediata;
9. Canalizar a la víctima a asesoría jurídica cuando lo solicite.

Si bien aún existe indeterminación respecto a las medidas claras que podrán adoptarse, es un claro esfuerzo institucional el facilitar un protocolo de acción para enfrentar este tipo de problemática real y actual.

Esto, pues no existe un catálogo que disponga las medidas de atención inmediatas o los medios de protección que pudieran tomarse u ordenarse para la debida diligencia que requiere la atención de los asuntos en los que se aduzca violencia política contra la mujer por razones de género; sin embargo, esto permite un margen de acción más amplio para las autoridades ministeriales que, bien efectuado, genera una mayor protección a los derechos de las víctimas.

Ahora, la imposición de la sanción correspondiente variará dependiendo del acto cometido, la etapa electoral en que se suscite, el infractor y los actos específicos de su comisión. La LGMDE contempla diversas sanciones para cada tipo penal

previsto.<sup>130</sup>

## **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, encargado de resolver las controversias e impugnaciones que se deriven de los procesos electorales efectuados para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien su función primordial no es atender directamente a una víctima de violencia política -aunque debe cumplir con canalizarla a la autoridad adecuada para brindarle la atención debida-, sí resuelve controversias relacionadas con violencia política, pero no cualquiera.

Esta función la realiza con base en la Constitución federal y los pilares fundamentales contenidos en esta, que sostienen el sistema de justicia electoral<sup>131</sup> y lo facultan para vigilar y garantizar que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.

En este sistema de justicia electoral se dispone que es la autoridad máxima especializada en materia electoral,<sup>132</sup> encargada de conocer de forma definitiva e inatacable los juicios y recursos promovidos contra actos, resoluciones y procedimientos en materia electoral, para verificar que se ajusten a dichos principios. Esto, siempre y cuando se controvertan a través de una de las vías jurisdiccionales previstas para tal efecto, tanto en el artículo 99 de la Constitución General de la República como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y la Ley Orgánica del Poder Judicial

---

<sup>130</sup> Pueden consultarse los artículos 7o. a 20 de esta Ley, a fin de conocer el gran contenido de supuestos que pueden actualizar delitos en esta materia, así como la sanción correspondiente.

<sup>131</sup> Artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>132</sup> Con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución federal.

de la Federación (LOPJF).

Este sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar, por un lado, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad y, por otro, la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.<sup>133</sup>

La LGSMIME prevé los medios de impugnación siguientes:

- Recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos de los ciudadanos de votar y ser votados, así como de asociarse libre y pacíficamente;
- Juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, para resolver conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales, y
- El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>133</sup> Artículo 3, LGSMIME.

Lo anterior denota esta relevante cuestión respecto a que el Tribunal Electoral únicamente puede resolver de forma definitiva e inatacable las controversias que se le planteen a través de los medios de impugnación previstos por la ley, en los que se controviertan actos de autoridades de la materia, así como de los partidos políticos, únicamente cuando existan actos o resoluciones que, presuntamente, resulten violatorios de derechos de índole político-electoral.

Es decir, únicamente puede resolver conflictos de intereses en los que exista la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante la emisión de una sentencia en alguno de los medios de impugnación previstos en la Constitución y la ley electoral.<sup>134</sup>

Es decir, la función de las autoridades jurisdiccionales no puede ir más allá de actuar ante la solicitud expresa de dirimir una controversia aún en tratándose de violencia política con elementos de género contra una mujer.

Por esta razón el Protocolo precisa fundamental plantear la violencia política en los medios de impugnación promovidos ante el TEPJF y los Tribunales Electorales locales en materia electoral.

La relevancia del TEPJF es que, al ser la instancia constitucional en la materia, puede analizar los casos concretos que se le plantean y con ello ir definiendo criterios e ir avanzado en la labor protectora de derechos humanos que tiene conferida, mediante, por ejemplo, criterios jurisprudenciales; máxime, tratándose de asuntos de violencia política con elementos de género cometidos contra las mujeres, los cuales precisan de directrices para actuar y juzgar con perspectiva de género y reparar el daño de las víctimas.

---

<sup>134</sup> En este sentido ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes SUP-JE-93/2016 y SUP-JE-96/2016.

La violencia política con elementos de género contra la mujer puede analizarse en el marco de cualquiera de los medios de impugnación que conoce el Tribunal, siendo el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la vía más idónea, por ser el medio de impugnación cuyo objetivo primordial es la protección de los derechos ciudadanos, además de ser el más accesible por la carencia de requisitos innecesarios que pudieran dificultar su derecho de acceso a la justicia.

También, tal como destaca el Protocolo, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>135</sup> todos los órganos jurisdiccionales, incluido el TEPJF y los Tribunales Electorales locales, pueden dictar órdenes de protección<sup>136</sup> respecto de los actos que por su materia sean competentes; razón esta por la que el Tribunal Electoral puede adoptar las medidas que estime necesarias cuando se ponga a su consideración un caso de violencia política.

El Tribunal Electoral se compone por una Sala Superior; cinco Salas Regionales encargadas de una circunscripción territorial: Sala Regional Guadalajara, Sala Regional Monterrey, Sala Regional Xalapa, Sala Regional Ciudad de México y Sala Regional Toluca; y una Sala Regional Especializada.

La Sala Superior es competente para conocer y resolver las impugnaciones derivadas de elecciones federales de diputaciones y senadurías, presidencia de la República y gubernaturas de las entidades federativas; asimismo, puede revisar la constitucionalidad y legalidad de las sentencias relacionadas con elecciones locales cuando sean controvertidas.

Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver las

---

<sup>135</sup> Artículo 33 LGAMVLV.

<sup>136</sup> Definidas por el artículo 27 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como aquellos actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Debiendo otorgarse por la autoridad competente inmediatamente que conozca de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

impugnaciones relacionadas con asuntos que se presenten en su circunscripción territorial.

La Sala Especializada es la encargada de resolver los procedimientos especiales sancionadores, relativos a, entre otros, actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada de servidores públicos, adquisición indebida de tiempo en radio y/o televisión, o violación a las reglas de acceso a medios de comunicación en el ámbito político-electoral.

Por lo que respecta a los actos emitidos por los OPLEs, pueden ser impugnados ante los Tribunales Electorales Locales de la entidad federativa correspondiente.

En diversas ocasiones la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial se ha pronunciado respecto a la existencia o no de violencia política con elementos de género contra la mujer, lo que ha dado lugar a una mayor valoración y análisis del tema e, incluso, la emisión de una jurisprudencia al respecto.<sup>137</sup> Algunos de estos asuntos son materia de análisis del capítulo siguiente.

En casos en los que se aduzca violencia política contra una mujer por razones de género puede informar y solicitar la colaboración de las diversas autoridades competentes para que, en colaboración institucional, se adopten las medidas necesarias para la protección de los bienes y derechos de las víctimas.

Ha resultado fundamental el estudio de este tema por el Tribunal, pues al momento de elaboración del presente trabajo académico sigue pendiente la aprobación de la ley federal específica en materia de violencia política o bien las adecuaciones a los distintos ordenamientos que tienen impacto en esta.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Jurisprudencia 48/2016, VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

<sup>138</sup> Si bien al momento no se ha logrado una disposición en materia de violencia política por razones de género a nivel federal, que pudiera dar unicidad a los criterios y directrices que deben

Existe una iniciativa del Senado de la República de la nación que fue aprobada el nueve de marzo de dos mil diecisiete, enviada a la Cámara de Diputados en la que se aprobó con modificaciones desde el catorce de diciembre de dos mil diecisiete. A su vez, el Senado aprobó con modificaciones esta minuta desde el veinticinco de abril de dos mil dieciocho y se envió a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión, sigue pendiente de aprobación.

Este proyecto ha esperado demasiado para su aprobación desde su elaboración, no solo por las diferencias de criterio que han tenido las diferentes Cámaras del Congreso sino también por la llegada del proceso electoral federal 2017-2018, razón que impedía la modificación normativa de las reglas electorales según lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución federal, relativa a que toda ley electoral federal o local debe promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

Medularmente, la última propuesta ofrece lo siguiente:

- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
  - a) Se pretende incorporar en el Apartado C. de la fracción III, del artículo 41, mayores límites a la propaganda político-electoral, estableciendo que su contenido deberá abstenerse de, además de expresiones que calumnien a las personas, también de aquellas expresiones con contenido de violencia política de género.
  - b) Igualmente, en su fracción V, se propone incorporar como causal de nulidad de elección por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se realicen actos de violencia política de género, imputables a quien hubiera obtenido el primer lugar en la elección, en perjuicio

---

tomar en consideración todas las autoridades electorales de todos los niveles, tanto administrativas como jurisdiccionales, actualmente diversas entidades contemplan esta figura en su normativa local, algunas incluso a nivel constitucional. Entre estas se encuentran Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

de cualquier contendiente en la misma elección.

Estas disposiciones de carácter constitucional constituyen principios que posiblemente, en su momento, tanto el Tribunal como las autoridades administrativas en materia electoral se encontrarán obligadas a aplicar como restricciones o límites dentro un proceso comicial con el fin de sancionar este tipo de actos.

Lo anterior da pauta para el último de los elementos distintivos de esta autoridad, que son las sanciones o consecuencias jurídicas que pudieran recaer a los asuntos que conociera y resolviera el Tribunal Electoral en los que se adujera o se determinara la existencia o no de violencia política contra las mujeres por razón de género, las cuales podrían ser muy diversas, atendiendo a los muy distintos factores en que pudiera acontecer, como la etapa del proceso electoral en que se suscite, el infractor, la víctima, etc.

Ello, puesto que la sanción puede ir desde una amonestación pública o una multa hasta la declaración de nulidad de una elección en su conjunto si la vulneración así lo ameritara.

### **Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)**

Además de las autoridades eminentemente electorales con competencia federal, otras autoridades también forman parte de este bloque institucional que tiene por objetivo la atención pronta y eficaz de actos relacionados con violencia política contra las mujeres por razones de género. Entre estas, se encuentra la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación tiene encomendada, entre otras obligaciones, coordinar trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y

dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia, así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.<sup>139</sup>

Para el desahogo de los asuntos de su competencia, puede auxiliarse en distintos Subsecretarios, entre los cuales se encuentra el Subsecretario de Derechos Humanos;<sup>140</sup> este, se encuentra obligado a llevar a cabo los actos necesarios para la encomienda anteriormente referida.

Para ello, puede auxiliarse de distintas Unidades adscritas a esta Subsecretaría, encargadas de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres, como son:<sup>141</sup>

- Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos;
- Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos;
- Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos.

Por sus atribuciones, también la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), como órgano desconcentrado, está adscrito a esta Subsecretaría.<sup>142</sup>

La Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>143</sup> tiene, entre otras atribuciones, la facultad para dar trámite a medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento de disposiciones jurídicas que se refieren a los derechos humanos y a las garantías para su protección, así como coordinar la atención de solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos e instrumentar dichas medidas.

---

<sup>139</sup> Artículo 27, fracción XI, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>140</sup> Artículo 2, apartado A, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>141</sup> Artículos 24, 25 y 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>142</sup> Artículo 117, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>143</sup> Los datos de contacto de la Unidad contenidos en el Protocolo son los siguientes: Dinamarca 84, piso 7, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México. Teléfono: 5128-0000, ext. 30855. Correo electrónico: uddh@segob.gob.mx.

En el Protocolo, se destaca que esta Unidad colaborará con aquellas entidades o dependencias de la Administración Pública Federal que soliciten su colaboración para la defensa de los derechos humanos, para lo cual elaborará un análisis de riesgo y propondrá un plan de protección acorde a la situación, a efecto de que la autoridad responsable implemente las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad de la persona que se encuentre en riesgo.

De acuerdo con este Protocolo de acción, este servicio que presta a través de la Unidad de Evaluación de Riesgo, ofrece a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que están expuestos a riesgos como consecuencia de su labor medidas preventivas, de protección y urgentes de protección de manera proporcional al riesgo, con el fin de que sigan desempeñando sus labores de manera normal.

Igualmente, se señala que, si bien la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos no tiene la facultad específica para atender casos de violencias política contra las mujeres en razón de género, algunas modalidades en que se pudiera ejercer este tipo de violencia pueden evitarse o inhibirse mediante la aplicación de un estudio de evaluación de riesgo con enfoque de género y la implementación de medidas de protección.

Esta evaluación de riesgo tomará en consideración los factores siguientes:

- Antecedentes;
- Hechos de la agresión;
- Actividad de la víctima de violencia política;
- Contexto en el que lleva a cabo esa actividad.

Esto permitirá a las autoridades analizar qué factores influyen en mayor medida en la probabilidad de que un daño se materialice y, con base en ello, determinar las medidas idóneas para contrarrestar o mitigar ese daño.

## **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)<sup>144</sup>**

En este bloque de instituciones también se encuentra esta Comisión, la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que forma parte del Sistema de Atención a Víctimas,<sup>145</sup> el cual está encabezado por el Presidente de la República, de ahí que sea un órgano perteneciente a la administración pública federal, teniendo como objeto lo siguiente:<sup>146</sup>

- Fungir como órgano operativo del Sistema -de atención a víctimas-;
- Garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el Sistema, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en esa materia;
- Realizar labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema, a fin de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones;
- Realizar las acciones necesarias para que las víctimas de delitos del fuero federal o por violaciones a los derechos humanos cometidos por servidores

---

<sup>144</sup> Los datos de contacto son los siguientes: (55) 1000-2000 y 01800-842-8462 y contacto@ceav.gob.mx.

<sup>145</sup> De conformidad con el artículo 79 de la Ley General de Víctimas, este Sistema es la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, que tiene por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas, que son las siguientes:

I. Poder Ejecutivo: a) El Presidente de la República, quien lo presidirá; b) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y c) El Secretario de Gobernación.

II. Poder Legislativo: a) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; b) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, y c) Un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

III. Poder Judicial: a) El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

IV. Organismos Públicos: a) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y b) Un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas; y V. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales.

<sup>146</sup> Artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Víctimas.

públicos del orden federal, tengan acceso a la atención, asistencia y protección, sin perjuicio de las acciones en relación con aquellas víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos en el orden común.

- Emitir el Modelo Integral de Atención a Víctimas, el cual contendrá: a) el procedimiento de atención, asistencia y protección a las víctimas; b) las áreas y unidades administrativas de la Comisión Ejecutiva a cargo de la atención, asistencia y protección a las víctimas; c) las acciones necesarias para la oportuna y eficaz reparación integral; y d) el Modelo de Atención Integral en Salud con servicios subrogados;<sup>147</sup>
- Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y demás contemplados en la Ley General de Víctimas, la Constitución federal, los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos;<sup>148</sup>
- Establecer y coordinar acciones y medidas para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar mecanismos para que todas las autoridades en su ámbito de competencia cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral<sup>149, 150</sup>
- Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;<sup>151</sup>

Ahora, la Ley General de Víctimas que es la norma que le da origen, establece

---

<sup>147</sup> Artículo 6 del Reglamento de la Ley General de Víctimas.

<sup>148</sup> Artículo 4, fracción I, de la Ley General de Víctimas.

<sup>149</sup> De conformidad con el artículo 10. de la Ley General de Víctimas debe entenderse por reparación integral las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada en favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

<sup>150</sup> Artículo 4, fracción II, de la Ley General de Víctimas.

<sup>151</sup> Artículo 4, fracción III, de la Ley General de Víctimas.

como sus atribuciones y facultades, entre muchas otras, las siguientes:<sup>152</sup>

- Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptadas por el Sistema de Atención a Víctimas;
- Garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporciona a las víctimas de delitos o por violación a sus derechos humanos, para su reincorporación a la vida social;
- Proponer al Sistema de Atención a Víctimas las medidas previstas en la LGV, para la protección inmediata a las víctimas cuando su vida o su integridad se encuentren en riesgo.
- Coordinar a las instituciones competentes para la atención de las problemáticas específicas;
- Asegurar la participación de las víctimas en las acciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas tanto de sentencias internacionales en materia de derechos humanos dictadas en contra del Estado mexicano, como de recomendaciones de organismos internacionales no jurisdiccionales;
- Establecer mecanismos para la capacitación, formación, actualización y especialización de funcionarios públicos o dependientes de las instituciones;
- La adecuada operación del Registro Nacional de Víctimas;
- Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas;
- Proponer medidas, lineamientos o directrices de carácter obligatorio que faciliten condiciones dignas, integrales y efectivas para la atención y asistencia de las víctimas, que permitan su recuperación y restablecimiento para lograr el pleno ejercicio de su derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación integral; y
- En casos de graves violaciones a derechos humanos o delitos graves cometidos contra un grupo de víctimas, proponer al Sistema los programas

---

<sup>152</sup> Artículo 88, de la Ley General de Víctimas.

integrales emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a justicia, a la verdad y reparación integral.

Toda persona que sea víctima de delito o violación a sus derechos humanos puede recibir medidas de atención, asistencia y protección inmediata, independientemente de la autoridad que haya sido el primer contacto con la víctima.<sup>153</sup>

En el Protocolo se dispuso que el esquema operativo de actuación de esta autoridad será la siguiente:

1. Se recibirá a las víctimas con calidez y prontitud por una persona que deberá acompañarlas en cada etapa y durante todo su proceso y hasta que se concluya su última acción de reparación integral. Este deberá:

- Identificar y valorar las necesidades de atención de las víctimas;
- Facilitar la elaboración de un plan integral de atención en conjunto con las víctimas;
- Agilizar la interconexión de las Unidades Administrativas de la CEAV que concurren en la prestación de servicios a las víctimas;
- Dar seguimiento a los servicios que reciban las víctimas.

2. Determinar la atención que requieran de forma particular las víctimas, atendiendo a sus necesidades. Entre otros servicios se prestarán los siguientes:

- Atención médica;
- Contención emocional;
- Ayuda provisional;
- Orientación legal;
- Denuncia;
- Apoyo social;
- Otros que sean necesarios.

---

<sup>153</sup> Artículo 9 del Reglamento de la Ley General de Víctimas.

Al final de esta etapa, la víctima y el equipo destinado a su apoyo podrán fijar las metas para su atención y/o recuperación elaborando un “Plan de atención integral personalizado”.

3. Orientación para superar la condición de víctima. Esto mediante las acciones siguientes:

- Apoyo psicosocial;
- Asesoría jurídica federal;
- Inscripción de las víctimas –una vez determinada esta condición por alguna autoridad competente- en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de garantizar que tengan acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral.

4. Reparación integral.

Igualmente, se dispone que las víctimas del fuero federal pueden solicitar las medidas de ayuda, asistencia y atención inmediata directamente en las oficinas de la CEAV y en cada una de sus Delegaciones.

El procedimiento descrito en el Protocolo para brindar la atención por parte de esta autoridad, el cual puede variar dependiendo del estado en que se encuentren las víctimas al momento de acudir, es el siguiente:

- Serán canalizadas a alguna de las áreas de atención como:
  - o Atención Inmediata y Primer Contacto. Cuando requiera atención de primeros auxilios psicológicos, implementación de medidas de atención y ayuda inmediata y un plan de atención integral;
  - o Asesoría jurídica federal. Cuando se determine que es competencia de esa autoridad asumirla para el desahogo de las diligencias y representación de las víctimas en el proceso jurídico que corresponda;
  - o Registro Nacional de Víctimas. Pueden ser referidas a esta área sin

necesidad de pasar a las anteriores, sobre todo cuando, por ejemplo, la solicitud es efectuada por la autoridad competente que haya calificado a la persona como víctima en una determinación.

- Vinculación interinstitucional. Encargada de establecer vínculos formales con instituciones federales y locales para poder brindar las medidas determinadas.
- Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Administra y gestiona los recursos asignados para el pago de la compensación prevista en la Ley General de Víctimas,<sup>154</sup> cuando ello se determine procedente.

### **Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)**

Esta autoridad igualmente forma parte de la Procuraduría General de la República, y está encargada de la integración de investigaciones penales en el combate contra la violencia contra las mujeres y la trata de personas, así como la atención integral de las víctimas;<sup>155</sup> participa en la construcción de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y la trata de personas, y colabora en la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas.

En materia de violencia política, esta autoridad otorga:

- Orientación general;
- Canalización a la autoridad competente;
- Orientación para realizar la denuncia personal;
- Atención inmediata.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Artículos 64 a 72 de la ley.

<sup>155</sup> De acuerdo con la fracción XIV, del artículo 4o., de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos, la asistencia y protección a las víctimas incluye un conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter integral que se brindan a las víctimas desde el momento de su identificación o rescate y hasta su reincorporación plena a la sociedad, las cuales son orientación legal, apoyo médico, psicológico, económico temporal, y protección para ella y su familia.

<sup>156</sup> En horas hábiles en la Unidad de Atención Inmediata ubicada en el Edificio sede de la Fiscalía:

Igualmente, en este Protocolo de actuación institucional se refiere que se encarga de investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra mujeres o con trata de personas. Asimismo, puede brindar asesoría jurídica, psicológica, de trabajo social, de antropología social y médica.

Se destaca que, si bien tratándose de delitos electorales la autoridad competente es la FEPADE, si el tipo o modalidad en que se cometa la violencia contra una mujer da lugar a alguno de los supuestos previstos por la LGAMVLV, por ende, a la actuación de esta Fiscalía.

Para acceder a los servicios que presta esta institución, puede acudir cualquier persona a la que le conste la comisión de un delito a efecto de denunciarlo. De esta manera, mediante Agentes del Ministerio puede iniciarse una carpeta de investigación, la cual, cuando se encuentre debidamente integrada debe ser remitida al órgano jurisdiccional correspondiente para que sea éste quien resuelva conforme corresponda.

Asimismo, el personal ministerial de la FEVIMTRA puede otorgar medidas de protección para el cuidado y seguridad de la víctima o la persona ofendida;<sup>157</sup> sin embargo, si estas implican restricción o limitación de un derecho debe ser un órgano jurisdiccional quien las otorgue.

Su Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC) recibe llamadas telefónicas<sup>158</sup> de cualquier persona para proceder de la siguiente forma:

1. Tomarán datos de los hechos narrados y se remiten al área técnica;
2. El área técnica llevará a cabo una valoración previa para determinar si se surte la competencia de esa Fiscalía;

---

Río Elba Núm. 17, Colonia Cuauhtémoc, ciudad de México.

<sup>157</sup> La diferencia entre estos dos tipos es importante: la víctima es quien resiente directamente la acción victimizante y, la ofendida es quien resiente las consecuencias de la acción.

<sup>158</sup> El número de canalización es el 01 (800) 00 854 00 y el correo electrónico es fevimtra@pgr.gob.mx.

3. De surtirse la competencia, el asunto será asignado a una persona Agente del Ministerio Público de la Federación, lo cual se notificará a la persona denunciante, para que esté en posibilidades de dar seguimiento a la denuncia formulada;
4. El servicio de orientación telefónica puede solicitar apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México o a las oficinas de policía estatal, en caso de ser necesario o si está ocurriendo un acto de violencia contra una mujer en la vía pública;

Además, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras obligaciones, la Procuraduría General de la República debe:<sup>159</sup>

- Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres;
- Orientar y asesorar a la persona para la eficaz atención y protección de las víctimas;
- Dictar las medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia;
- Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;
- Proporcionar información objetiva a las víctimas que les permita reconocer su situación;
- Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian.

### **Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)<sup>160</sup>**

---

<sup>159</sup> Artículo 47 LGAMLV.

<sup>160</sup> Los datos de contacto son los siguientes: 01 (800) 42 252 56 o 01800 0151617 y 01800hablalo@segob.gob.mx.

Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación creado para ejercer las atribuciones conferidas a dicha Secretaría en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.<sup>161</sup>

A esta Comisión le corresponde, entre otras funciones, las siguientes:

- Declarar la alerta de violencia de género y notificarla al Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente;
- Elaborar el Programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres<sup>162</sup> en coordinación con las demás autoridades que integran el Sistema Nacional;
- Coordinar acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de protección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, y dar seguimiento a las mismas;
- Diseñar la política integral con perspectiva de género para promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- Coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Diseñar, con una visión transversal, la política integral de prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;
- Promover la observancia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los convenios, acuerdos y tratados internacionales de los que forma parte, específicamente en aquellos hechos vinculados directamente con el respeto a los derechos humanos de las mujeres y la erradicación de la violencia en su contra.

En el Protocolo se refieren dos formas en las que las personas pueden solicitar el

---

<sup>161</sup> Artículo tercero del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

<sup>162</sup> Referido en el artículo 18 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como un instrumento de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

apoyo de esta Comisión:

1. A través del número telefónico “01800Háblalo” -01 (800) 42 252 56-, mediante la cual ofrece servicio integral de alcance nacional para mujeres en situación de violencia; mediante este servicio, brinda orientación legal y atención psicológica, de manera gratuita y confidencial, así como canalización a distintas instituciones.
2. Mediante sus Centros de Justicia para las Mujeres, que son espacios que ofrecen servicios multidisciplinarios, como atención psicológica, jurídica y médica; albergues temporales; ludoteca con personas expertas en el tema de desarrollo infantil; y talleres de empoderamiento social y económico para apoyar a las mujeres a salir de esa violencia.

Aun cuando estos Centros de Justicia están destinados a atender los tipos y modalidades de violencia establecidos en la LGAMVLV, lo cierto es que se especializan en la atención de violencia familiar y de pareja.

Así, aunque la CONAVIM y, por ende, sus Centros de Justicia no tienen un mandato normativo específico para atender los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, en el Protocolo se contempla que los tipos y modalidades de violencia que puede sufrir una mujer en el ejercicio de sus derechos político-electorales pueden actualizar alguno de los contemplados en la LGAMVLV o en algún otro ordenamiento que tipifique como delito actos de esa naturaleza y, por ello, acudir a alguno de estos centros a solicitar apoyo.

Esto, pues si bien esta institución no atiende directamente casos de violencia política contra las mujeres por razones de género, al ser la encargada de coordinar estas dos políticas públicas de atención de la violencia de género a nivel nacional, a fin de maximizar la protección de los derechos de las mujeres, puede válidamente actuar en estos casos.

A la fecha, operan 43 Centros de Justicia para las Mujeres en 27 entidades

distintas.<sup>163</sup>

## **INMUJERES**

El Instituto Nacional de las Mujeres es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal,<sup>164</sup> que tiene por objeto promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad, federalismo y fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial, tanto a nivel federal como estatal.<sup>165</sup>

Tiene por objetivos los siguientes:<sup>166</sup>

I. La promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y niñas consagrados en la Constitución federal y los tratados internacionales ratificados por México, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres. También, la promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres;

II. La coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación.

La ejecución de la política de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

La evaluación de los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la equidad de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la

---

<sup>163</sup> Portal único de trámites, información y participación ciudadana del Gobierno de México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3\\_CJM\\_Directorio\\_P\\_blico-dic18.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3_CJM_Directorio_P_blico-dic18.pdf), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>164</sup> Artículo 2o. de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

<sup>165</sup> Artículo 4o. de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

<sup>166</sup> Artículo 6o. de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres

Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias;

III. La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

La representación del Gobierno Federal en materia de equidad de género y de las mujeres ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, y

IV. La promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ejecución de programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, que informen acerca de los derechos de las mujeres, procedimientos de impartición de justicia y proporcionen orientación sobre el conjunto de políticas públicas y programas de organismos no gubernamentales y privados para la equidad de género.

De acuerdo con el Protocolo, a fin de prevenir, atender y sancionar la violencia política, este organismo debe:

- Fortalecer la labor de las instancias estatales de la mujer, con el objetivo de que contribuyan en la atención, coordinación y canalización de mujeres víctimas de violencia política, con las instituciones y autoridades correspondientes;
- Dar seguimiento puntual en la resolución de casos donde se observe algún tipo de violencia política, mediante la coordinación con las unidades e instituciones responsables de su cumplimiento.
- Visibilizar ante la ciudadanía, mediante comunicados, pronunciamientos y otros medios de difusión, así como el Portal del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, los casos registrados de violencia política, su seguimiento y el resultado de su denuncia, en estricto apego a información fidedigna, con el apoyo interinstitucional para la obtención de los datos.
- Proponer a las autoridades encargadas de aplicar la ley, planes, programas

y acciones de coordinación para erradicar la violencia política, con base en los instrumentos internacionales.

- Establecer alianzas de colaboración con los partidos políticos, para fomentar el estricto cumplimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, así como para generar esquemas de atención, prevención, denuncia y sanción de la violencia política al interior de los institutos.
- Establecer estrategias de sensibilización para visibilizar ante la ciudadanía la importancia de la participación política de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres
- Impulsar la creación de programas estratégicos a nivel federal y en coordinación con las entidades federativas, para que contribuyan a prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres.

Todas estas autoridades forman el bloque institucional emergente instaurado en el país para seguir combatiendo en esta ya larga lucha a favor del respeto y maximización de los derechos de las mujeres, y prevenir, detener y reprimir este tipo de actos que han mermado durante tanto tiempo la calidad de la participación política de las mujeres.

Como se observa, no figura alguna autoridad perteneciente al poder legislativo, siendo que es indispensable su colaboración con este bloque institucional para la actuación oportuna ante casos de violencia política por razones de género contra las mujeres. Ello, pues el Legislador es quien tiene dentro de su esfera de competencia la posibilidad de estipular en la ley, a partir del trabajo conjunto con este bloque, definiciones normativas así como medidas de prevención, protección, atención, erradicación y sanción de este tipo de actos.

Visto lo anterior, es conveniente analizar la forma en la que la máxima autoridad jurisdiccional en el país ha estudiado algunos asuntos relevantes en cuanto al tema, para desprender sus elementos a considerar al momento de su eventual implementación normativa.

### **3. Revisión de los tipos de violencia política con elementos de género contra la mujer analizados por el TEPJF**

Existe una gran variedad de hechos, actos u omisiones que pueden dar lugar a la comisión de violencia política con elementos de género contra una mujer; incluso, en el Protocolo se relata de forma sucinta una multiplicidad de casos de violencia política detectados por las distintas autoridades que componen el bloque institucional integrado para combatir este tipo de violencia.<sup>167</sup>

Ahora, la discriminación contra la mujer y, sobre todo, aquella derivada o expresada mediante actos violentos que vulneren los derechos político-electorales de las mujeres claramente debe ser erradicada y sancionada; no obstante ello, debe delimitarse correctamente para darle operatividad.

En este apartado se comentan diversas sentencias de la Sala Superior en los que analizó el factor determinante de este tipo de violencia: si se basa en el género de la persona o no.

Para ello, se exponen tres de los temas más recurrentes y relevantes apreciados en la revisión de las sentencias en cuanto al tema:

- Actos u omisiones durante el desempeño de un cargo de elección popular;
- Actos u omisiones en el desempeño de un cargo dentro de una institución electoral;
- Actos u omisiones en el marco de la campaña electoral.

---

<sup>167</sup> A manera de ejemplos, en el Protocolo se señalan diversos casos de manera muy sintetizada que describe diversas prácticas indebidas que pueden actualizar violencia política con elementos de género contra mujeres, como ataques a una candidata poniendo en entredicho su 'moral sexual', negar el registro de una candidatura a un puesto de elección popular a mujeres trans con su nombre social o que en algunas comunidades que se rigen por sistemas normativos internos, las mujeres no tengan permitido asistir a las asambleas comunitarias y, por tanto, no poder votar ni ser electas.

## **a) Actos u omisiones durante el desempeño de un cargo de elección popular**

Sin duda los casos más emblemáticos respecto a la violencia con elementos de género contra mujeres resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son los acontecidos contra Felicitas Muñiz Gómez, como Presidenta Municipal de Mártir de Culiápan, Guerrero; así como contra Rosa Pérez Pérez, como Presidenta Municipal de Chenalhó, Chiapas.

### **I. Caso Chenalhó**

El asunto tiene su origen en el proceso electoral 2014-2015 llevado a cabo en el Estado de Chiapas para la renovación del Congreso Estatal y miembros de los Ayuntamientos.

Particularmente, para el Municipio de San Pedro, Chenalhó, Chiapas, el Partido Verde Ecologista de México postuló una lista de candidatos con base en la paridad de género exigida, que estaba encabezada por una mujer y, de manera subsecuente y escalonada, un hombre, luego una mujer y así sucesivamente, por lo cual cumplió con lo exigido por la normativa en cuestión de paridad de género y, al efecto, fue aprobado el registro por la autoridad administrativa electoral local.<sup>168</sup>

De esta manera Rosa Perez Perez quedó registrada como candidata a Presidenta Municipal por dicho partido, aun con todas las vicisitudes por las que transitó el proceso electoral en la entidad por la inobservancia tanto de los partidos políticos como de la autoridad administrativa electoral local del principio de paridad de género al momento del registro de candidaturas.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Esto puede consultarse en el acuerdo aprobado por el Instituto Electoral local con la clave IEPC/CG/A-071/2015, en el portal oficial de Internet del Instituto contenido en la dirección electrónica [www.iepc-chiapas.org.mx](http://www.iepc-chiapas.org.mx), consultado el 10 de octubre de 2018.

<sup>169</sup> El proceso electoral en la entidad fue complicado, derivado de la conducta indebida tanto de partidos políticos como del Consejo General del Instituto Electoral local, por haberse registrado candidaturas incumpliendo flagrantemente con la paridad de género exigida por la Constitución.

Efectuada la jornada electoral en la entidad el diecinueve de julio de dos mil quince, los resultados favorecieron a la planilla encabezada por la ciudadana referida, por lo cual la autoridad electoral efectuó la declaración de validez, así como la entrega de la constancia de mayoría de miembros del Ayuntamiento de Chenalhó, Chiapas a favor de esa planilla.

En consecuencia, el primero de octubre de dos mil quince la ciudadana tomó protesta legal del cargo de Presidenta Municipal Constitucional de San Pedro, Chenalhó, Chiapas.

Sin embargo, el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas emitió el decreto número 216, por el cual aprobó su renuncia al cargo y designó a Miguel Santiz Álvarez como Presidente Municipal sustituto.

A fin de controvertir lo anterior, la ciudadana promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior, el cual quedó registrado en ese órgano jurisdiccional con la clave de expediente SUP-JDC-1654/2016, en el que medularmente la ciudadana afirmó que afectaba su derecho a ser votada en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, puesto que su supuesta renuncia tenía origen en un procedimiento viciado de origen y, consecuentemente, también la designación del sustituto.

Lo anterior, bajo el argumento de que su renuncia carecía de validez al haber sido

---

Incluso, en el expediente SUP-REC-294/2015, resuelto por la Sala Superior, en el que se analizó este registro de candidaturas, se estimó necesario dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que analizara la conducta de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral local que convalidaron los registros de candidaturas pese a que resultaba evidente que no cumplían con los estándares constitucionales y legales de paridad de género, al estimarlo como una aparente falta de cumplimiento a su obligación.

Lo anterior, tuvo como consecuencia, incluso, la remoción de los Consejeros de su encargo, lo cual fue confirmado por la Sala Superior mediante la diversa sentencia SUP-RAP-118/2016 y acumulado.

suscrita bajo coacción para salvar la vida del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, Diputado Oscar Eduardo Ramirez Aguilar y del Diputado Carlos Arturo Penagos Vargas, además de otros actos de violencia suscitados en el Municipio.

Esto, siendo enfática en señalar que señalar que fue objeto de violencia política por razones de género, que la llevaron a firmar su renuncia mediante violencia física, psicológica e institucional, sin su consentimiento y voluntad, como medio para liberar a los Diputados que se encontraban retenidos en San Pedro, Chenalhó, Chiapas; razón por la cual, ese ámbito de violencia le impidió y continuaba imposibilitando el ejercicio del cargo para el que fue democráticamente electa.

Esta impugnación dio origen a dos pronunciamientos de la Sala Superior en razón de su necesidad: a) el acuerdo de Sala dictado el siete de junio de dos mil dieciséis y b) la sentencia de fondo dictada el diecisiete de agosto de ese mismo año.

### **1. Acuerdo de Sala dictado el siete de junio de dos mil dieciséis**

Esta resolución fue dictada de forma particular únicamente respecto a la afirmación de la ciudadana respecto a que, por ser víctima de violencia política por razones de género, se vio afectada en su integridad personal; asimismo, aseguraba que tenía razones fundadas para pensar que su vida, la de sus familiares y las personas que colaboran y simpatizan con ella, se encontraban en peligro.

Este pronunciamiento sirve para ejemplificar adecuadamente la facultad conferida a ese tribunal para ordenar de forma inmediata las medidas necesarias y eficaces con la finalidad de evitar violaciones de difícil e imposible reparación.

Al respecto, sin emitir una sentencia de fondo que resolviera la cuestión medularmente planteada -la constitucionalidad y legalidad del Decreto controvertido-, la Sala Superior estimó necesario, con la finalidad de atender en forma diligente e integral la solicitud efectuada por la promovente, informar de los hechos referidos en su escrito de demanda a las autoridades que continuación se enuncian para que, de manera inmediata, en el ámbito de sus respectivas competencias tomaran las medidas que conforme a la ley resulten procedentes para proteger los derechos y bienes jurídicos que la actora asegura se encuentran en riesgo:

- Secretaría de Gobernación,
- Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales,
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas,
- Instituto Nacional de las Mujeres,
- Poder Ejecutivo local,
- Congreso local, y
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas

Vinculándolas a informar de las determinaciones y gestiones que adoptaren, especialmente aquellas encaminadas a garantizar la integridad física de la promovente, sus familiares y colaboradores.

## **2. Sentencia de fondo dictada el diecisiete de agosto de ese mismo año**

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, la Sala consideró que de las constancias que obraban en el expediente se demostraba, tal como afirmaba la actora, que firmó su renuncia como Presidenta Municipal en contra de su voluntad.

Ello pues de la valoración del escrito de trece de abril de dos mil dieciséis, por el cual la ciudadana Rosa Pérez Pérez se comprometió a presentar licencia indefinida al cargo, así como del correlativo escrito firmado por ella misma, dirigido al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, en el que

aclaró que fue presionada por un grupo de inconformes del Municipio para firmar un documento en el que se comprometía a separarse de cargo, empero, que no presentaría tal renuncia, llevaron a inferir a ese órgano jurisdiccional que, al menos, desde esa fecha, un grupo de inconformes de la comunidad le estuvo exigiendo que dimitiera.

Lo anterior, puesto que si bien existía un escrito –de renuncia– que la propia demandante reconoció haber firmado, en la misma fecha aclaró al Congreso estatal el contexto en el que fue suscrito y reiteró su voluntad para continuar dirigiendo el gobierno municipal.

Asimismo, valoró la copia simple del acta de sesión extraordinaria de cabildo número 17/2016, de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, de la cual se desprendía que la ciudadana Rosa Pérez Pérez informó al cabildo que desde hacía varias semanas, el Síndico Municipal, en compañía de un grupo minoritario de habitantes, habían estado realizando acciones violentas que afectaban a la comunidad, buscando generar un ambiente de inestabilidad, con el único objetivo de lograr su destitución como Presidenta Municipal; también, les comunicó los hechos ocurridos el trece de abril cuando, a través de la supuesta violencia, fue obligada a firmar un escrito en el que se comprometía a renunciar y reiteró que no era su voluntad declinar el mandato que le otorgó el pueblo.

En la sentencia, se destaca que en el acta se asentó que la Presidenta Municipal estaba siendo amenazada por el aludido Síndico Municipal porque una mujer no debía gobernar el Municipio.

También, la Sala tomó en cuenta los escritos con acuse de recibo por parte del Gobernador, Secretario General de Gobierno y Subsecretario de Gobierno y Derechos Humanos, todos del Gobierno del Estado de Chiapas, así como del Presidente del Congreso estatal, por los cuales hizo de su conocimiento la presentación de denuncias penales contra Miguel Santiz Álvarez –Síndico

Municipal– y otras personas, por hechos posiblemente constitutivos de delitos; para informar la situación política que estaba viviendo el municipio; así como para solicitar el apoyo para que por vía del diálogo y la concertación se lograra la paz y tranquilidad del Municipio.

Al respecto, estimó que los documentos revelaban, esencialmente, las gestiones que estuvo realizando entre el veintiocho de abril y diecinueve de mayo de dos mil dieciséis la ciudadana Rosa Pérez Pérez, con la finalidad de visibilizar ante las autoridades estatales de Chiapas, la situación de violencia política que estaba sufriendo al interior de su comunidad, así como solicitar su intervención para que, en el ámbito de sus responsabilidades constitucionales y legales correspondientes, tomaran las medidas eficaces para evitar alguna situación de violencia que pudiera afectar de manera grave tanto a su persona como a la comunidad en general; incluso, exigió a las referidas autoridades garantizar el retorno de familias desplazadas de sus comunidades con motivo del conflicto social que se estaba desarrollando en el Municipio.

De la misma manera, valoró las videograbaciones aportadas por la promovente, relativos a los hechos que, a su decir, ocurrieron el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis por la noche, en el que se apreciaba al Diputado Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, comprometiéndose *con la* comunidad a “sacarla” de la presidencia municipal.

Cabe destacar que, a decir de la promovente, el funcionario referido fue trasladado de manera violenta y en contra de su voluntad por un grupo de aproximadamente cien inconformes a la cabecera municipal de San Pedro, Chenalhó, Chiapas, amenazándolo con exhibirlo y quemarlo vivo si ella no renunciaba al cargo.

Derivado de todo lo anterior, la Sala Superior concluyó que la actora firmó su renuncia como Presidenta Municipal en contra de su voluntad, ya que semanas antes, esto es, desde el trece de abril de dos mil dieciséis, se vio sujeta a diversas

formas de coacción para presentar su renuncia a lo que ella estuvo negándose; finalmente el veinticinco de mayo siguiente, aceptó suscribirla a cambio de resguardar la integridad física de los legisladores Oscar Eduardo Ramírez Aguilar –Presidente del Congreso- y Carlos Arturo Penagos Vargas, quienes estaban retenidos en la Comunidad de San Pedro Chenalhó, por parte de un grupo de personas inconformes que solicitaban su renuncia.

Incluso, la renuncia firmada por la actora fue aprobada por el Congreso del Estado en una sesión extraordinaria en la cual no estuvieron presentes los dos Diputados antes referidos; circunstancia que coincidía con el hecho de que hasta que se formalizó el trámite legislativo de la renuncia y designación de Presidente Municipal sustituto con la aprobación y publicación del Decreto, fueron liberados los dos legisladores de San Pedro Chenalhó.

Ahora, en concepto de la Sala, la circunstancia de que se exigiera su renuncia porque 1. supuestamente no había ejecutado obras durante su administración y 2. una mujer no debía gobernar el municipio, actualizaba un contexto de violencia política que obedeció, en parte, a su condición de mujer, lo cual trascendía el aspecto meramente individual de la titular del derecho de sufragio pasivo, pues también involucraba a la comunidad en su conjunto, puesto que había sido el electorado quien la había situado en esa posición mediante su voto.

Por esta razón, se concluyó que la renuncia aprobada por el Congreso del Estado fue suscrita sin la libre voluntad de la ciudadana Rosa Pérez Pérez, al haber sido presionada para suscribirla, que hacía patentes los actos de violencia política de género referidos en el escrito de demanda; por tanto, se determinó que resultaba ineficaz y no podía producir efecto jurídico alguno.

En consecuencia -y este asunto ejemplifica de buena manera también otro elemento requerido para las autoridades tratándose de violencia política, en términos de los señalado por el Protocolo y las normas, tanto internacionales

como internas del Estado mexicano referidas a lo largo de la presente investigación-, a manera de reparación del menoscabo en los derechos de la promovente, mediante medidas eficaces que compensaren de forma integral el derecho vulnerado, se ordenaron los efectos siguientes:

1. Se determinó que dicha renuncia, al haber quedado acreditado que fue suscrita sin voluntad de la suscriptora, no podía producir efecto jurídico alguno.
2. Revocar el acto impugnado, al ser consecuencia de un acto que carecía de validez.
3. Para restituir a la actora en el uso y goce del derecho político electoral violado, se instó al Congreso del Estado de Chiapas para que a través de su Comisión Permanente, una vez notificada la sentencia, de manera pronta y eficaz, con el apoyo del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, y dependencias que estimara pertinente, llevara a cabo los actos jurídicos y materiales dirigidos a reincorporar a la ciudadana Rosa Pérez Pérez al cargo de Presidenta Municipal de San Pedro, Chenalhó, para el que fue democráticamente electa durante el proceso electoral 2014-2015. Esta restitución comprendía el pago de contraprestaciones y demás emolumentos que debió percibir la actora desde la emisión del Decreto impugnado y, a la postre, revocado, y el dictado de la sentencia. Asimismo, para hacer efectiva la tutela judicial de la actora, se conminó a la responsable a implementar las medidas idóneas, razonables y eficaces para que, en coordinación con demás integrantes del cabildo municipal y demás autoridades de seguridad del Ayuntamiento, resguardara el orden público en el Municipio, con motivo de la reincorporación determinada. De igual manera, se vinculó a Secretaría General de Gobierno de la entidad, para que, a través del diálogo y la concertación, de manera oportuna, adecuada y eficaz, creara los cauces para sensibilizar a las partes en conflicto a efecto de que colaboraren en el cumplimiento de la sentencia.

También, vinculó a los integrantes del Ayuntamiento para que coadyuvaran en el cumplimiento de la sentencia.

La relevancia de esta sentencia radica precisamente en que el TEPJF, derivado de distintos actos transgresores de los derechos político-electorales de una funcionaria -derecho a ejercer el cargo para el cual fue electa-, en relación con el derecho de los electores a haberle conferido el cargo a ella y no a otra persona, declararon la nulidad de un acto jurídico -la renuncia- por haberse dado en un contexto de violencia política contra una mujer, por el hecho de ser mujer.

Es decir, la nulidad de su supuesta renuncia y, consecuentemente, su reincorporación determinada en la sentencia, atendió primordialmente a actos de violencia derivados de que “una mujer no debía gobernar el municipio”, cuestión que, para la Sala, reunía los elementos necesarios para acreditar la violencia política con elementos de género contra una mujer, tal como se ha venido desarrollando en la presente investigación.

El análisis de la violencia aducida no es que se hubiere efectuado de forma general contra un acto de violencia como si se tratara de la promoción de una denuncia ante una autoridad ministerial, sino que se realizó el estudio de la vulneración de un derecho político-electoral como consecuencia de un acto de violencia política, de ahí que fuera viable su análisis.

## **II. Caso Felicitas Muñoz Gómez**

El asunto tiene su origen en el proceso electoral 2014-2015 llevado a cabo en el Estado de Guerrero, para la renovación quienes ocuparían la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos en el Estado.

Particularmente, para el Municipio de Mártir de Cuilapan resultó electa la

ciudadana Felicitas Muñiz Gómez como Presidenta Municipal, para fungir ese cargo del año 2015 a 2018.

Sin embargo, el veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis se recibió por la Sala Superior el escrito signado por dicha ciudadana, por el cual denunció la comisión de hechos constitutivos de violencia política y de género materializados en su contra, de sus familiares, colaboradoras y colaboradores, tales como amenazas de muerte, allanamientos y disparos de arma de fuego, robo de bienes muebles, obstrucción de obras, quema de vehículos propiedad del Municipio y toma de carreteras, orquestados por diversas personas, entre ellas, los ediles del propio Ayuntamiento que presidía, con el fin de extorsionarla y presionarla para que dejara su cargo.

Adujo que estos actos de violencia trajeron como consecuencia que no pudiera ejercer a cabalidad el cargo para el cual fue electa.

Esta impugnación dio origen a dos pronunciamientos de la Sala Superior en razón de su necesidad: a) el acuerdo de Sala dictado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en el expediente SUP-AG-93/2016 y b) la sentencia de fondo dictada el diecinueve de octubre de ese mismo año, en el expediente SUP-JDC-1773/2016 y acumulado.

### **1. SUP-AG-93/2016**

Esta resolución únicamente se centró en resolver la solicitud de medidas de protección efectuada por la promovente, por la serie de hechos violentos narrados en su escrito que, presuntamente, comprometían el libre ejercicio del cargo para el que fue electa, además de ponerla en riesgo físico y emocional a ella, su familia, colaboradores y colaboradoras.

Al respecto, se consideró que las medidas de protección en materia electoral

cumplen con la función fundamental de prevenir mayores daños a las víctimas y evitar que sean irreparables, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales.

Por esta razón, consideró procedente informar y solicitar la colaboración urgente de diversas autoridades, para que diseñaran y ejecutaran las medidas de protección que consideraran oportunas. Las autoridades fueron las siguientes:

b) Autoridades federales

- Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres.

b) Autoridades del Estado de Guerrero

- Secretaría General de Gobierno.
- Fiscalía General del Estado de Guerrero.
- Congreso del Estado de Guerrero.
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

Asimismo, en la resolución se señaló que la definición de las medidas debía realizarse a partir de la consulta informada de la promovente.

Además, que las medidas de protección debían ser implementadas en un primer momento para la actora y, posteriormente, respecto de sus familiares, colaboradores y colaboradoras que lo requirieran.

Por último, solicitó la colaboración de la Unidad para la Defensa de los Derechos

Humanos, para que realizara un análisis del riesgo que enfrentaba la actora y propusiera un plan de protección acorde a la situación.

## 2. SUP-JDC-1773/2016 y acumulado

En la sentencia de fondo del asunto, la Sala Superior analizó los siguientes hechos aducidos por la actora:

- **Violencia política de género.** Señaló haber sido víctima de este tipo de violencia durante su campaña electoral, derivado de presuntos actos de intimidación, calumnias y vandalismo en contra su persona cometidos por un grupo de hombres encabezados por los ciudadanos Crisóforo Nava Barrios y Pedro Ángel Salazar, habitantes del Municipio, en los que destruían o alteraban su propaganda electoral.

Particularmente, refirió que reproducían su fotografía y en ella escribían frases como: *"No dejes que te gobierne una vieja"*, *"Vete a la verga, el pueblo no te quiere"*, *"Chita eres una puta"* y *"La peor vergüenza del pueblo."*

Asimismo, refirió ser víctima de esta violencia durante el desempeño de su cargo, debido al despliegue de una campaña misógina y machista a través de la red social Facebook, que denigraba su imagen como Presidenta Municipal y emitía comentarios en contra de su persona, así como humillantes hacia las mujeres.

- **Toma del Ayuntamiento.** Mencionó que al hacerse públicos los resultados de la elección, Crisóforo Nava Barrios y Pedro Ángel Salazar tomaron el Ayuntamiento diciéndole que no permitirían el paso a las oficinas, además de que no la dejarían gobernar porque estaban "ya cansados de ser gobernados por una vieja, como si ya no hubiera hombres."

- **Actos en torno a su toma de protesta.** Refirió que el día de su toma de protesta tuvo que habilitarse un salón como recinto oficial por estar tomadas las instalaciones del Ayuntamiento.
- **Segunda toma del Ayuntamiento.** Adujo que un grupo de personas encabezado por Crisóforo Nava Barrios, el Síndico Benito Sánchez Ayala, las Regidoras Edelmira del Moral Miranda y María del Rosario López García, así como el Regidor Humberto Palacio Celino, de nueva cuenta tomaron el Ayuntamiento, lo cual no le permitió regresar.
- **Destrucción y obstrucción de obras municipales.** Señaló que ese mismo grupo reiteradamente ha cortado el suministro de agua a la cabecera municipal, con el fin de extorsionarla; también, que las obras de rehabilitación de dos pozos de agua, primero fueron obstaculizadas y luego destruidas a fin de chantajearla, así como la destrucción de la obra de la unidad deportiva.
- **Saqueos en perjuicio del Ayuntamiento.** Mencionó también que Crisóforo Nava Barrios, el Síndico Benito Sánchez Ayala, las Regidoras Edelmira del Moral Miranda y María del Rosario López García y otras personas, sustrajeron de la Escuela Pablo I. Sidar que colinda con las instalaciones del Ayuntamiento, 76 toneladas de maíz, 50 toneladas de cemento, 30 toneladas de varilla, 50 tinacos y 6,000 láminas galvanizadas, las cuales se tenía contemplado distribuir entre las distintas comunidades que conforman la cabecera municipal, por lo que presentó la denuncia penal correspondiente ante el Agente del Ministerio Público de Tixtla, Guerrero. Igualmente, que allanaron el domicilio que tenía habilitado como oficinas alternas, robando equipos de cómputo, impresoras, sillas y material de oficina.
- **Ataques y daños a su domicilio y el de sus familiares.** Adujo que ese mismo grupo de personas patearon y dañaron la puerta de su casa, aventaron piedras y rompieron vidrios, además de que emitieron insultos a su persona como: "Sal

*cabrona, a ti te quiero", "Ya traemos la reata para lazarte", "Te vamos a sacar aunque sea arrastrando"; y en casa de su hermano robaron y dañaron sus muebles.*

Asimismo, que posterior a la detención de Crisóforo Nava Barrios, el Síndico junto con otras personas nuevamente fueron a su casa, a la cual le dieron varios balazos, razón por la cual tuvo que salir de la cabecera municipal, aunado a la amenaza de que la privarían de su libertad a fin de pasearla desnuda por el pueblo.

- **Solicitud de auditoría y juicio político.** Refirió que a petición del grupo de inconformes encabezado por Benito Sánchez Ayala, las regidoras Edelmira del Moral Miranda, Maria del Rosario López García, Humberto Palacios Celino, así como Crisóforo Nava, fue citada a la Auditoría General del Estado para informarle que iba ser practicada una revisión a las cuentas del Ayuntamiento.

Además, que se enteró por los medios que se ingresó una solicitud de juicio político, a fin de que se le revocara su mandato como Presidenta Municipal.

- **Incendio de camionetas del Ayuntamiento.**

- **Ataques contra otros ediles e integrantes del Ayuntamiento.**

En el asunto se consideró que, de las pruebas allegadas al juicio, se acreditó la configuración de actos constitutivos de violencia política basada en elementos de género, que impidieron a la actora que ejerciera a cabalidad su cargo.

La Sala Superior, estimó que de la valoración de las distintas pruebas, si bien en lo individual solo representaban indicios respecto de los hechos que pretendían demostrar, administradas entre sí eran de la entidad suficiente para tener por demostrado que los ediles Benito Sánchez Ayala, Edelmira del Moral Miranda,

María del Rosario López García y Humberto Palacios Celino, en contubernio con los ciudadanos Crisóforo Nava Barrios y Pedro Ángel Salazar, de manera intelectual o material, participaron en la comisión de distintos actos de violencia política, que además de poner en riesgo su integridad personal, la de algunos familiares, colaboradoras y colaboradores, había afectado a la paz social y gobernabilidad del Ayuntamiento, con la intención de obstaculizar y, en su caso, obtener la renuncia -por medio de la fuerza- de esa funcionaria.

Algunos de estos actos de violencia se estimaron basados en el género de la funcionaria, pues de lo demostrado se concluyó que las expresiones, caricaturas y el tipo de amenazas realizadas en su contra, tenían un fuerte contenido basado en el sexo y en el género, en estereotipos y en actitudes discriminatorias sobre el rol de las mujeres en puestos públicos.

Quedó acreditado que durante su campaña se reprodujo una fotografía de la funcionaria en la que se escribieron frases como *"No dejes que te gobierne una vieja"*, *"Vete a la verga, el pueblo no te quiere"*, *"Chita eres una puta"*. *Igualmente, que al hacerse públicos los resultados de la elección, Crisóforo Nava Barrios y Pedro Ángel Salazar, tomaron el Ayuntamiento diciéndole que no permitirían el paso a las oficinas y que no la dejarían gobernar porque estaban "ya cansados de ser gobernados por una vieja, como si ya no hubiera hombres"*.

Por lo que respecta a la violencia durante el desempeño de su cargo, diversos hechos como que un ciudadano se vistió de mujer imitándola, colocándose una bandera que decía *"Miss Presi"* y saliendo a las calles con banda de música y haciendo movimientos obscenos con el fin de ridiculizarla y colocación de mantas con leyendas como *"Quién creo este género pendejo de las mujeres y a chita"*, *"Maldita vieja las mujeres no saben gobernar solo sirben (sic) para coger"*, sirvieron al Tribunal para determinar que esos actos de violencia tenían un fuerte contenido basado en el género.

Se precisó en la sentencia, que los actos de violencia basada en el género, tales como la emisión verbal de cierto tipo de amenazas, tienen lugar en espacios privados donde ocasionalmente sólo se encuentran la víctima y su agresor y, por ende, no pueden someterse a un estándar imposible de prueba, por lo que su comprobación debe tener como base principal el dicho de la víctima leído en el contexto del resto de los hechos que se manifiesten en el caso concreto.

Por ello, dictó los siguientes efectos en la sentencia:

- a) Ordenar al Síndico y Regidores abstenerse de cometer actos de violencia política y de género encaminados a afectar el pleno ejercicio del cargo de la ciudadana Felicitas Muñiz Gómez, como Presidenta Municipal del referido Ayuntamiento.
- b) Vincular a distintos Poderes y autoridades a coadyuvar en el cabal cumplimiento de la sentencia, y toda vez que se trató de un caso de violencia política de género, deberían actuar conforme a la debida diligencia y a la perspectiva de género. (Gobernador, Congreso del Estado, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, así como al Instituto Estatal y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Guerrero)
- c) Dado que se advirtió la potencial comisión de delitos, se dio vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, así como a la Fiscalía General del Estado de Guerrero para que el ámbito de sus atribuciones, determinaran lo que en derecho correspondiera partiendo del reconocimiento de que se habían configurado.

Como puede verse, este asunto también ejemplifica de buena forma dos situaciones:

Por un lado, con el fin de garantizar los derechos de la actora e interrumpir situaciones que pudieran seguir causando afectaciones a su integridad o la de sus allegados, el Tribunal Electoral de forma inmediata hizo del conocimiento de las autoridades con facultades para tomar las medidas necesarias para cesar actos

de violencia política.

Por otro, que para la resolución del fondo del asunto, el Tribunal actuó con la debida diligencia y la perspectiva de género, no solo al valorar las pruebas de forma conjunta, sino también al buscar un resarcimiento integral del derecho vulnerado, mediante el dictado de diversos efectos y medidas tendentes a proteger los derechos no solo de la actora sino de toda la colectividad que estimó a bien concederle su voto.

En el caso, para la Sala Superior quedó demostrado fehacientemente actos de violencia cometidos contra la actora y personas cercanas a ella, derivados de un fuerte contenido de elementos de género, aparentemente por una resistencia colectiva basada en estereotipos de género, respecto a que las mujeres no debían gobernar a los hombres, de ahí la relevancia del asunto.

El tema de violencia política con elementos de género contra una mujer dio origen a un acto concreto que en efecto vulneraba derechos político-electorales de una ciudadana, particularmente su derecho a ser votada, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo para el cual fue electa, razón por la cual el Tribunal se encontraba en oportunidad y facultad constitucional y legal para dirimir la controversia, velar por sus derechos y restituirla en el goce de los mismos, por actualizarse un acto de violencia política.

#### **b) Actos u omisiones en el desempeño de un cargo dentro de una institución electoral**

Existen dos asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral que resultan de especial relevancia por haberse determinado la existencia de violencia política con elementos de género contra una mujer al interior de una institución electoral; uno se suscitó al interior de una autoridad jurisdiccional, particularmente

en el Tribunal Electoral, y el otro, una autoridad administrativa, específicamente el Instituto Electoral de Quintana Roo; asimismo, existe otro asunto muy reciente por parte de la Sala Superior que vale la pena tener en consideración por la divergencia de opiniones que implicó para sus integrantes.

## **I. Caso Tribunal de San Luis Potosí**

De manera preliminar, debe destacarse que si bien este asunto no se resolvió por una eminente violencia política por razón de género contra una mujer, sí se determinó con base en diversas pruebas que se ejerció una violencia contra una funcionaria pública en el ejercicio de su encargo que le impidió el desarrollo de las funciones inherentes a su cargo e, incluso más importante, permite vislumbrar la ineficacia de la norma en el estado en que se encuentra actualmente.

Este asunto encuentra su origen el seis de octubre de dos mil catorce, fecha en la que la Sexagésima Segunda Legislatura del Senado de la República designó como Magistrados del Tribunal Electoral de San Luis Potosí a Yolanda Pedroza Reyes, Oskar Kalixto Sánchez y Rigoberto Garza de Lira, por tres, cinco y siete años, respectivamente. Este último, fue designado como Presidente de ese órgano para fungir del ocho de octubre de dos mil quince al ocho de octubre de dos mil dieciséis.

Así, el asunto tuvo origen en la demanda de juicio ciudadano presentada por la referida Magistrada, contra diversos actos atribuidos al Pleno de ese Tribunal, su Presidente y al Secretario General de Acuerdos, que en su concepto afectaban su derecho a integrar y ejercer sus funciones dentro del órgano electoral.

En el escrito, medularmente se controvertía una serie de actos atribuidos a los integrantes del Pleno del Tribunal local y al Secretario General, consistentes en el impedimento y obstaculización para que, en su carácter de Magistrada, tuviera

acceso a la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, como imponerse de los acuerdos, actuaciones y demás documentación concerniente a las actividades del órgano jurisdiccional.

Asimismo, demandó la existencia de un clima de acoso, violencia, inequidad y hostigamiento laboral en su contra por parte de los otros Magistrados y de su Secretario, como el aseguramiento de su oficina por parte de las autoridades ministeriales. El asunto fue radicado ante la Sala Superior con la clave de expediente SUP-JDC-4370/2015.

Al respecto, la Sala consideró que, del caudal probatorio allegado al juicio, existía convicción en cuanto a que la promovente había presentado diversas solicitudes de información y documentación inherentes al ejercicio de su función como Magistrada, sin que hubieren sido atendidas.

De la documentación allegada al juicio como prueba, la Sala apreció una actuación concertada por parte de los integrantes del Tribunal local y del Secretario General, con la finalidad de obstaculizar e impedir el desempeño de las funciones de la actora.

Efectivamente, la Sala señaló que la respuesta dada por el Secretario General, respecto a la solicitud de expedición de copia certificada de diversa documentación, así como para que se le pusiera a la vista el acta de la sesión del Pleno de ese órgano celebrada a las ocho horas del día dos de enero de dos mil quince, era incorrecta.

Ello, en razón de que la afirmación del Secretario, relativa a que no podía permitir a la Magistrada solicitante el acceso a esa información de manera inmediata, puesto que contaba con diez días para darle respuesta como lo dispone el artículo 8o. constitucional, no es aplicable a los integrantes de un órgano jurisdiccional como lo es ese Tribunal, sino que, por el contrario, los integrantes del Pleno deben

tener acceso, de manera inmediata y sin impedimentos, a toda aquella información que sea propia del funcionamiento del Tribunal.

Además de que no resultaba jurídicamente viable sostener que un Magistrado tuviera que sujetarse a una autorización de su petición de un funcionario jerárquicamente inferior.

Por otro lado, la Sala Superior también consideró indebido el actuar de los dos Magistrados, al negar el derecho a la promovente a que sus manifestaciones consten en el acta de sesión del Pleno, con independencia de que estuvieren de acuerdo o no con las mismas.

Lo anterior, puesto que la naturaleza de un órgano colegiado estriba precisamente en la diversidad de opiniones y en el disenso respecto del sentido o consideraciones que sustentan una determinación, razón por la cual resultaba inadmisibles que las opiniones de sus integrantes pudieran ser objeto de censura o autorización de sus pares, pues ello resultaría una transgresión a su libertad y autonomía.

Por último, la Sala valoró el acta levantada por el Agente del Ministerio Público del Fuero Común Investigador Adscrito a la Mesa Cuatro Central, de la que apreció que, bajo el argumento de que supuestamente se había alterado un documento correspondiente a un expediente bajo responsabilidad de la promovente, los Magistrados Rigoberto Garza y Oskar Kalixto, así como el Secretario General de Acuerdos del Tribunal local, solicitaron la intervención ministerial vía telefónica.

El agente ministerial, a solicitud de dichos funcionarios, selló y aseguró las oficinas de la Magistrada actora.

Sin embargo, del análisis del expediente la Sala concluyó que no se apreció en concreto en qué consistió el ilícito denunciado, no se advirtió la existencia de una

denuncia presentada formalmente, ni que se hubiera hecho imputación alguna contra la Magistrada que llevara a la necesidad de asegurar y clausurar sus oficinas.

Por todo lo anterior, la Sala concluyó que la actora había sido sometida a una serie de acciones y conductas que tenían el fin de impedir el ejercicio de sus funciones como integrante del Pleno de ese Tribunal Electoral, que generaron un clima laboral adverso para influir en su comportamiento y su trato hacia sus pares, puesto que las conductas referidas no podían considerarse como un trato ordinario que se presente entre los integrantes de un órgano colegiado, pues se observaba una marcada actitud concertada y continua de los integrantes del Pleno del Tribunal hacia la Magistrada, para incidir en su comportamiento y obstaculizar el desempeño de su cargo.

Esto es, se consideró que existía una situación de rispidez que impactó en el funcionamiento del Pleno del Tribunal local, y que generó una situación de violencia laboral hacia la Magistrada, viéndose impedida para ejercer sus funciones e, incluso, víctima de conductas que tenían por objeto menoscabar sus derechos fundamentales.

Por estas razones, la Sala Superior consideró necesaria la implementación de las siguientes medidas a fin de restituir a la Magistrada en el uso y goce de sus derechos vulnerados:

- 1) Ordenó al Presidente del Tribunal local y al Secretario General de Acuerdos a permitir a la Magistrada el acceso a toda aquella información y documentación relacionada con el funcionamiento del órgano, y aquella necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones como integrante del órgano colegiado;
- 2) Eliminar todo impedimento que permitiera el adecuado y correcto ejercicio de la función pública que en su carácter de Magistrada tenía encomendada;
- 3) Dar vista al Senado de la República para que, como órgano responsable de

la designación de los Magistrados Roberto Garza de Lira y Oskar Kalixto Sánchez, investigara y, en su caso, impusiera las sanciones que correspondieran, por la violencia y abuso laboral cometido contra la promovente;

- 4) Dar vista a la Contraloría Interna del Tribunal Electoral local, para que realizara la investigación correspondiente y, en su caso, impusiera la sanción a que hubiera lugar por las conductas atribuidas al Secretario General de Acuerdos del Tribunal.

No obstante ello, mediante diversos escritos presentados ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior el veintidós de abril de dos mil dieciséis, el ocho de agosto siguiente y el catorce de octubre del mismo año, la Magistrada declarada como víctima de actos de violencia y acoso laboral se vio en la necesidad de promover incidentes de inejecución de sentencia a fin de hacer efectivos sus derechos.<sup>170</sup>

Esencialmente, como resultado de los mismos se declaró lo siguiente:

- Por cuanto a las actuaciones que debía desarrollar el Senado de la República, la sentencia debía tenerse por cumplida con base en el informe efectuado por el Director General de Asuntos Jurídicos, en el sentido de que aun cuando constitucionalmente el Senado de la República es el órgano encargado de la designación de los magistrados electorales locales, sus facultades no podían extenderse a la materia sancionadora o de responsabilidades, ya que ello es competencia de los órganos de control interno respectivo.

Es decir, que la vista no implicaba que el Senado de la República debiera iniciar obligadamente un procedimiento sancionador e impusiera una sanción a los referidos funcionarios locales, o que actuara en determinado sentido, cuando tales aspectos no se encontraban expresamente dentro de

---

<sup>170</sup> SUP-JDC-4370/2015-Inc1, SUP-JDC-4370/2015-Inc2 y SUP-JDC-4370/2015-Inc3.

sus facultades constitucionales y legales, sino que únicamente se sometieron a su consideración los hechos materia del juicio principal para que, previa definición de sus atribuciones y competencia, “en su caso”, tomara la determinación que en Derecho estimara procedente, por lo que al no advertirse que tuviera alguna facultad para imponer sanciones por las responsabilidades derivadas del ejercicio de su función pública a los Magistrados, debían tenerse por cumplidas las acciones que debía realizar ese órgano legislativo.

- Por cuanto hace al incumplimiento imputado al órgano interno de control del Tribunal local, se estimó que no existía puesto que se encontraba realizando las acciones pertinentes para la debida integración del expediente de responsabilidad, en contra del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral Local.

Como era de esperarse, esto tuvo como consecuencia clara que el posterior veintinueve de enero de dos mil dieciocho la referida Magistrada víctima de esta violencia y discriminación, se viera obligada a presentar nuevamente otro escrito en el que expuso que en el Tribunal local aún persistía la práctica que se intentó corregir con la sentencia dictada desde el treinta de marzo de dos mil dieciséis, en el juicio ciudadano SUP-JDC-4370/2015, solicitando incluso medidas de protección. Ello, aduciendo nuevamente que mediante diversos actos por parte del Magistrado Presidente y del Secretario General le impidieron el ejercicio de su función como Magistrada dentro de diversos expedientes, pues en su concepto se le privaba del derecho de concurrir, participar, discutir y votar razonadamente y en condiciones de igualdad de oportunidades las resoluciones que deben emitirse de manera colegiada por el Pleno de ese órgano jurisdiccional local.

No obstante, la Sala Superior desechó la demanda al considerar que carecía de interés jurídico para promover el juicio, al no haber advertido alguna afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a su derecho a integrar el órgano de

autoridad jurisdiccional; asimismo, concluyó que lo alegado por la actora atendía a cuestiones de organización y funcionamiento interno del Tribunal local, lo cual correspondía a la autonomía de ese órgano jurisdiccional.

En un voto particular, la Magistrada Mónica Aralé Soto fregoso al no estar de acuerdo con lo resuelto por la mayoría, por estimar que el interés jurídico como presupuesto de procedencia del juicio ciudadano, es distinto a la existencia de las violaciones alegadas en esa instancia, pues esto último sólo puede determinarse al analizar en sus méritos los motivos de inconformidad, las pruebas y los demás elementos que obran en el expediente.

Es decir, si la Magistrada adujo que se generaba violencia política en razón de género derivado de la vulneración a su derecho a desempeñar su cargo, por diversos actos y omisiones atribuidos al Presidente y Secretario del Tribunal local, era claro que contaba con interés jurídico para promover el medio de impugnación en defensa de los derechos que estimaba vulnerados, pues en caso de acreditarse esto, podría dictarse una resolución que protejera su esfera jurídica y la restituyera en el derecho que fue transgredido.

Esto es, en concepto de la Magistrada disidente, asumir que no contaba con un interés jurídico porque no se advertía una afectación, implicaba prejuzgar sobre los hechos que constituían la litis y negar la posibilidad de que se analizara en el fondo la causa de pedir y el resto de los componentes que integraban la controversia, lo que también, implicaba denegar el acceso a la justicia en perjuicio de la promovente.

## **II. Caso Consejera Quintana Roo**

Este asunto encuentra su origen en la designación de Claudia Carrillo Gasca como Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, efectuada por el Consejo General del INE el treinta de octubre de dos mil quince.

Posteriormente, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis presentó escrito de denuncia contra diversos Consejeros y representantes de los partidos políticos, el Director de Organización, al Director de Partidos Políticos y Radiodifusión y al Jefe de la Unidad Técnica de Comunicación Social, todos de dicho Instituto, así como contra el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral y el Magistrado del Poder Judicial, ambos de esa entidad, por actos que consideró constitutivos de violencia política contra las mujeres que en su concepto tenían por objeto menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos político-electorales o las prerrogativas inherentes a su cargo.

Sustanciado el procedimiento, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE emitió el acuerdo por el cual, entre otras cuestiones, concluyó que no se contaba con elementos suficientes para instaurar el procedimiento administrativo sancionador solicitado en la denuncia.

Inconforme con esta determinación, la Consejera denunciante promovió juicio electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, el cual quedó radicado con la clave de expediente SUP-JE-102/2016. Medularmente, la demanda se sustentaba en que el acuerdo carecía de la debida fundamentación y motivación, vulneraba el principio de exhaustividad por no considerar todos los hechos denunciados y por haberse resuelto sin asumir la perspectiva de género a la que se encontraba obligada la autoridad por la naturaleza de lo denunciado.

Al respecto, en esta sentencia dictada el diecinueve de octubre, la Sala consideró que le asistía la razón a la promovente, en razón de que se hizo un análisis parcial o fragmentado de los hechos narrados en la denuncia, por lo cual la autoridad responsable no estuvo en aptitud de apreciar el contexto de la compleja situación narrada por la Consejera, que de acuerdo con el escrito de denuncia, tenía como punto de partida la participación de diversos funcionarios en su contra, por no haber accedido a beneficiar a un partido político durante su gestión y por el

sentido de algunos votos que emitió en el ejercicio del cargo.

Asimismo, toda vez que la Consejera alegó la existencia de violencia política contra ella en su calidad de funcionaria, mujer y madre soltera, derivada de una serie de actos que obstaculizaban el ejercicio de su cargo dentro de una autoridad electoral, referida de forma coherente, ordenada y en un contexto de verosimilitud suficiente, respecto a hechos y circunstancias concretas atribuidas a personas identificables, dentro de su entorno laboral y fuera de él, se hacía necesario el deber de actuar con la debida diligencia, por lo cual la Sala consideró procedente pronunciarse respecto a la solicitud de medidas de protección hecha en su denuncia.

En consecuencia, la Sala ordenó a la autoridad responsable pronunciarse sobre las medidas pertinentes para atender los hechos denunciados; a la brevedad posible hacer un examen integral y contextual de todo lo planteado en la denuncia desde una perspectiva de género, considerando incluso el ordenar otras diligencias previas relacionadas con todos los denunciados; dictar de nuevo el acuerdo que correspondiera, respecto a la solicitud de inicio de procedimiento sancionador.

Posteriormente, en cumplimiento a esta ejecutoria, el Titular de la Unidad Técnica dictó un nuevo acuerdo, en el que ordenó iniciar procedimiento ordinario sancionador únicamente contra la Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral local y uno de sus Consejeros; además, en este se determinó carecer de competencia para conocer de la denuncia contra los Magistrados referidos, y dio vista a los Comités Directivos Estatales de diversos partidos políticos y a la Fiscalía Especializada local.

Inconforme con esta nueva determinación, la Consejera electoral promovió un nuevo juicio que quedó radicado ante la Sala Superior con la clave de expediente SUP-JE-107/2016, en el que esencialmente adujo que la autoridad emisora no

observó un enfoque de género, no analizó de forma exhaustiva todos los hechos denunciados y tampoco tomó en cuenta todas las pruebas que tuvo a su alcance.

Los hechos denunciados medularmente consistían en que diversos funcionarios estatales del Tribunal Electoral local, del Poder Judicial del Estado, del Instituto Electoral local y representantes de partidos habían estado realizando acciones dirigidas a menoscabar el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como las prerrogativas inherentes a su cargo, cuyo origen atribuyó a que desde el inicio de su encargo como Magistrada se negó a la solicitud del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral local, de apoyar a un partido político y a una coalición; también por haber denunciado hechos que consideró contrarios a la ley; así como por haber votado en determinado sentido en decisiones tomadas por el Consejo.

Estas acciones consistieron en presuntas llamadas intimidatorias y correos electrónicos o mensajes de texto, desplegados de prensa, una supuesta “reactivación indebida de una averiguación previa” iniciada en su contra, así como la supuesta obstaculización de su labor como integrante de la Comisión transitoria de igualdad entre mujeres y hombres, y una confabulación para perjudicarla con, por ejemplo, la solicitud de inicio de un procedimiento de remoción en su contra, la cual no había prosperado.

Las mismas, narradas mediante una relación de treinta y dos hechos en la que se señaló fechas, lugares y circunstancias concretas, así como las personas a quienes se les atribuían y su cargo o representación que ostentaban. Dentro de esta narrativa, la Sala advirtió aspectos directamente relacionados con la condición de mujer de la Magistrada promovente, como los hechos siguientes:

- Amenazas de uno de los funcionarios vía telefónica, narrada de la siguiente forma:

“me llamó a mi número privado de celular el lic. [...] desde su número a quien conocí como litigante en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, para decirme que el Magistrado Presidente...ya le había dicho que me puse

pendeja (sic), infiriéndome diversas groserías hacia mi persona, desvalorizándome por ser mujer, exigiéndome obediencia a él, al multicitado magistrado y al lic. [...], Gobernador Constitucional del Estado; dicha llamada tuvo una duración de aproximadamente cuarenta minutos, donde no me dejaba hablar y me amenazaba que si colgaba la llamada me iría mal, a mí y a mi familia, a lo que me dio temor pues soy madre soltera de una menor de siete años, es importante decir que testigos de la llamada en ese momento se encontraban los consejeros...”

- Insultos por su condición de mujer por parte de uno de los representantes de los partidos políticos denunciados, relatada de la manera siguiente:  
“el C...quien se ha conducido hacia la suscrita de forma grosera, previo a las sesiones me ha dicho en los pasillos que seguro le doy las nalgas al candidato del PRD-PAN’, siempre sus intervenciones son denostativas y agresiva (sic) hacia mi actuar y hacia mi función como consejera, pues siempre ha referido que soy parcial a la coalición contraria la cual representa ante el Consejo General en la elección del cinco de junio del año en curso.”

Toda esta narrativa implicaba una serie de hechos, personas y lugares, a partir de un mismo conductor, consistente en que la causa de estas conductas en su perjuicio fue la entrevista de seis de noviembre de dos mil quince que tuvo con otros Consejeros y el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo, así como por su actitud en el ejercicio de su encargo, fuera en la toma de decisiones en las sesiones públicas o en la denuncia de irregularidades de funcionarios del Instituto local.

Esto es, la hipótesis principal de la Magistrada dependía directamente con otras hipótesis secundarias.

Al resolver el asunto, la Sala modificó el acuerdo controvertido, para efecto de que iniciara procedimiento ordinario sancionador no sólo contra los Consejeros

Electoral ya emplazados, sino también contra los consejeros representantes de los partidos políticos denunciados; al Director de Organización, al Director de Partidos Políticos y Radiodifusión y al Jefe de la Unidad Técnica de Comunicación Social del Instituto Electoral local señalados en la denuncia, a fin de que realizara un estudio completo de los hechos denunciados.

Esto, pues para analizar los hechos en un contexto de violencia política de género, debe realizarse con una diligencia más estricta y de forma conjunta; es decir, la perspectiva de género que debe asumir toda autoridad en materia electoral constriñe a estudiar la cuestión planteada con base en un parámetro distinto al habitual, por lo cual los hechos denunciados debían ser analizados de forma integral, pues de no hacerlo de esta manera se corría el riesgo de descontextualizarlos.

Lo anterior, porque si bien en situaciones ordinarias se pretende depurar el procedimiento, cuando las denuncias impliquen posibles violaciones graves a los principios de independencia e imparcialidad de los organismos electorales, así como cuando se aleguen situaciones que pudieran afectar de manera diferenciada a una mujer por razón de su género, se debe ordenar el inicio del procedimiento sancionador electoral en contra de todas las personas denunciadas respecto de las cuales las autoridades tengan competencia.

Es decir, cuando se advierta la existencia de una hipótesis compleja que involucre una posible afectación no sólo a la independencia y autonomía en la función electoral sino también una posible situación de violencia política en razón de género, resulta procedente que la autoridad inicie procedimiento ordinario contra todos aquellos denunciados respecto a quienes tenga competencia; en el caso, contra todos los consejeros electorales y los representantes partidistas involucrados, así como del personal directivo del Instituto Electoral local denunciado, considerando el contexto integral de los hechos denunciados.

Esto es, la autoridad no debe fragmentar la apreciación de los hechos narrados en una denuncia, en aquellos que sean de naturaleza estrictamente electoral y los que considere de naturaleza distinta, para limitarse a investigar sobre los primeros. Por el contrario, debe hacer una aproximación completa y exhaustiva a la denuncia, como un conjunto de hechos interrelacionados, a efecto de constatar en la indagatoria que lleve a cabo si constituyen una afectación al principio de autonomía que debe regir su desempeño y si, en su caso, se tradujeron en un menoscabo o en la anulación del reconocimiento, goce y/o ejercicio de sus derechos político-electorales o de las prerrogativas inherentes al cargo público que se desempeñe.

Por esta razón, la Sala consideró relevante señalar que cuando se aduzca una serie de conductas que podrían constituir supuestos de violencia política en razón del género dadas en el mismo contexto y derivadas de una causa común, la complejidad e interdependencia entre los mismos es causa suficiente para que se realice una investigación exhaustiva sobre todos los hechos denunciados y se inicie procedimiento sancionador contra todos los denunciados respecto de los que se tenga competencia, independientemente de si el resultado final de su sustanciación fuera la inexistencia de sanciones a imponer, o que alguno de ellos quedara exento de sanción por razones de procedimiento o de ausencia de tipo administrativo a aplicar.

Por todo lo anterior, la Sala consideró necesario modificar el acuerdo controvertido para que la autoridad responsable realizara, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- 1) Emplazara a un procedimiento ordinario sancionador, adicionalmente a los tres consejeros electorales ya emplazados, a los Consejeros representantes de los partidos políticos denunciados; al Director de Organización, de Partidos Políticos y Radiodifusión y al Jefe de la Unidad Técnica de Comunicación Social del Instituto Electoral local;
- 2) Analizara los hechos en su contexto integral, con base en el resultado de la investigación efectuada dentro de los procedimientos iniciados;

- 3) Determinara las vistas o solicitudes de colaboración de otras autoridades que estimara procedentes con base en el resultado de la investigación realizada dentro del procedimiento iniciado.

En ambas sentencias del presente apartado la Sala Superior llevó a cabo un estudio integral de los hechos puestos a su consideración, siguiendo la línea de una impartición de justicia con perspectiva de género, a fin de contemplar las vulneraciones con elementos de género aducidas, que subyacían a una serie de hechos aparentemente irregulares.

### **III. Caso Erika Ruvalcaba en Jalisco**

Este caso es el más reciente y es emblemático por la divergencia de criterios que propició dentro del máximo órgano especializado en justicia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral. Además, porque propició dos sentencias diferentes que atendieron distintas etapas del proceso por el que pueden hacerse valer este tipo de actos:

#### **1. SUP-JDC-1679/2016**

Este asunto encuentra su origen en la presentación del medio de impugnación por parte de la Consejera Erika Cecilia Ruvalcaba Corral como integrante del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, a fin de controvertir esencialmente los siguientes actos y omisiones atribuidos a ese Consejo General:

- Solicitar la adopción de medidas cautelares a efecto de que se ordenara la suspensión de la celebración de la sesión extraordinaria de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Acuerdo por el que se aprobó la creación e integración de la Comisión Temporal para el seguimiento a los actos preparatorios para la

implementación del voto de los jaliscienses en el extranjero y tecnologías de la información durante la jornada electoral del primero de julio de dos mil dieciocho

- Acuerdo por el que se aprobó: a) la creación e integración de la Comisión permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional; b) el órgano que serviría de enlace y estaría a cargo de la atención de los asuntos del servicio profesional; c) adecuación a la estructura organizacional, cargos, puestos y demás elementos, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la rama administrativa, y d) la relación del personal que ocupan los cargos y puestos que se integran al Servicio Profesional Electoral Nacional, de ese organismo electoral.
- Omisión de proporcionarle diversa información a pesar de haberla solicitado de manera oportuna y reiterada.
- Impedirle el ejercicio de su cargo en virtud de acciones de acoso, discriminación, inequidad y violencia de género por parte de los integrantes del consejo.

Esencialmente basó su impugnación en los siguientes agravios:

1. Acoso laboral. Adujo que desde la fecha en la que ejerció el cargo como Consejera Electoral, sus compañeros Consejeros habían impedido de forma sistemática y reiterada ejercer su cargo al realizar agresiones verbales en sesiones públicas, pues señala que en estas se han expresado agresiones verbales hacia su persona, menoscabando y limitando el ejercicio de su función.

2. Omisión de dar respuesta a sus solicitudes de información. Señaló que a pesar de ocupar debidamente su cargo de manera reiterada se le ha negado el acceso a los datos que necesita para el ejercicio del mismo, pues desde dos mil catorce ha requerido información a diferentes áreas del Instituto sin haber obtenido respuesta, o bien, se le ha impedido obtenerla.

3. Exclusión de la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral

Nacional y vulneración al derecho de ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. Refirió que el acuerdo aprobado por el instituto local electoral vulneraba su derecho de ejercicio al cargo en condiciones de igualdad, en razón de que fue la única integrante de la antigua comisión que no fue incluida en la nueva, lo que implicaba recibir un trato diferenciado sin justificación por parte de sus compañeros; asimismo, que era la consejera que menos comisiones integraba, pues únicamente fue incorporada a dos permanentes y una temporal; también, que su participación para integrar la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional fue modificada por el Consejero Presidente durante la sesión en la que se aprobó dicha Comisión, dado que votó en contra de la creación e integración de la Comisión de Seguimiento a los Actos Preparatorios para la Implementación del Voto de los Jaliscienses en el Extranjero y Tecnologías de la Información durante la Jornada Electoral del primero de julio de dos mil dieciocho.

4. Por último, que todos estos actos afectaron su dignidad como consejera, ya que constituían un castigo ante su manera de votar.

Al respecto, en primer término el Tribunal Electoral determinó que de las constancias en autos en efecto se apreciaban varias solicitudes de diversas fechas suscritas por la actora, en su carácter de Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, y, en ejercicio de sus funciones como Presidenta de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, dirigidas a distintos funcionarios, Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo, en virtud de las cuales requería se le proporcionara información que consideraba necesaria para el ejercicio de su encargo que no fueron atendidas o no se cumplieron de forma eficaz y profesional.

Ello, pues no se advirtió que los directores a los cuales se les requirió determinada información hubieran emitido la respuesta correspondiente y mucho menos que la hubieran hecho del conocimiento de la Consejera; asimismo, que las respuestas efectuadas por el Presidente y Secretario se llevaron a cabo más de un año

después de realizada la solicitud, por lo que era claro que no podía considerarse un cumplimiento eficaz y profesional del deber que tenían dichos funcionarios, máxime cuando la Consejera manifestó que la información no sólo fue tardía sino también incompleta. Además, el Tribunal destacó que estas autoridades no proporcionaron la información hasta el momento en que la Consejera hizo valer su pretensión, con lo cual obtuvo una respuesta solo de algunos órganos solicitados.

En segundo lugar, por lo que hace a la exclusión de Comisiones el Tribunal consideró que la pretensión de la Consejera había quedado colmada con la modificación efectuada con posterioridad a la presentación de la demanda por parte del Consejo General a los acuerdos originalmente impugnados, ya que se modificó la integración de las comisiones de Organización Electoral; de Seguimiento al Servicio Profesional Nacional, así como la de Seguimiento a los Actos Preparatorios para la Implementación del Voto de los Jaliscienses en el Extranjero y Tecnologías de la Información durante la jornada electoral del primero de julio de dos mil dieciocho, a fin de que la Consejera actora formara parte de estas.

No obstante, consideró que resultaba claro que el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco no había actuado con el debido profesionalismo al obstaculizar el ejercicio del cargo de la actora, al haberla excluido indebidamente de comisiones sin ninguna justificación y haber entregado la información solicitada de manera tardía.

Por todo lo anterior, la Sala Superior determinó ordenar al Consejero Presidente de dicho Instituto que realizara todas las acciones necesarias a fin de salvaguardar y garantizar el efectivo ejercicio de las atribuciones de los integrantes de ese Consejo, para lo cual debería instruir y dictar las medidas administrativas indispensables a fin de ordenar a todos los órganos del Instituto que atendieran con la debida diligencia y oportunidad las peticiones de información de los Consejeros. Asimismo, debería velar porque en la integración de las comisiones

internas y dado que contaba con la facultad de proponer su conformación, que todos los consejeros ocuparan un número similar de este tipo de órganos.

Finalmente, en lo tocante al acoso laboral por la existencia de agresiones verbales en las sesiones públicas por parte de algunos integrantes del Organismo Público Electoral Local del Estado de Jalisco cuando disiente o expresa su particular punto de vista, la Sala estimó que la pretensión de la enjuiciante no era promover algún medio de impugnación, sino la de presentar una queja o denuncia, por actos que consideró constitutivos de infracción a la normativa electoral local.

Por ello, consideró que lo procedente era enviar las constancias originales con las cuales se integró el expediente para que, en plenitud de atribuciones y en el ámbito de su competencia, fuera el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el órgano que conociera de esta pretensión, toda vez que hacer del conocimiento de la autoridad hechos que pudieran constituir infracción a las normas y principios legales que rigen la actuación de algunos integrantes del citado Consejo General, a fin de que se analicen los actos desplegados y se determine lo que en Derecho proceda por la ejecución de esos actos, era competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al ser la autoridad competente para conocer de las presuntas infracciones a la normativa electoral.

## **2. SUP-JDC-9/2019**

Posteriormente, una vez debidamente sustanciado el procedimiento ante el Instituto Nacional Electoral, el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho el Consejo General de ese Instituto declaró infundado el procedimiento ordinario sancionador al considerar que las conductas denunciadas, consistentes en: 1) La falta de entrega de información, 2) Indebida exclusión de comisiones y 3) Presuntas agresiones verbales en las sesiones del Consejo General del OPLE, analizadas en su conjunto y concatenadas, no constituyeron acoso laboral en

contra de la Consejera, entre otras cuestiones, por lo siguiente:

- La exclusión de la denunciante en la integración de comisiones del órgano electoral y la negativa injustificada de entregarle información para el desempeño de sus funciones, no satisfacían los elementos de acoso laboral, porque los hechos se dieron en contextos, lugares y personas diversas, de lo cual no se advertía un actuar sistemático, ni tenían relación entre sí, por ser hechos aislados en circunstancias diversas.
- Las supuestas agresiones verbales en sesiones del Consejo General del Instituto electoral local en contra de la actora por parte de dos Consejeros y una Consejera, no se acreditaron porque no se demostró ni individual ni conjuntamente que hayan estado dirigidas a agredirla de manera clara e inequívoca, ni constituyeron un acto hostil como elemento configurativo del acoso laboral tendente a disminuir su actividad profesional.
- Fueron hechos particulares y aislados de diversos miembros del Instituto local, que no se traducen en actos o comportamientos hostiles con el fin de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la denunciante.
- No se advertía agresividad u hostigamiento laboral, ya que, por una parte, la información solicitada, en algunos casos no se encontraba en poder de las personas requeridas porque estaba fuera del ámbito de sus competencias y, además, la información se requirió en similares términos a las diversas áreas por lo que su omisión de entrega no fue dolosa ni con el fin hostigar a la denunciante.
- Las acciones que motivaron la denuncia no quedaron acreditadas, y, por tanto, la denunciante no fue acosada laboralmente por los integrantes del Instituto local, porque las conductas no tuvieron como fin menoscabar a la quejosa en el ejercicio y goce de sus derechos.

En contra de tales razonamientos, la Consejera actora esgrimió diversos agravios tendentes a demostrar que, contrario a lo determinado por el Consejo General del

Instituto Nacional Electoral, sí se acreditaba la existencia de acoso laboral en su contra.

Sin embargo, la mayoría de la Sala Superior consideró que no se estaba en presencia de mobbing o acoso laboral, al considerar que las supuestas agresiones verbales durante las intervenciones en las sesiones, su supuesta exclusión de comisiones y la falta de entrega de información, no actualizaban el mobbing denunciado o acoso laboral, puesto que no constituyeron actos o comportamientos hostiles que tuvieran como objetivo intimidar, degradar o discriminar a la actora, toda vez que quien afirme que se configura el acoso laboral, para efectos de asignar una responsabilidad a un funcionario electoral, debe acreditar la existencia de la comisión de dicha figura o las irregularidades puntuales en las que se basa para afirmar que, efectivamente los actos denunciados corresponden a la configuración del *mobbing*.

Por ello, se concluyó que, tomando en cuenta el contexto y situación en que se ubicaba la Consejera, aún frente a la existencia de ciertas tensiones con sus pares, lo cierto es que podía concluirse que todas estas conductas tuvieron lugar con motivo de las funciones inherentes al cargo, y no se estaba frente a actitudes hostiles, dirigidas a afectarla.

Sobre todo, porque se trataba de un órgano colegiado en el que las decisiones debían ser discutidas previo a su aprobación y en el que las diferencias o conflictos temporales entre sus integrantes, así como los debates surgidos entre ellos son parte de la actividad propia del cargo.

Esta determinación fue aprobada por el voto de 4 de los 7 Magistrados presentes, con el voto en contra de 3 que votaron en un sentido contrario esencialmente por las siguientes razones:

- Estimaron que de la interpretación del concepto de acoso laboral, se advertía que las conductas denunciadas tuvieron como objeto transgredir el

trabajo de la Consejera, a través de conductas sistematizadas realizadas por diferentes funcionarios, que buscaron aislarla y menoscabar las funciones y atribuciones inherentes a su cargo;

- Consideraron incorrecto declarar no constituido el acoso laboral, porque del análisis contextual de los hechos denunciados se configuraban los elementos que debían reunirse para que se acreditara la conducta ilícita; y
- Dentro de un instituto administrativo electoral local se debe establecer una consecuencia efectiva a la realización de actos que generan acoso laboral.

Por lo anterior, concluyeron que sí se acreditó el acoso en contra de la funcionaria puesto que las y los Consejeros integrantes del Instituto electoral local, así como otros funcionarios del mismo órgano, cometieron actos que menoscabaron y obstaculizaron las funciones encomendadas a su cargo; asimismo por las alusiones personales esgrimidas por parte de otros de los Consejeros en las sesiones públicas celebradas por el Consejo General; por la exclusión indebida de comisiones electorales, puesto que, a diferencia de sus pares que integraban seis o siete comisiones, la Consejera actora únicamente integraba dos, número incluso menor al mínimo dispuesto en la legislación, que dispone cuando menos tres comisiones; así como la acreditada negativa de entrega de información a la actora.

Ahora, si bien este caso no se resolvió por una cuestión eminentemente de género y la decisión tomada en el asunto es controversial y debatible, en el voto particular se abordó un criterio relevante relacionado con el tema que se analiza, el cual consiste en que no todo acoso laboral dirigido hacia una mujer se motiva por razones de género.

En efecto, se estimó que si bien todos los órganos jurisdiccionales deben impartir justicia con perspectiva de género, que implica una metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, lo cierto es que el acoso laboral, bajo el análisis de la perspectiva de género, se constituye cuando se vulneren los derechos de las

mujeres por su condición de género, es decir, que las razones o intenciones para desacreditarla y/o destituirla de su lugar de trabajo, sean por su género.

Esto es, la minoría destacó que el estudio del acoso laboral con perspectiva de género conlleva a un estudio de las acciones sutiles, indirectas o difíciles de detectar, que tienen como fin hostigar o amedrentar a la persona trabajadora para excluirla de la organización laboral, imponiendo ofensas a los derechos humanos.

Así, aparentemente, en caso de que la mayoría del Pleno de la Sala Superior hubiere estimado también que se acreditó el acoso laboral, probablemente hubieren convergido en que las causas que lo originaron no tuvieron sus orígenes en razones de género.

Y esta es la cuestión relevante que no debe perderse de vista al momento analizar una cuestión de esta naturaleza, ya que el operador jurídico puede incurrir en el error de mezclar ambas temáticas ya sea porque se le hagan valer de esa manera, o bien simplemente por una aplicación desmedida de la perspectiva de género.

No obstante, no debe dejarse de lado la relevancia de este criterio dividido en una cuestión esencial como es el libre desarrollo y ejercicio de una función pública por parte de una mujer, que debe ser puntualmente atendida en la eventual modificación normativa que garantice el pleno ejercicio de las funciones inherentes a un cargo público.

Ello, no únicamente enfocado en las mujeres por razones de género, sino en general para toda persona que sufra este tipo de conductas de forma indiscriminada e injustificable.

De la misma manera, esta eventual modificación debería plantear prospectivamente límites bien delimitados que permitan el debido y correcto

funcionamiento de las autoridades en materia electoral y la deliberación abierta y desinhibida al interior de las mismas, pero siempre dentro de un marco de respeto, libre de agresiones verbales o alusiones personales.

### **c) Actos u omisiones en el marco de la campaña electoral**

Los asuntos anteriormente referidos, aparentemente no muestran mayores complicaciones respecto a su análisis y resolución por parte del órgano jurisdiccional, puesto que al vislumbrarse elementos discriminatorios contra las mujeres por ser mujeres que subyacían a diversos actos, la Sala consideró claramente que debe imponerse la libertad de las mujeres a ejercer sus derechos político-electorales, así como la posibilidad de ejercer las facultades inherentes a un cargo cuando les sea conferido, con excepción claro del caso de la Consejera Electoral de Jalisco.

Sin embargo, el análisis de la violencia política con elementos de género contra una mujer en el marco de una campaña electoral dentro de un proceso comicial, si bien debe realizarse con la debida diligencia y con perspectiva de género, debe hacerse de forma objetiva, racional y sin restringir indebidamente otras libertades ciudadanas, como la libertad de expresión.

En efecto, los casos anteriores parecieran no mostrar mayor complicación en cuanto a la vulneración de derechos planteada, así como los elementos de género que subyacían a los actos motivados en razón de estos. Ello, pues en los derechos inherentes a un cargo de elección o en una autoridad electoral y la correlativa facultad para ejercerlo debe garantizarse por todas las autoridades en cualquier escenario.

Sin embargo, esto se complica tratándose de expresiones vertidas dentro de un proceso electoral, que pudieran no ser bien recibidas y hasta incómodas para una

mujer, pero que, por sí mismas, no resultaren contrarias a la ley o a sus derechos.

En tales circunstancias, se hace necesario tener un parámetro mínimo para poder afirmar si, en efecto, las críticas, señalamientos o expresiones tildadas de ilegales atendieron al género de una persona o, por el contrario, atendieron a alguna otra situación diversa como, por ejemplo, gestiones anteriores, delitos probados en su contra, etc.

Ello, puesto que una sobreprotección excesiva de los derechos de una mujer en el marco de un proceso comicial podría traer como consecuencia un menoscabo a la libertad de expresión que debe imperar en una contienda electoral y a otros principios como el de igualdad.

Esta cuestión no es menor. La ponderación entre derechos de máximo rango siempre es una cuestión difícil de resolver; máxime si, como en el tema, además se tienen elementos adicionales a considerar, como la perspectiva de género, una debida diligencia y un contexto generalizado de violencia contra las mujeres en el país.

Por ello, el presente trabajo de investigación propone el análisis de cuatro sentencias de la Sala Superior que dejan ver la problemática que existe derivado de la indeterminación de las características que deben revestir los elementos de un acto denunciado, para considerar que fue motivado por el género de la persona a la que se dirigieron, cuando ha tenido que ponderar la prevalencia de, por un lado, la libertad de expresión ejercida en el marco de un proceso electoral y, por otro, el derecho de las mujeres a participar en una contienda electoral en la que se respete su dignidad y sus derechos.

Esta parte de la investigación únicamente atenderá a los argumentos vertidos por la Sala Superior, sin que se agreguen comentarios, posturas o críticas adicionales, pues ello será materia del último capítulo de la investigación.

## I. Caso "no es ella, es él".

Esta sentencia tuvo origen en el inicio del proceso electoral local el veintitrés de noviembre de dos mil quince, celebrado en el Estado de Puebla para la renovación de la gubernatura; consecuentemente, el tres de abril posterior inició el periodo de campañas.

El once de mayo posterior, el PRI denunció al PAN y a la coalición "Sigamos adelante", integrada por los partidos del Trabajo, Nueva Alianza, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración, por la emisión del spot de radio y televisión denominado "Seguimos juntos" y "Seguimos juntos radio", al considerar que calumniaba a su candidata a Gobernadora Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, se hacía un uso indebido de su imagen al incluir fotos sin su consentimiento, se realizaban expresiones que incidían en algún tipo de violencia política contra la candidata, en su calidad de mujer, así como el uso de una grabación telefónica obtenida de manera ilícita. En razón de todo lo anterior, solicitó la adopción de medidas cautelares.

Los promocionales denunciados esencialmente relacionaban a la entonces candidata con el ex Gobernador de esa entidad Mario Plutarco Marín Torres o "góberprecioso", implicado en investigaciones delicadas como la relacionada con las violaciones de derechos de la periodista Lydia Cacho, por haber denunciado una red de pederastia y abuso infantil.<sup>171</sup>

Esto, con la inserción de un fragmento de una grabación de una llamada telefónica sostenida entre el empresario Kamel Nacif y el ex Gobernador, de la que se escuchaba "¿Qué pasó mi gober precioso?" y, en el de televisión, también "Ya le

---

<sup>171</sup> Valenzuela Oyervides, Irene (Coomp.), Caso Mario Marín, México, 2006, Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-08-06.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2019.

*acabo de dar un (sonido de pitido) coscorrón a esta vieja ca (sonido de pitido)".* Asimismo, en los promocionales se vertían aseveraciones como “Todos sabemos quien la hizo Presidenta Municipal de Puebla”, “Y todos podemos ver que ese vínculo permanece”, “Puebla no puede regresar a eso. No es ella, es él”.

Ahora, en primer término, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró improcedentes las medidas solicitadas por las razones siguientes:<sup>172</sup>

1. El contenido del spot no era calumnioso por no imputar hecho o delito falso a la candidata, sino que constituía una crítica severa amparada por la libertad de expresión.
2. No se aportaron los elementos para demostrar que el audio del promocional correspondía a una conversación telefónica, cuya grabación fue obtenida de manera ilegal.
3. No existía uso indebido de la imagen de la candidata sin su autorización, pues al ser una figura pública esto no resultaba necesario.
4. No existían elementos para considerar la existencia de violencia política contra la candidata por el hecho de ser mujer, sino que la crítica expresada derivaba de su calidad de servidora pública.

Estas consideraciones fueron controvertidas por el PRI ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial mediante un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, por ser la autoridad que se encarga de analizar la constitucionalidad y legalidad del otorgamiento o no de las medidas cautelares en este tipo de procedimientos, el cual quedó radicado ante ese órgano jurisdiccional con la clave de expediente SUP-REP-82/2016.

Al respecto, la Sala estimó que en apariencia del buen derecho<sup>173</sup> no se imputaba

---

<sup>172</sup> Así expresadas en el SUP-REP-119/2016 y acumulado.

<sup>173</sup> El dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariciencia del buen derecho– unida *al periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

La apariencia del buen derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del

algún delito a Blanca Alcalá Ruiz, sino que se hacía referencia a un conjunto de opiniones o juicios con relación al vínculo que existía entre la candidata a Gobernadora y el ex Gobernador de esa entidad, de quien se adujeron hechos ocurridos durante su gestión de gobierno, los cuales son del conocimiento público.

En efecto, se consideró que las expresiones y las imágenes contenidas en el promocional, en apariencia del buen derecho, no imputaban delitos o hechos falsos a la candidata que rebasaran los límites de tolerancia en un debate crítico frente a temas de interés público y que, por ello, requirieran el dictado de medidas cautelares para cesarlas.

No obstante, la Sala consideró que procedía conceder las medidas cautelares solicitadas, en razón de que desde el año dos mil seis la Suprema Corte de Justicia determinó que dicha grabación constituía una grabación telefónica obtenida de manera ilegal al resolver la investigación constitucional, tal como fue señalado por el PRI. Ello, puesto que lejos de respetar el orden jurídico y contribuir a fomentar una sociedad mejor informada, los promocionales partieron de bases contrarias a la normativa, en razón de que la propaganda derivó de actos ilícitos, lo cual no se debía permitir.

En razón de todo lo anterior ordenó revocar el acuerdo de la Comisión de Quejas y suspender la difusión de los promocionales a fin de no ocasionar una violación irreparable.

Ahora bien, esto fue únicamente respecto a la suspensión de los promocionales mediante las medidas cautelares solicitadas; en cuanto al fondo del procedimiento especial sancionador, mediante la sentencia identificada con la clave SRE-PSC-57/2016 dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del

---

derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

El *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Poder Judicial de la Federación, entre otras cuestiones, se declaró existente la infracción de uso indebido de prerrogativas de acceso a medios de comunicación social por la difusión de esos promocionales, pues inducía a algún tipo de violencia política por género contra la candidata y, en consecuencia, impuso una amonestación pública al PAN y a los integrantes de la coalición “Sigamos adelante”.

Ello, al estimar que la inclusión de las frases “*Todos sabemos quién la hizo presidenta municipal de Puebla*” y “*no es ella, es él*”, en el contexto fáctico de desigualdad en que participan las mujeres en una contienda electoral, provocaba que la difusión del spot afectara a la candidata del PRI, al existir la posibilidad de que reforzara las creencias socialmente inculcadas en la ciudadanía, de que las mujeres no contribuyen o no son aptas para desempeñar cargos públicos y, aquellas que lo hacen, es a partir de algún apoyo extraordinario, como la promoción o el impulso de un varón.

Inconforme con esta determinación, el PAN interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior, el cual quedó radicado con la clave de expediente SUP-REP-119/2016, en el cual fundamentalmente señaló que las expresiones “*Todos sabemos quién la hizo Presidenta Municipal de Puebla*” y “*no es ella, es él*”, no constituían violencia política de género, pues formaban parte de una crítica al desempeño de su función como servidora pública, lo cual no generaba un impacto diferenciado que menoscabara su participación por su calidad de mujer, razón por la cual se encontraban amparadas por la libertad de expresión dentro del debate político.

Al respecto, la Sala Superior consideró que le asistía la razón al partido recurrente, pues no existían elementos suficientes para concluir que, expresa o implícitamente, el contenido de los promocionales inducía a algún tipo de violencia política de género.

Esto, pues lo considerado por la responsable no resultaba apto para limitar la libertad de expresión en materia política, puesto que sólo puede restringirse cuando sea evidente una afectación o intención incuestionable de menoscabar o perjudicar derechos de terceros. Lo anterior, pues tal como reconoció la Sala Especializada, el promocional era objetivamente neutral y del análisis contextual del mismo no se advertía base objetiva con el propósito de cuestionar a la candidata por su condición de mujer.

Es decir, que en primer lugar, la Sala Regional reconoció que el promocional no contenía datos que expresamente denostaran o calificaran negativamente a la candidata a partir de estereotipos o por su calidad de mujer y, en segundo lugar, tampoco contaba con elementos aptos para inferirlo, de modo que no resultaba admisible la especulación subjetiva que realizó sobre una “posible” lectura negativa o lo que “podría” entenderse del mensaje.

Sobre todo, porque las expresiones denunciadas no cuestionaban a la candidata *per se*, sino que enfatizaban la crítica en sus vínculos políticos, en particular con el ex Gobernador de la entidad, y no por su condición de mujer, de ahí que su género fuera irrelevante.

Esto es, expresamente, la temática del promocional se enmarcó en el debate político y, presuntamente, buscaba informar a la ciudadanía con qué ideologías políticas simpatiza la candidata del PRI, sobre la base de que durante su gestión pública anterior y su campaña, existía un vínculo con un ex funcionario público determinado.

Lo anterior representó para la Sala Superior una crítica fuerte en un contexto que, en opinión del partido político y la coalición denunciados, constituyó el resultado de la gestión administrativa que como servidora pública tuvo Blanca María del Socorro Alcalá Ruíz, con el ánimo de enfatizar que cuenta con el apoyo del ex Gobernador referido.

Además, la Sala Superior estimó que del promocional no se advertían datos objetivos que constituyeran violencia política por razones de género, pues no contenía elementos de los que pudiera considerarse una afectación dirigida incuestionablemente a menoscabar o perjudicar a la candidata por su condición de mujer, sino por el contrario, tal como lo reconoció la Sala Regional, su contenido era neutral y dentro del contexto del debate político.

Aunado a ello, la Sala Superior consideró que del análisis contextual e implícito de los elementos que pudieran deducirse del promocional tampoco se advertía algún dato que apoyara objetivamente que su difusión en plena campaña electoral podría implicar un daño a los derechos político-electorales de la candidata por su género, porque no contenía elementos que la violentaran por esta circunstancia.

Esto, porque no advirtió elementos para sustentar objetivamente la lectura que dio la Sala Regional respecto a que se proyectaba a la candidata como una mujer que sólo accedió al cargo de Presidenta Municipal por tener el respaldo de un hombre, pues esto podría llegar a entenderse exactamente igual de un candidato varón.

De igual forma, no desprendió expresión alguna que discriminara o denigrara a la candidata mediante referencias a su persona de manera individual ni por su condición de mujer.

Además, el contexto en que se dio el promocional debe ser valorado de forma distinta, pues los límites a la crítica deben ser más amplios en la política, dado que debe sujetarse a un examen riguroso de la opinión pública al margen de la libertad de expresión que puede abarcar una realidad sensible.

En el caso, se estimó que el PAN y la coalición realizaron una crítica fuerte a la candidata en su calidad de funcionaria pública, respecto a un aspecto que está en el debate público, como lo es el comportamiento de un funcionario público

emanado de un proceso electivo, en este caso particularmente la relación con otros servidores públicos, lo cual está amparado por la libertad de expresión al ser un asunto de interés social.

Contrario a esto sería que esas expresiones generaran algún tipo de agresión o intensión de dañar la imagen de una mujer en razón de su género o que ello produjera algún tipo de violencia política contra la mujer, pues ello sí tendría que ser sancionado.

Sobre todo si se toma en consideración que la tolerancia a la crítica debe ampliarse tratándose de personas que hayan desempeñado un servicio público, pues están expuestos a un control más estricto de sus actividades y manifestaciones por la opinión pública, por lo que la crítica puede ser mayor.

En tales circunstancias, la Sala Superior revocó la sentencia de la Sala Especializada, a fin de que no se sancionara al PAN ni a la coalición denunciada.

## **II. Caso "Blanca se fue en blanco".**

Este asunto se relaciona con la misma candidata y el proceso electoral para renovar la Gubernatura del Estado de Puebla ya referido, pero difiere en el promocional denunciado.

Su origen fue la queja presentada por el PRI contra el PAN, entre otras cuestiones, por el presunto uso indebido de la pauta contra su candidata Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, por la difusión de promocionales en radio y televisión que vulneraban lo dispuesto en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Este expediente fue registrado por la Sala Especializada con la clave SRE-PSC-62/2016.

Estos promocionales eran principalmente los denominados “infraestructura” en sus versiones para radio y televisión, en los cuales se contenían expresiones como: *“Blanca Alcalá hizo muchas promesas”, “Y ¿Dónde está el trolebús que prometió Blanca?, pagó más de 7 millones y medio de pesos de tu dinero en el proyecto. Se la pasó “Pensando en Todo”, menos en cumplir su palabra” y “Blanca se fue en blanco”.*

A fin de resolver si los promocionales denunciados constituyeron algún tipo de violencia contra la candidata, en primer término la Sala Regional Especializada llevó a cabo un análisis extenso del contexto de violencia política en México.

Para ello, señaló las múltiples denuncias presentadas ante la FEPADE por este tipo de violencia durante el proceso electoral 2014-2015; la baja proporción que existía en 2011 entre hombres y mujeres en escaños de Congresos locales, entre los cuales se encontraba el Estado de Puebla; la alta cantidad de feminicidios suscitados en esa entidad del año 2013 a 2016; la existencia de diversas impugnaciones tanto de la candidata Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz contra otros promocionales; así como los diversos juicios promovidos por dicha ciudadana y la candidata independiente al mismo cargo de elección, contra la propaganda institucional del Instituto electoral local, por no guardar un equilibrio al utilizar frases con estereotipos de género; y el Informe final sobre el Monitoreo de Noticieros, que reveló que los spots de radio y televisión transmitidos durante las campañas electorales de dos mil quince eran del doble de candidatos que de candidatas.

Todo lo anterior, llevó a concluir a esa Sala Regional que el país vivía un momento histórico de violencia hacia las mujeres en distintos ámbitos y, particularmente, en el político, en el que se conservaban estereotipos que subyacían a los arreglos sociales sobre lo que una mujer debe y no debe hacer, por lo cual, dada la situación entonces imperante a nivel nacional y local, de un análisis con perspectiva de género las expresiones causaban un impacto diferenciado o

discriminator contra la candidata del PRI que tuvo por objeto o resultado menoscabar sus derechos político-electorales.

En efecto, estimó que si bien en condiciones de igualdad los promocionales denominados “infraestructura” pudieran verse como una crítica al desempeño de su cargo -como Presidenta Municipal-, el discurso se efectuó en el escenario real de discriminación y desigualdad que vivía México y el Estado de Puebla, por lo que tenían el fin de anular o menoscabar el desempeño de la candidata.

Esto, pues traían implícito generar una identificación involuntaria en la ciudadanía, que era implantar una idea socialmente arraigada, reconocida, tolerada o invisible: “Las mujeres no sirven en los cargos públicos”.

De esta manera, aun cuando a primera vista los promocionales se apreciaban neutrales, fomentaban una permanencia de estereotipos de género vigentes en el Estado de Puebla, buscando un impacto en el electorado basado en estereotipos de género y expectativas colectivas como que las mujeres no contribuían, no son aptas para desempeñar cargos públicos, o que deben estar en temas “propios de su género”, lo que constituía una forma de violencia simbólica.

Con esto, se pretendió exhibir a las mujeres como personas que no se comprometen con el desempeño de un cargo público, para generar un rechazo generalizado que anulara su participación en la política.

Con base en estas consideraciones, la Sala Regional estimó que el PAN incurrió en uso indebido de su pauta en radio y televisión, por lo cual le impuso una amonestación pública.

Esta determinación fue controvertida por ese partido político ante la Sala Superior mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó registrado con la clave de expediente SUP-REP-122/2016.

En el caso, el recurrente argumentó que en la sentencia impugnada indebidamente se consideró que los derechos de igualdad y no discriminación establecidos a nivel constitucional se dirigían a que no pudiera criticarse el desempeño de las mujeres en un cargo público anterior, porque ello se considera violencia política.

Además, que los servidores públicos se encuentran sujetos a una crítica más amplia, sin distinción de ser hombre o mujer, pues en caso contrario, se vulneraría precisamente esa paridad de género y la libertad de expresión dentro del debate político-electoral.

Al resolver el asunto la Sala Superior estimó que del análisis de los promocionales se podía observar que desde el punto de vista del PAN, Blanca Alcalá incumplió sus promesas como Presidenta Municipal en cuanto a la realización de vialidades y transporte público, lo cual resultaba válido dentro de un debate político en periodo de campañas.

Lo anterior, pues lo que se pretendía con su emisión era buscar el recuerdo de la ciudadanía de la realización de obras públicas, lo cual denotaba una crítica a lo que consideraba una deficiente administración gubernamental o el incumplimiento de una oferta de gobierno que realizó para ser votada a cargos de elección popular anteriores.

Asimismo, se negaba la realización de obras, lo cual apuntaba a una omisión en su gestión gubernamental, refiriéndose al servicio prestado por la candidata como funcionaria pública.

Para la Sala Superior, contrario a lo determinado por la Sala Especializada, con la expresión “Se la pasó pensando en todo, menos en cumplir si palabra”, no se presentaba a la candidata como una persona descuidada por la circunstancia de

ser mujer, pues su palabra como servidora pública era precisamente de donde partía el incumplimiento referido, de ahí la expresión de que “se fue en blanco”.

Además, no advirtió algún otro elemento por el cual siquiera se expresara alusión a su género, por ejemplo, “que por ser mujer incumplió con sus promesas” o “por ser mujer piensa en todo menos en trabajar” o como lo señaló la Sala Regional, que *“las mujeres no sirven en los cargos públicos”*.

Tampoco advirtió expresiones que denigraran o discriminara a la candidata, ni algún mensaje oculto en las expresiones referidas, que la agraviaran como funcionaria, candidata, ciudadana y, mucho menos, por ser mujer.

Aunado a ello, puntualizó que en la emisión de promocionales como estos los límites a la crítica son más amplios, pues la política y las cuestiones gubernamentales son de interés social, por lo que deben sujetarse a un examen más riguroso de la opinión pública, teniendo en cuenta que la libertad de expresión puede abarcar una realidad sensible.

En conclusión, toda vez que la Sala Superior no desprendió que del análisis de los promocionales denunciados se desprendiera que generaban en la sociedad una expectativa colectiva de deteriorar las posibilidades de la candidata por ser mujer, sino una crítica a su labor como funcionaria pública amparada por la libertad de expresión, revocó la sentencia de la Sala Regional Especializada y, en consecuencia, dejó sin efectos la amonestación pública impuesta.

### **III. Caso Delfina Gómez Álvarez.**

En este caso la Sala Superior resolvió un asunto en el que se expresaron razonamientos muy relevantes en relación con la violencia política con elementos de género contra una mujer.

Este asunto encuentra su origen en el proceso electoral 2016-2017 iniciado en el Estado de México para elegir, entre otros cargos, la gubernatura de la entidad.

El inicio de este juicio se dio a partir de la queja presentada por Delfina Gómez Álvarez, en su carácter de candidata del partido político MORENA a Gobernadora del Estado de México, contra Felipe Calderón Hinojosa y Ricardo Anaya Cortes, Consejero Nacional y Presidente Nacional, ambos del PAN, así como Enrique Ochoa Reza, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, por la presunta comisión de actos de violencia política de género en su contra, ante el Instituto Electoral de esa entidad.

Las expresiones denunciadas fueron las siguientes:

- ¿Delfina es nombre propio? ¿O así le dicen por como la trata quien la nombró y su jefe?.

Mediante una publicación en twitter desde la cuenta @FelipeCalderon; tuit publicado en las páginas electrónicas de los medios de comunicación Sin embargo, Aristegui noticias y Reforma.

- “Títere”.

En una conferencia de prensa en la que participó Ricardo Anaya, aludió a la candidata como títere, y fue difundida mediante una nota de prensa realizada por el PAN en su página electrónica. Ello, al equiparar el caso conocido como “Juanito” al de Delfina, pues en su opinión Andrés Manuel López Obrador pretendía imponerlo como candidato, aunque, si obtuviera el triunfo, no gobernaría.

Incluso, mencionó que cuando Delfina Gómez fue Presidenta Municipal de Texcoco, el que mandaba era Higinio Martínez, calificándola como títere. Por último, presentó datos que, a su entender, mostraban el “desastre” en su gestión como servidora pública.

- “Lamentable que un titiritero quiera gobernar el Estado de México”.  
A través de un boletín de prensa emitido por el Presidente del Comité

Ejecutivo Nacional del PRI, Enrique Ochoa, en el que se manifestó lo siguiente: “Sí, creemos profundamente en la participación real, potente e inteligente de las mujeres en política, pero cuando nos presentan simulaciones o candidaturas desarraigadas o titiriteros, estamos en la obligación de señalarlo” y “No es posible contender así para gobernar el estado de la República que, por su tamaño poblacional y alcance económico, es igual a toda Centroamérica acumulado. No es posible gobernar la segunda economía más grande de México a partir de un titiritero”.

Por ser las autoridades competentes, el Instituto Electoral local sustanció el procedimiento y posteriormente lo remitió al Tribunal Electoral del Estado de México para su resolución, en la que ese órgano jurisdiccional declaró inexistente la violación analizada.

Inconforme con esta determinación, la candidata Delfina Gómez Álvarez promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, dando lugar a la integración del expediente SUP-JDC-383/2017, en el que se hizo valer la omisión del Tribunal local de juzgar con perspectiva de género, de aplicar el Protocolo para Atender la Violencia Política, así como que resultaba contradictorio que hubiera tenido por acreditadas las expresiones denunciadas y, sin embargo, declarara la inexistencia de la violencia alegada.

Al respecto, en primer término la Sala Superior estimó que no le asistía la razón a la promovente, pues si bien como aseguró en su demanda el Tribunal local inaplicó el Protocolo en la sentencia impugnada, la conclusión a la que arribó fue correcta.

Efectivamente, se consideró que el Tribunal responsable únicamente citó los cinco elementos para configurar violencia política de género contenidos en el Protocolo,

pero dejó de estudiar si se cumplían o no; además, aun cuando citó jurisprudencia de la Suprema Corte relativa a cómo juzgar con perspectiva de género, tampoco analizó si en el caso era necesaria aplicarse para la resolución del asunto o no.

Ahora bien, la Sala Superior estimó que si la obligación de juzgar con perspectiva de género debe aplicarse en los casos que involucren relaciones asimétricas de poder y estereotipos discriminadores, tal como lo ha dispuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el sexo de las personas no es el que determina la necesidad de aplicarla, sino la asimetría y estereotipos.

Destacó que lo contrario equivaldría a afirmar que las mujeres, por el hecho de serlo, son vulnerables, cuando lo cierto es que son las circunstancias, las desigualdades estructurales, la reproducción de estereotipos discriminadores basados en categorías sospechosas, que es lo que verdaderamente las coloca en desventaja y riesgo de exclusión a sus derechos.

Así, toda vez que con base en la jurisprudencia “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” emitida por la Suprema Corte, el primer paso es identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género generaran un desequilibrio entre las personas en controversia, lo procedente, primero, por la naturaleza de los agravios vertidos ante la responsable, debió realizar un estudio oficioso de si era pertinente juzgar con perspectiva de género, esto es, analizar si en el caso se actualizaban los cinco elementos necesarios para configurar la violencia política de género.

Por el contrario, únicamente revisó si las expresiones se habían dirigido a la candidata por ser mujer, eran misóginas, machistas o si vulneraban alguno de sus derechos político-electorales, concluyendo que no se advertía violencia, vulnerabilidad, situación de desventaja o de poder por cuestiones de género y, por tanto, la inexistencia de violencia política de género.

Todo ello, sin hacer uso del Protocolo para determinar si los hechos denunciados constituían o no violencia política contra la candidata, la cual constituye una herramienta fundamental que ayuda a las mujeres y a los impartidores de justicia para detectar estos casos y atribuirles consecuencias jurídicas.

No obstante, la conclusión a la que arribó fue correcta, porque no se advertía asimetría de poder, pues como candidata contaba con las herramientas necesarias para ocuparse de las expresiones denunciadas, pudiendo acceder a las mismas vías por las cuales fueron vertidas o a otras diversas para dar contestación a esos señalamientos.

Así, el hecho de que fuera mujer o el contexto en el que la contienda tuvo lugar, no alteraron las posibilidades de que se hicieran cargo de las expresiones vertidas en su contra.

Ahora bien, en cuanto a los argumentos vertidos para demostrar la existencia de violencia política, consistentes en que el Tribunal responsable de manera ilegal e irracional, y por falta de exhaustividad en el estudio de los hechos puestos a su consideración, no advirtió una situación de violencia, vulnerabilidad, poder o desventaja basadas en su género, que vulneraron sus derechos, la Sala Superior los declaró infundados.

Lo anterior, en razón de que la actora partió de la premisa errónea de que la acreditación de los hechos implicaba de forma automática la configuración de violencia política de género.

Por ello, la Sala llevó a cabo un análisis de las expresiones denunciadas con base en los elementos que deben tomarse en cuenta para verificar la existencia de violencia política de género.

Para esto, adujo que tanto la jurisprudencia emitida de la Suprema Corte de Justicia y esa Sala, así como el Protocolo, señalaban que para acreditar la violencia política debían configurarse los cinco elementos ya referidos, que se reproducen en seguida, sin los cuales no puede actualizarse esta violencia:

1. Se dé en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales o en el desempeño de un cargo público;
2. Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o sus representantes, medios de comunicación y sus integrantes, particulares o grupos de personas;
3. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; y
5. Se base en elementos de género, esto es: I) se dirija a una mujer por ser mujer, II) tenga un impacto diferenciado en las mujeres, III) afecte desproporcionadamente a las mujeres.

En el análisis, advirtió únicamente la actualización de tres y, por lo cual, consideró que no existía la violencia aducida. Estos son los siguientes:

En cuanto al primero, razonó que sí se actualizó puesto que las expresiones denunciadas se dieron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de la candidata, pues se llevaron a cabo en el contexto de la contienda electoral de la gubernatura del Estado de México, en la que participó como candidata del partido MORENA.

Asimismo, que se actualizaron los elementos dos y tres porque las expresiones fueron verbales y emitidas por integrantes de partidos políticos distintos al de la promovente.

No obstante, razonó que los elementos cuatro y cinco no se cumplieron por lo siguiente.

El elemento cuatro no se configuró porque no se acreditó vulneración de derecho alguno, pues no se advirtió de qué forma los hechos acreditados limitaron y restringieron su derecho a ser votada.

Ello, pues el hecho de que las expresiones resultaran insidiosas, ofensivas o agresivas no se traducían en violencia política y, además, se generaron en el contexto de un proceso electoral, en el que la tolerancia de expresiones que critiquen a las y los contendientes son más amplias en función del interés general y el derecho a la información del electorado.

Incluso, señaló que si bien por cuestiones históricas y estructurales la participación de las mujeres se ha visto obstaculizada y se ha dado en menor número que la de los hombres, no necesariamente se traduce en que las expresiones contra quienes aspiran a un cargo de elección popular constituyan o vulneren alguno de sus derechos político-electorales.

En concepto de la Sala, afirmar esto podría subestimar a las mujeres y colocarlas en una situación de victimización, negándoles, *a priori*, su capacidad para participar en los debates y discusiones inherentes a las contiendas electorales, en las cuales suele utilizarse un lenguaje fuerte, vehemente y cáustico, protegido por la libertad de expresión.

Esto, puesto que partir de la base de que los señalamientos y afirmaciones respecto a las candidatas implican violencia, es desconocer su dignidad, capacidad y autonomía para debatir y responderlos abierta y directamente.

Además de que las expresiones se dieron en el debate entre dos personas que contienden a un cargo de elección, el cual resiste cierto tipo de señalamientos fuertes, vehementes y críticas para la construcción de la opinión pública.

Para reforzar este razonamiento citó dos jurisprudencias:

La primera emitida por la propia Sala Superior,<sup>174</sup> destaca que en lo atinente al debate político el ejercicio de la libertad de expresión y de información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Por ello, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la información de una opinión pública libre, consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad de las personas, se debe considerar que no transgreden la normativa electoral la manifestación.

La segunda, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>175</sup> que dispone que en el debate público de interés general está permitido recurrir a cierta dosis de exageración, incluso de provocación, es decir, puede ser un tanto desmedido en sus declaraciones, por ello en las expresiones que pueden ofender, chocar, perturbar, molestar, inquietar o disgustar la libertad de expresión resulta más valiosa. De esta manera, si bien no se reconoce el derecho al insulto o injuria gratuita, la Constitución no prohíbe expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen de forma simbólica.

En concepto de la Sala Superior, esto no supone justificar cualquier discurso o expresión contra las mujeres que participan en política o desconocer que en ciertos casos algunas afirmaciones tienen un impacto diferenciado cuando se

---

<sup>174</sup> Jurisprudencia 11/2008, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

<sup>175</sup> Jurisprudencia 1a/J.31/2013 (10a.), LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, abril de 2013, p. 537.

dirigen a mujeres por reproducir estereotipos o generar efectos de exclusión injustificada del debate público, pues ello debe valorarse en cada caso y atendiendo a sus circunstancias y al contexto de desigualdad estructural, reconociendo que por lo general el lenguaje político se inscribe en una cultura dominada por pautas de conducta que tienden a insensibilizar a las mujeres sobre la base de estereotipos de género.

Incluso, destacó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión “no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o cualquier sector de la población”.<sup>176</sup>

Por ello, razonó que pretender que estos criterios no sean aplicables a las mujeres por su condición sexo-genérica, podría implicar subestimar su capacidad para formar parte de las contiendas electorales y pretender para ellas un trato diferenciado injustificado e innecesario.

De esta manera, consideró que el objeto y resultado de las expresiones denunciadas fue cuestionar la vinculación de la candidata con quien presidía su partido a nivel nacional, lo cual es relevante para el electorado y aporta elementos al debate público que debe ser amplio y darse en un marco que garantice la libertad de expresión de quienes participan en él.

Así, si se dieron durante el desarrollo del proceso electoral no hubo una vulneración al derecho político-electoral de la candidata a ser votada, pues en el debate que tuvieron lugar debe existir un intercambio de ideas desinhibido, una crítica fuerte a las personas que participaron de forma directa o indirecta, a los partidos políticos, así como a los postulados y programas de gobierno que

---

<sup>176</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 152, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_74\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf), consultado el 25 de marzo de 2019.

proponen.

Todo lo anterior, para que el electorado tenga la posibilidad de conformar una opinión objetiva e informada y pueda emitir su voto de manera libre y razonada.

Respecto al quinto de los elementos referidos en el Protocolo, esto es, que el acto u omisión se base en cuestiones de género, la Sala Superior sentenció que no toda expresión que implique o se dirija a una mujer se basa en su identidad sexogenérica.

Esto es, que no todo lo que le suceda a las mujeres, sea o no violatorio de un derecho humano, necesariamente se basa en su género.

En el caso, se consideró que aunado a no haberse acreditado una violación a un derecho político-electoral, tampoco existieron elementos de los que se pudiera afirmar que se dirigieron a la promovente por ser mujer, ya que se dieron por su calidad de candidata contendiente a un cargo de elección popular, toda vez que se le cuestionó su vinculación política con el dirigente de su partido.

Asimismo, que no existió un impacto diferenciado de los pronunciamientos, ni por objeto o resultado, que pudiera generar una afectación distinta de las expresiones denunciadas a partir de que fuera mujer o del género femenino.

De esta manera, concluyó que las expresiones denunciadas no generaron una afectación a los derechos de la candidatas, pues se dieron en el debate político de una contienda electoral en la que, por un lado, debe debatirse sobre las afiliaciones partidistas de las y los candidatos y, por otro, las y los contendientes se encontraban en posibilidades de replicar y manifestar en el espacio público lo que a sus intereses conviniera. Por ello, aun cuando en la realidad existen elementos de desigualdad estructural que inciden de manera diferenciada en razón de género, lo cierto es que no se advirtió tal impacto o afectación

desproporcionada en los derechos de la candidata Delfina Gómez Álvarez.

Aunado a ello, la Sala no advirtió que las expresiones constituyeran estereotipos discriminadores de cómo son o cómo deben comportarse las mujeres, pues toda vez que se dieron en el marco de una contienda electoral, podían cuestionar la relación de la candidata con el Presidente de su partido, aun cuando se usaran adjetivos como el de títere, pues eso está avalado por la libertad de expresión.

Sobre todo, cuando en varios de los promocionales de la campaña de la candidata apareció junto con Andrés Manuel López Obrador, lo cual reafirma la relevancia e interés público de las expresiones y que esa circunstancia formara parte del debate electoral.

Finalmente, refirió que negar legitimidad a este tipo de expresiones vedaría la posibilidad de que en un debate electoral se cuestionen las relaciones políticas de quienes aspiren a un cargo público e imposibilitar que ello se haga con un lenguaje fuerte y vehemente, lo cual podría tener un impacto negativo en la conformación de una opinión pública informada y libre y, en consecuencia la emisión del voto, pues se prohibirían expresiones por el mero hecho de que ofendan, sin que constituyan necesariamente violencia política.

En ese contexto, confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el procedimiento especial sancionador promovido.

#### **IV. Caso María de Lourdes Rojo e Incháustegui**

Este asunto es del reciente proceso electoral 2017-2018, el cual está relacionado con la elección del titular de la alcaldía de Coyoacán, en la Ciudad de México.

El caso, tiene su inicio en la primera semana de octubre de dos mil diecisiete,

fecha en la que inició el proceso para elegir, entre otros cargos, las alcaldías de las demarcaciones de la Ciudad de México, entre las que se encontraba la correspondiente a Coyoacán.

La jornada electoral se llevó a cabo el uno de julio de dos mil dieciocho y, en su oportunidad, los Consejos Distritales realizaron los cómputos correspondientes a la Alcaldía, resultando ganador el candidato Manuel Negrete Arias de la Coalición conformada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano y, en consecuencia, se entregó la respectiva constancia de mayoría.

Inconformes con lo anterior, los partidos del Trabajo y MORENA promovieron juicios electorales ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, los cuales fueron resueltos el veintinueve de agosto siguiente en los que modificó el cómputo total de la elección, al declarar la nulidad de la votación recibida en ocho casillas, y confirmó la validez de la elección, los cómputos distritales y la entrega de la constancia de mayoría otorgada a Manuel Negrete Arias.

En contra de esta determinación, los partidos del Trabajo y MORENA promovieron juicios de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Ciudad de México, los cuales fueron resueltos el veintiuno de septiembre del mismo año, revocando la resolución del Tribunal local y declarando la nulidad de la elección al considerar que se vulneraron los principios constitucionales de equidad y legalidad por el uso indebido de recursos públicos y violencia política de género.

A fin de controvertir esa determinación, el entonces candidato Manuel Negrete Arias interpuso recurso de reconsideración que fue registrado en la Sala Superior con la clave de expediente SUP-REC-1388/2018, en el que esencialmente argumentó lo siguiente:

- Indebidamente se consideró que el incremento del número de personas beneficiadas por el programa social “A tu lado” generó un fuerte indicio de

que fue con la intención de incidir en la voluntad del electorado, lo cual nunca quedó acreditado;

- La determinación se sustentó en meros indicios, siendo que para declarar la nulidad de una elección por violaciones graves a principios constitucionales era necesario acreditar plena y objetivamente los hechos presuntamente violatorios;
- En el supuesto de que los beneficiarios directos del programa hubiesen acudido a votar por su candidatura, el un número era menor a la diferencia entre primer y segundo lugar.
- La Sala Regional relacionó indebidamente el presunto efecto favorecedor del programa social “A tu lado”, siendo que este fue objeto de denuncia únicamente con motivo de la elección de la jefatura de gobierno; así entonces, si ese programa social no tuvo mayor beneficio a la candidata a la jefatura de gobierno, resultaba indebido sostener que sí tuvo trascendencia en la elección de la alcaldía de Coyoacán.

Al respecto, la Sala Superior estimó que le asistía razón al recurrente esencialmente por dos razones:

- Porque la implementación y ejecución de programas sociales no están prohibidos durante los procesos electorales, sólo su difusión y entrega de apoyos en eventos masivos.
- De las constancias de ninguna manera se probó que el programa social denominado “A tu lado” tuviera fines electorales y, mucho menos, que su ejecución fuera determinante para el resultado.

En efecto, se estimó que de la valoración conjunta de las pruebas, adminiculadas unas con otras, se concluía que no se acreditaba que el programa social denominado “A tu lado” se implementó y ejecutó en beneficio de una candidatura, mucho menos de manera particular para favorecer al candidato Manuel Negrete Arias o la coalición que lo postuló; esto es, ninguna prueba existía que vinculara la ejecución del programa con un llamado al voto, condicionamiento, coacción o

presión a persona alguna, mucho menos de manera individualizada.

Igualmente, en cuanto a lo razonado por la Sala Regional, respecto a que si bien el Instituto local suspendió el programa social “A tu lado”, la Delegación Coyoacán continuó la ejecución del mismo y ello puso en riesgo la equidad en la contienda electoral, la Sala Superior determinó que dicha medida cautelar tuvo su origen en una denuncia completamente ajena a la elección de la alcaldía y a las candidaturas respectivas.

En la misma, los sujetos denunciados fueron la entonces candidata a Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Alejandra Barrales, así como diversas autoridades de esa localidad, razón por la cual no resultaba válida la pretensión de que un procedimiento administrativo sancionador vinculado con la elección de Jefatura de Gobierno trascendiera a los comicios de una Alcaldía.

Ahora bien, por lo que hace a la violencia política y violencia política por razón de género la Sala Superior resolvió lo siguiente.

De manera preliminar, debe señalarse que tanto la Sala Ciudad de México y el Tribunal local tuvieron acreditada la violencia de género en contra de María de Lourdes Rojo e Incháustegui, a partir de las pruebas ofrecidas y allegadas a los juicios.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> 1) Notas periodísticas donde se hace constar la presencia de varias personas a las afueras del domicilio de la candidata, colocando cartulinas con diversas consignas, entre las que se encuentran: “*María Rojo Coyoacán no te quiere*”, “*Tú quieres regresar y a Emilia ¿quién la regresa?*”, “*Fuera de Coyoacán*”, “*Asesina*”, “*Mata Viejitas*”. 2) La fe de hechos de uno de julio, en las que se hace constar también que a las afueras del domicilio de la ciudadana la candidata gente en motocicleta llegó esgrimiendo gritos de consigna: “*¡Fuera Rojo!, ¡Fuera Rojo!*” 3) Diversas imágenes y audios en videos donde se afirma que la Candidata es “amante” de René Bejarano. 4) Diversas imágenes en las que se vincula a la candidata presuntamente ostentando una vida de lujos, pasando de tener una vida en el mundo de las películas de “ficheras” al mundo de la política. 5) Diversas notas periodísticas y reportajes en los que la candidata acusa directamente de los actos intimidatorios, violencia de género, balazos a las afuera de su casa, y actos de violencia y odio a los perredistas Mauricio Toledo, Raúl Flores y al otrora candidato a la Alcaldía de Coyoacán Manuel Negrete Arias, siendo el primero de ellos quien, por medio de folletos, indica que los actos de la ciudadana “denigran a la mujer y resaltan la falta de valores en la familia”. 6) Diversas notas periodísticas en las que se da cuenta de volantes con fotos de la candidata desnuda con al actor

Efectivamente, el Tribunal local consideró la existencia de violencia política en contra de la entonces candidata, por actos de intimidación consistentes en la presencia de varias personas afuera de su domicilio, quienes colocaron cartulinas con distintas consignas en su contra; así como ataques a su imagen y honra por la difusión de materiales que le imputaban hechos delictuosos como fraude, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, corrupción, así como, la muerte de una persona.

Igualmente, tuvo por acreditada la violencia política por razones de género por la divulgación de imágenes y mensajes, a través de medios físicos o virtuales, en los que se le estereotipó de mujer “amante” sujeta a una relación de dominación con un hombre.

Al respecto, la Sala Superior determinó que, a partir de lo resuelto en las instancias local y regional, sí existieron actos de violencia cometidos en perjuicio de la candidata. Esto, dado que eran ya hechos firmes y definitivos, porque ya no fueron motivo de controversia ante la Sala Regional y tampoco lo fueron ante la Sala Superior.

No obstante, arribó a la conclusión de que lo resuelto por la Sala Regional, respecto a que el candidato electo tuvo una ventaja clara respecto a la candidata que quedó en segundo lugar porque fue afectada por violencia política de género, y que ello resultaba determinante por la sola violación directa a principios constitucionales, lo cual hacía innecesario probar la determinancia cuantitativa o numérica, toda vez que la determinancia cualitativa ofrecía una solución más coherente con la entidad de la violación demostrada, era errónea.

---

José Alonso sacadas de contexto y tomadas de la película “La Tarea” que ambos protagonizaron en la década de los ochenta, así como, actos de difamación por haber gobernado la delegación Coyoacán “desde los camerinos”. 7) Un video ubicado en Facebook en donde el periodista Miguel Ángel López Farías hace un paragón entre los desnudos que hacía como actriz la candidata con las arcas de Coyoacán, vinculándola también con actos de corrupción, lavado de dinero, enriquecimiento ilícito y fraude.

Lo anterior, en razón de que estimó que, si bien estaba acreditada la violencia política y violencia política por razones de género, en el caso concreto no fue generalizada ni de la entidad suficiente para invalidar la elección.

Ello, porque los hechos demostrados como la difusión de volantes, colocación de carteles en algunos puntos de la demarcación de Coyoacán, publicación de videos y manifestación en el domicilio de la candidata eran acciones respecto de las que no existía forma de conocer su trascendencia en el proceso electoral y, por ende, debía regir la presunción de validez de la elección.

Esto es, que si bien la violencia política y la violencia política de género son irregularidades reprochables y condenables en el contexto de los procedimientos electorales, para analizar su trascendencia a la validez de toda la elección no basta con que se acredite el hecho, sino que se analice su trascendencia de manera contextual.

Es decir, que en la materia electoral, además de los principios constitucionales y legales expresamente señalados en los textos respectivos, también existen otros admitidos implícitamente en el ordenamiento jurídico, como lo es el de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

A partir de este principio, para declarar la nulidad de una elección se requiere un grado de motivación y fundamentación a la cual puede denominarse como reforzada, porque implica probar que la voluntad del electorado estuvo viciada para considerar válidos los resultados.

Entonces, si bien pueden acontecer violaciones graves o sustanciales (formales o materiales) en una elección, ello en modo alguno implica de manera automática que se deba declarar la nulidad de la misma.

De ahí que se destacara en la sentencia que los operadores de justicia electoral, al tener por acreditada violencia política y violencia de género en el contexto de un proceso electoral deben analizar sustancialmente los siguientes elementos:

- a) circunstancias, de tiempo, modo y lugar;
- b) la diferencia de votos entre primer y segundo lugar;
- c) la atribuibilidad de la conducta;
- d) incidencia concreta en el proceso electoral, y
- e) así como la afectación que en materia electoral pudo haber tenido la violencia política de género en la validez de la elección.

En cuanto al primero de los elementos, se destacó que si bien quedaron acreditados los hechos siguientes: 1) el veintidós de junio en el domicilio de María de Lourdes Rojo e Incháustegui se colocaron carteles con consignas en su contra; 2) el primero de julio en tres calles de Coyoacán se difundió propaganda en contra su contra; y 3) el mismo primero de julio un conductor de un programa de radio profirió en contra de la candidata mensajes estereotipados que a la postre fueron calificados como violencia política de género, solamente acontecieron en dos fechas específicas por lo que se trató de actos de violencia política y violencia política por razones de género focalizados y aislados, por lo cual no podía estimarse que se tratara de conductas generalizadas, reiteradas ni constantes que pudieran haber trascendido al electorado.

Ahora, por lo que hace a la difusión de diversos videos en los cuales se hacía alusión a su persona en forma negativa y con base en estereotipos de género, la Sala Superior consideró que carecían de circunstancias de modo, tiempo y lugar que permitieran analizar su impacto en la elección; es decir, que no se advertían elementos de los cuales se desprendiera el impacto de la difusión, en cuanto al mensaje que pudieron enviar al electorado.

En cuanto al segundo de los elementos a analizar, la Sala Superior consideró que en el caso no quedaba razonablemente acreditada la determinancia o

trascendencia al proceso electoral en su totalidad por la diferencia de votos, en razón de que entre el primer y segundo lugar en la elección existieron 45,922 votos correspondientes al 11.11%, por lo que la violación alegada no denotaba por sí misma una afectación al proceso electoral. Así, tal como acontece en los casos en los que esta diferencia es mayor al 5%, necesariamente debía acreditarse la afectación y trascendencia a la elección, lo cual no aconteció.

Por lo que hace al tercero de los elementos a analizar en asuntos de esta naturaleza, la Sala Superior concluyó que si bien quedó plenamente acreditada la existencia de actos de violencia política y violencia política por razones de género en contra de la entonces candidata, no existían pruebas con las que se demostrara que esos actos pudieran ser atribuidos a alguno de los contendientes, es decir, a militantes o simpatizantes de los partidos políticos que postularon a Manuel Negrete Arias ni a este candidato.

Al respecto, se destacó que la atribuibilidad de la conducta es un aspecto que deberá ser valorado por la autoridad electoral al analizar violencia política de género, con el objeto de analizar su trascendencia en el proceso electoral, puesto que no será lo mismo que los actos irregulares los cometa algún sujeto de derecho electoral, como un partido político, dirigente, candidatos o personas directamente involucradas en el proceso electoral, a que si son cometidos por terceros ajenos al proceso o que no se tenga conocimiento de la autoría.

Así, si bien se acreditaron hechos de violencia política, fueron atribuidos a un conductor de un programa de radio y a personas no identificadas y no existieron elementos de prueba de los que se pudiera advertir que los hechos fueran imputables a Manuel Negrete Arias.

Por lo que hace al cuarto de los elementos que deben analizarse en asuntos relacionados con la temática, la Sala Superior destacó que si bien hechos de violencia política de género pueden incidir de forma grave y determinante en un

proceso electoral y ello podría tener como consecuencia la nulidad del proceso electoral correspondiente, lo cierto es que deben estar plenamente acreditadas y se deben tener elementos para acreditar su incidencia.

En el caso, se consideró que de los hechos de violencia acreditados no se desprendía la trascendencia que tuvo en el proceso electoral en su conjunto, pues únicamente fueron actos de violencia de género realizados por terceros ajenos a la contienda electoral o por personas no identificadas, que si bien no son aceptables ni deseables en los procesos electorales, no aportaban elementos objetivos para que se estimara que fueron determinantes para el resultado de la elección.

Esto es, que no existían elementos que acreditaran el impacto y trascendencia que tuvieron esos hechos en el procedimiento electoral o cómo éstos trascendieron al resultado.

Por último y como consecuencia de lo anterior, en cuanto a la afectación que pudo tener la violencia política de género en la validez de la elección, la Sala Superior concluyó que no quedó acreditado que los hechos de violencia que se tuvieron por probados hubieran impedido a la candidata ejercer su derecho a ser votada, puesto que en manera alguna quedó de manifiesto que se le hubiera impedido hacer campaña o actos de propaganda relacionados con la obtención del voto.

Derivado de todos estos razonamientos, la Sala Superior determinó revocar la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México por dos razones torales:

- a. Debía prevalecer el resultado de la elección, porque la supuesta violación al principio de equidad mediante actos de violencia política de género no fue de tal entidad para superar o dejar de lado el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.
- b. Las violaciones acreditadas no trascendieron al resultado de la elección. Ello, porque los actos de violencia fueron focalizados, no generalizados y

no se demostró de qué manera los actos de violencia en contra de la candidata influyeron efectivamente en el electorado.

Sin embargo, en la sentencia se ordenó la implementación de medidas de protección en favor de la entonces candidata, al estimar que si bien los hechos denunciados acontecieron en el marco del proceso electoral y este ya había fenecido, lo cierto era que no se tenía certeza de que hubieren cesado y, en tales circunstancias, lo procedente era proteger su intimidad, seguridad personal, integridad y vida de la víctima.

Por ello, estimó necesario ordenar a diversas autoridades entre las que se encontraban el o la Titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y el Instituto Electoral de la Ciudad de México y para que, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades y atribuciones, generaran los actos y documentos normativos necesarios e idóneos que permitieran erradicar la violencia contra las mujeres, en especial, la ejercida en el contexto de los procesos electorales.

#### **4. Problemática observada y consecuencias poco deseables.**

Algunos de los problemas detectados en esta investigación son los siguientes:

- a) Ausencia de definición o construcción lógica-jurídica específica para la violencia política.
- b) Como consecuencia de lo anterior, el uso indebido del término “violencia política de género”, puesto que se pretende implícitamente darle un contenido particular referido a la “violencia política contra una mujer por razones de género” siendo que evidentemente no son lo mismo y ello acotaría el término y la protección que eventualmente se pudiera garantizar en beneficio del ejercicio de los derechos de toda la ciudadanía por igual.

- c) Ausencia de características, criterios o parámetros objetivos y claros para analizar o verificar la existencia de elementos de género en un acto de violencia política, o para estimar si se llevó a cabo con base en el género de una persona o no.
- d) Aparente confusión respecto al criterio a partir del cual debe elegirse la aplicación de la perspectiva de género; máxime, cuando se contrapone con la libertad de expresión en un proceso electoral.
- e) Ausencia normativa de procedimientos, supuestos y sanciones para contrarrestar la violencia política con elementos de género contra, cuando menos, una Magistrada Electoral de un Tribunal local.

a) Es preocupante el uso constante del término “violencia política de género” por los distintos órganos de gobierno y, particularmente en la iniciativa de reforma constitucional presentada no hace mucho por la bancada del partido político MORENA, sin que siquiera se pretenda desarrollar legalmente un concepto preciso que permita la prevención, erradicación y sanción de todo tipo de violencia política en general, en beneficio de todo el proceso electoral en su conjunto y de todas las personas que en él intervienen.

La violencia política es ese rebase a los límites de la libertad de expresión, que efectiva y realmente vulneran la dignidad, integridad y libertades de cualquier persona, en el marco del ejercicio de sus derechos político-electorales.

Es un fenómeno socio-político presente en el Estado mexicano desde tiempo atrás, en el que expresiones con intenciones de descalificar, difamar y desacreditar figuraban como principales herramientas de participación entre candidatos.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Ilustra perfectamente esta situación la nota redactada el 13 de mayo de 2000 en el portal electrónico de Proceso, la cual con sólo leer el encabezado “Todos los candidatos, enlodados en la guerra de declaraciones, encuestas y spots...”, se tiene un buen referente de su contenido por el contexto en el que se publicó, puede consultarse en la dirección electrónica <http://www.proceso.com.mx/183239>.

Una vez observado, lo pertinente es establecer ciertos límites generales, racionales y prospectivos para que las personas se adecuen a la normativa y rijan su actuar dentro del marco de la ley, a fin de no llevar a cabo actos o actitudes que pudieran configurar violencia política en perjuicio de los derechos de las personas o de los principios esenciales de la contienda electoral.

En tal sentido, se considera que, antes de normar un tipo específico de violencia política, en el caso el de género contra las mujeres, primero se parta de una definición general y bien identificada, que proporcione los elementos esenciales o características que debe tener cualquier acto para actualizar violencia política en general.

Ello, puede dar lugar a una previsión posterior de controles, límites y excepciones, así como modalidades y supuestos, para diferenciar puntualmente cada uno y no se presten a una confusión que los tornen inaplicables.

Es decir, con una concepción jurídica más general y amplia de lo que es la violencia política, el Estado mexicano estaría en posibilidad de proteger a un mayor número de ciudadanas y ciudadanos que sufran o estén en posibilidad de sufrir una afectación en sus derechos humanos al estar inmersos en un proceso comicial por algún acto de esta naturaleza.

Esto, dado que ni toda la violencia política que puede ser ejercida contra una persona estará motivada por elementos de género, ni necesariamente será ejercida contra una mujer.

Lo anterior, en razón de que pueden suscitarse actos de violencia política contra una mujer por la circunstancia de ser indígena, o su complexión física o por alguna otra razón por la cual pudiera ser discriminada y agredida en una contienda electoral que mermara sus derechos humanos o su posibilidad de acceder al cargo público para el cual sea postulada, sin que siquiera se relacione con su

género, pero que evidentemente la discrimine indebidamente.

De lo referido surgen dos preguntas clave: ¿Este tipo de descalificaciones no alcanzarían a actualizar violencia política contra las mujeres en razón de género? o por el contrario ¿No importando la razón que las motiva, al ser ejercida contra una mujer es suficiente para considerarlo como violencia política contra una mujer por razón de género?.

b) En segundo lugar, preocupa el uso indistinto de los conceptos “violencia política de género” y “violencia política contra la mujer” tanto en el entonces denominado “Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres”, y aun en su actualización edición 2017, denominado “Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género” y la iniciativa aprobada por la Cámara de Senadores, pues como se ha señalado, no encuentran el mismo contenido y sus implicaciones son distintas; máxime si, tal como asevera el propio Protocolo, *“no toda violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género”*.<sup>179</sup>

Sin embargo, contrario a ello, poco a poco absorbe la “violencia política contra la mujer” de forma general, a la violencia política en sí y a la violencia política ejercida específicamente por razones de género.

Por eso, ya detectado, habría que legislar y comprender claramente a la violencia política y sus implicaciones, a fin de desarrollar un ordenamiento congruente desde un inicio.

No cabe duda respecto a la importancia que reviste el Protocolo: Es una herramienta de actuación que pretende garantizar el libre ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, prevenir y erradicar cualquier forma de

---

<sup>179</sup> Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, p. 39.

violencia y discriminación en contra de ellas, en específico, la política en razón de género que atente contra el libre ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.<sup>180</sup>

Esto, con el fin de ofrecer una herramienta para orientar la actuación de diversas instituciones frente a situaciones de “violencia política contra las mujeres” y facilitar la aplicación de los postulados internacionales suscritos por el Estado mexicano en cuanto a los derechos humanos, sobre todo respecto a los político-electorales de las ciudadanas; sin embargo, está lejos de ser suficiente para lograr este cometido.

Asimismo, la iniciativa de reforma es un intento para la atención de un problema real y existente, que tiene buenas intenciones, pero no deja de estar incompleto y prever extremadamente poco hacia un futuro inmediato. Ello, pues la simple previsión a nivel constitucional de esta situación aún deja sin mayores elementos a los operadores jurídicos para imponer sanciones que abonen a erradicar este tipo de prácticas indebidas.

Sin embargo, lo relevante no es únicamente la falta de un desarrollo normativo lógico, completo e integral, sino la referencia indistinta de conceptos aún no previstos ni desarrollados, que no necesariamente implican lo mismo, no se actualizan entre estos de manera automática, ni deberían tener las mismas consecuencias jurídicas.

Con esto, por un lado puede cerrarse la puerta a la previsión de supuestos, condiciones y modalidades más generales, que amparen los derechos de una mayor pluralidad de personas o grupos de personas y, por otro, del lado extremo contrario, podrían vulnerarse derechos y principios esenciales del sistema electoral por una sobre-regulación reiterativa y a la vez confusa.

---

<sup>180</sup> Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, p. 14.

Considérese la posibilidad de esgrimir afirmaciones contra una persona en el contexto de una contienda electoral, que rebasen los límites establecidos para la libertad de expresión, pero que en manera alguna pueda considerarse que se motiva por el sexo o género de una persona ¿Debería ser considerado violencia política?, habría que analizar el caso concreto; sin embargo, no existe referente para su valoración puesto que no existe un desarrollo normativo o un esfuerzo institucional en ese sentido.

Ahora, imaginemos un asunto en el que un candidato hombre homosexual participa en una contienda electoral y denuncia o hace valer diversas declaraciones de un competidor -o competidores- en los que sutilmente se desprestigia su candidatura por sus preferencias sexuales, por ejemplo, “si no quieres inculcar en tus hijos ideas extrañas, no votes por él” o “no se puede gobernar correctamente si ni siquiera se tiene definida su naturaleza” o alguna otra.

Este caso posiblemente actualizaría un acto que vulnere los derechos político-electorales de ese candidato por razón de su género, pero de acuerdo con el desarrollo normativo institucional hasta ahora atendido, el Protocolo y la modificación constitucional propuesta, no se presentan elementos para atender esta “violencia política de género” que se expone, lo cual es también necesario en un sistema democrático.

Es por esta razón que de ninguna manera pueden ni deben homologarse los conceptos “violencia política contra las mujeres” y “violencia política de género”.

De la misma manera, se considera pertinente una labor legislativa omnicomprendensiva y prospectiva, que no se “salte” la previsión de conceptos necesarios e igualitarios y, por ello, normar puntualmente la “violencia política” y la “violencia política de género”, antes de la “violencia política de género contra las

mujeres”, así como los alcances, características, elementos y supuestos de cada una.

c) Se considera que los planteamientos vertidos en el Protocolo únicamente se centran en resaltar un análisis para delimitar las características a fin de verificar la existencia de elementos de género, o para valorar si un acto u omisión se llevó a cabo con base en el género de una mujer o no, lo cual no ofrece una guía completa y eficiente para la atención de este tipo de casos.

Los elementos contemplados en el Protocolo, esto es, que se dirija a una mujer por ser mujer, o que tenga un impacto diferenciado, dejan un margen de interpretación bastante amplio y subjetivo, que pueden vulnerar derechos no sólo de las mujeres sino de todas las personas en general.

Es por ello que debe construirse un cuerpo normativo que no excluya de forma previa a ciertas personas susceptibles de sufrir este tipo de violencia política específica -violencia política de género o con elementos de género-, si ello puede preverse desde ahora al visibilizarse este tipo de violencia y haberse puesto sobre la mesa de discusión.

Esto lleva directamente al segundo problema. Tal como se dispone en el Protocolo, existen dos elementos para considerar que un acto de violencia se basa en el género: “se dirija a una mujer por ser mujer” y “tenga un impacto diferenciado en las mujeres o les afecte desproporcionadamente”; en tales circunstancias, ¿cómo se entendería contra los hombres que se asumen como personas homosexuales, o contra los niños, jóvenes, personas con discapacidad, etc.? ¿es necesario cambiar la redacción de estos elementos para que no se refieran de forma particular a las mujeres?; es un tema que puede generar demasiada polémica.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, p. 49.

Ello, pues tal como se contemplan actualmente los “elementos” para verificar si un acto se motiva en “el género de una persona”, es analizar si se hace “por su condición de mujer”, lo que desde un punto neutro y objetivo no se encuentra referido a una característica física o propiamente del género de una persona, sino por su condición de mujer, lo cual claramente se encuentra alejado de la característica de género que pretende darse.

En esas circunstancias, para analizar actos o actitudes ejecutados contra una mujer específicamente por sus preferencias sexuales mediante violencia política en su contra, tendríamos que corroborar como elemento que esto sea por su condición de mujer, lo cual podría no encontrar sentido en un caso concreto, pero que no por ello dejaría de actualizar violencia política contra una mujer por cuestiones de su género.

Ahora, el tercer problema que aparece es: ¿exactamente qué debe entenderse por “se dirija a una mujer por ser mujer”? o llegado el caso ¿a un hombre por ser hombre? o ¿a un homosexual por ser homosexual? ¿o a un joven por ser joven?.

A pesar de que se manifiesta que será cuando se comentan por su condición de mujer -hombre o de la comunidad LGBTTI, pero manéjese con la mujer- y “lo que ello representa en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios”, esto deja bastante abierto el supuesto, que en manera alguna ofrece certeza jurídica en términos constitucionales.

Desde una perspectiva objetiva, la característica principal de este elemento es “el prejuicio”. Es decir, se construye a partir de una idea presuntamente preconstituída respecto de la mujer y lo que representa; sin embargo, los prejuicios pueden estar éticamente instaurados y moralmente no bien recibidos o viceversa, por lo que no ofrece valoración objetiva alguna; ello, dependiendo específicamente de un contexto determinado.

Incluso, aunque ello no representara mayor discusión o complejidad, el determinar que un acto se lleva a cabo por un prejuicio por el sexo o género, encuentra gran dificultad y puede llevar a confusiones, como en las que incurrió la Sala Regional Especializada en los asuntos comentados en el capítulo inmediato anterior.

En sendos asuntos, si bien ese órgano jurisdiccional no desprendió el elemento de género del mensaje intrínseco de las afirmaciones cuestionadas en sí, sí los obtuvo del contexto de discriminación existente contra las mujeres en la entidad en el que, incluso, tomó en consideración la cifra de homicidios acontecidos contra ellas en el Estado.

Esta determinación fue revocada por la Sala Superior, medularmente, porque ese elemento se interpretó de forma indebida, en razón de que adjudicó un mensaje a las expresiones partiendo de los prejuicios del contexto y no de aquel en que pudieran estar basadas las expresiones en sí -lo cual en los casos no acontecía porque los mensajes eran neutros-.

Esto, pues indebidamente la Sala Regional estimó que las expresiones “implantaban una idea socialmente arraigada, reconocida y tolerada”; esto es, que al inscribirse en un contexto fáctico de desigualdad en que participaban las mujeres en la entidad, tenían la intención de provocar una afectación al género femenino, lo cual en manera alguna ocurría, pues no se hacía alusión a su género.

En efecto, no se advertía que tuvieran inmerso un mensaje oculto, indivisible, o coloquial, que denigrara a la candidata por alguna circunstancia, mucho menos por pertenecer al género femenino, o alguna referencia que englobara a las mujeres.

Ello sin contar, incluso, que en una contienda electoral los límites de la crítica son mucho más amplios.

Piénsese un caso en el que en el marco de una contienda electoral uno o más candidatos se refieran a una candidata mujer como “burra”, haciendo alusión a alguna circunstancia de su desempeño profesional o, incluso, de una gestión de gobierno anterior.

Si bien, en la valoración jurídica de esa afirmación pudieran incorporarse elementos como “que esa afirmación refuerza estereotipos de género, en los que las mujeres tienen menos capacidades para gobernar o de que han tenido una instrucción menor que los hombres a lo largo de los años” o peor, “que al ser contra una mujer le impactan en mayor medida por el menor número de mujeres en esos cargos, o por los años de situación marginada de su género, o por los feminicidios ocurridos en la entidad” -con la gravedad que esto implica-, lo cierto es que, estrictamente, debieran analizarse en su justa dimensión, como una crítica -no digamos si legal o no- a su capacidad como persona, candidata o, en su caso, funcionaria.

De esta manera, bien pudiera estimarse como un acto de violencia política, pero que en su justa valoración, no contiene un elemento para considerar que se motivó por el género de la persona.

Incluso, de considerarse actualizado, de la misma manera pudiera entenderse cometido contra un hombre que contra una mujer, o contra cualquier persona independientemente del género al que ellas mismas se adscriban o con el que se identifiquen.

De ahí que resulten esenciales criterios puntuales o un grado de especificidad importante para estimar la actualización de estos elementos.

Bajo este contexto, surge la pregunta de si “labestida”<sup>182</sup>, aunado al tipo de

---

<sup>182</sup> Forma en la que el entonces candidato Vicente Fox se refería al también entonces candidato del

afirmaciones vertidas en la campaña como “mariquita” y “mandilón” ¿se hubiera considerado como violencia política con elementos de género?, ¿se habría valorado de forma distinta?, ¿pudo haberse considerado tan grave al grado de nulificar la elección sólo por acontecer de manera abierta, pública y generalizada?.

Si se responde a estos cuestionamientos con un “no” lo recomendable y esencial para una sana democracia es que se respondiera con elementos intrínsecos al caso concreto; por el contrario, si se responde con un “no” a partir de argumentos externos como un devenir histórico, un pasado minoritario de las mujeres en puestos de elección popular o bien un contexto de discriminación, sólo se estará abonando a mayor indeterminación al momento de aplicar la norma a casos de esta naturaleza, sobre todo en tratándose de contextos en el que la participación de las mujeres ya es paritaria, como acontece en las cámaras del Congreso.

Por todo ello debe normarse prospectivamente a fin de diferenciar correctamente los alcances que cada uno de estos conceptos tiene pues, incluso, tal como se encuentra la propuesta de modificación a la Constitución federal ya referida, el concepto de “violencia política en razón de género” puede ser “malentendida” únicamente respecto a la que se comete contra las mujeres, lo cual puede cerrar la puerta a una futura previsión normativa de la violencia política, no sólo por razón de género sino por alguna otra razón que se considere discriminatoria, ni tampoco únicamente contra la que se pudiera perpetrar contra las mujeres, sino también contra jóvenes, indígenas, personas con capacidades diferentes o cualquier otra persona perteneciente a algún grupo históricamente discriminado.

En razón de todo lo anterior, el legislador debe asegurar una creación normativa lógica, racional, completa y sobre todo prospectiva, que garantice la instauración de cimientos fuertes a figuras jurídicas nuevas e importantes así como la definición clara de esos conceptos que propicien soluciones completas y duraderas a este

---

PRI Francisco Labastida, en diversas ocasiones durante el proceso electoral 2000-2001, para elegir al Presidente de la República.

problema real, y no de forma inmediata y particularizada.

d) Con el dictado de las sentencias relativas a violencia política de género contra mujeres durante una campaña electoral comentadas en el capítulo inmediato anterior, se analizó un criterio relevante en cuanto a los derechos de las mujeres y su protección, la perspectiva de género.

En ambas sentencias dictadas por la Sala Especializada<sup>183</sup> y, a la postre revocadas por la Sala Superior, se consideró que la perspectiva de género debía tenerse presente en todos los casos en los que se analizaran posibles conductas violatorias de derechos humanos de las mujeres, para efecto de realizar una interpretación reforzada en beneficio de la mujer victimada.

Asimismo, en el asunto de Delfina Gómez Álvarez, se adujo como agravio que el Tribunal local no había juzgado con perspectiva de género, con lo cual se le había negado el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, y se vulneraban los principios de legalidad y exhaustividad.

Como se aprecia, ambas premisas suponían la obligación de aplicar la perspectiva de género únicamente por la circunstancia de estar inmersos derechos político-electorales de mujeres, lo cual a juicio de la Sala Superior resultaba inexacto.

En efecto, señaló que si bien todos los órganos jurisdiccionales del país deben impartir justicia con perspectiva de género, de conformidad con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte,<sup>184</sup> sólo debe llevarse a cabo *“cuando estén involucradas relaciones asimétricas, prejuicios y patrones de género estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas, con la finalidad de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a*

---

<sup>183</sup> Casos “no es ella es él” y “blanca se fue en blanco”.

<sup>184</sup> P. XX/2015 (10a.), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2015, p. 235.

*las personas por su pertenencia al grupo de 'mujeres' u 'hombres'.*<sup>185</sup>

Esto es, que el sexo -o género- de las personas no es lo que determina la necesidad de aplicar la perspectiva de género, sino la asimetría en las relaciones de poder y la existencia de estereotipos discriminadores.<sup>186</sup>

Además, al momento de analizar un planteamiento de violencia política con elementos de género contra una mujer no sólo debe tomarse en consideración el contexto en favor o en beneficio de la promovente, sino también los derechos de todos los actores políticos y de la ciudadanía inmersos en todo el proceso electoral en que participa.

Esta cuestión es delicada si se analizan las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada, en la que se tergiversaron ampliamente los postulados esenciales relativos a los derechos político-electorales de las candidatas promovente, llegando al extremo de obtener los elementos necesarios para concluir que las declaraciones “neutras” esgrimidas en su contra, reafirmaban estereotipos de género implantados en la sociedad, a partir de cuestiones del contexto ajenas a la contienda electoral, como los feminicidios en la entidad y de la poca participación de las mujeres años antes de la elección en la que se suscitaron los hechos que se analizaban.

Es decir, de una cuestión más histórica y estadística que real e inmediata, y sobre todo ajena a las declaraciones calificadas por ese propio órgano jurisdiccional como neutras, desprendió los elementos de género necesarios para considerar que afectaban a las mujeres en mayor medida.

Incluso, debe notarse que, afirmaciones tales como “*las mujeres no sirven en los cargos públicos*” o “*que las mujeres no contribuyen o no son aptas para*

---

<sup>185</sup> SUP-JDC-383/2017.

<sup>186</sup> Idem.

*desempeñar cargos públicos y, aquellas que lo hacen, es a partir de algún apoyo extraordinario, como la promoción o el impulso de un varón”,* fueron extraídas bajo un razonamiento bastante simple, confuso y algo subjetivo, que incluso la Sala Superior estimó como meras posibilidades sin sustento suficiente para aceptarlas.

Razonamientos como los anteriores exponen una problemática: la incorrecta aplicación de la perspectiva de género, no sólo desde el momento de decidir si debe aplicarse o no, sino también en cuanto a sus alcances.

En primer lugar, las autoridades no deben soslayar que, tal como ha sido concebida por la Corte, la perspectiva de género constituye una categoría analítica que acoge metodologías y mecanismos para estudiar las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino". Esta, impone impartir justicia partiendo del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres, que no necesariamente está presente en todos los casos, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, derivado de su sexo.<sup>187</sup>

Esto, mediante la obligación de detectar posibles situaciones de desequilibrio de poder entre las partes del caso como consecuencia de su género, las cuales pueden o no encontrarse, la de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los asuntos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> 1a. XXVII/2017 (10a.), JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2017, p. 443.

<sup>188</sup> Ídem.

En estas circunstancias, puede observarse cómo la Sala Regional estimó necesario la aplicación de la perspectiva de género, partiendo del razonamiento de que debía analizar el contexto general de la situación de las mujeres en la entidad, al encontrarse inmersos derechos político-electorales de una ciudadana, lo cual no concuerda con lo que representa la perspectiva de género.

A partir de lo anterior, es patente cómo esa Sala partió de la premisa equivocada de que, al estar vinculados los asuntos con derechos político-electorales de una mujer, en aplicación de la perspectiva de género, era necesario analizar el contexto mexicano de los derechos de las mujeres -en general de todas como grupo- y no, en cambio, la situación particular y concreta de las promoventes y sus derechos.

En efecto, debía constreñirse a detectar si las promoventes enfrentaban o padecían alguna situación de desventaja o discriminación particular y, con base en ello, cuestionar las pruebas y las normas aplicables; contrariamente, estimó actualizada una situación de desventaja derivado del análisis de un contexto general, lo cual en manera alguna ofrece certeza respecto al parámetro que debe aplicarse en este tipo de asuntos.

Esto se torna más delicado si esta situación se analiza en el marco de una contienda electoral, puesto que una indebida aplicación de esta perspectiva de género en asuntos en que se aduzca violencia política con elementos de género contra una mujer podría vulnerar o trastocar diversos principios y derechos de otras personas e, incluso, hasta colocar a las mujeres en una situación de victimización o inferioridad.

Lo anterior, puesto que una contienda electoral es de interés público para todos los ciudadanos, razón por la cual es de suma importancia para los electores tener acceso a la mayor cantidad de información posible para formarse una opinión respecto a las opciones; entonces, si por razones tan endeables en un análisis se

pueden censurar ideas o expresiones fuertes pero igualmente válidas en el contexto de una contienda electoral, se corre un riesgo muy fuerte de debilitar una democracia.

Es por ello que el debate político debe ser nutrido, incluyendo críticas, expresiones o señalamientos que pueden no ser bien recibidos por las personas a las que se dirijan; máxime, si se toma en consideración el criterio emitido por la Suprema Corte, relativo a que en este tipo de debates está permitido recurrir a cierta dosis de exageración y provocación, incluso, que debe prevalecer la libertad de expresión frente a expresiones que pueden ofender, chocar, perturbar, molestar, inquietar o disgustar.<sup>189</sup>

Por esta razón, tomar un parámetro distinto a priori, por el hecho de que una mujer aduzca violencia política en su contra mediante críticas que supuestamente la agraven, sin tomar en consideración si existe una situación de desventaja o discriminación, puede vulnerar la libertad de expresión de los participantes de un proceso electivo, coartar el derecho a la información del electorado mediante una opinión pública efectiva y, en el peor de los casos, descalificar de forma previa la capacidad de las mujeres de contender en un debate público abierto en igualdad de condiciones.

De esta manera, si la Constitución federal no veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas, el juzgador no debe agudizar indebidamente su intención, significado o sus efectos, por la única circunstancia de que sean vertidas contra una mujer, pues esto no representa la verdadera intención de la aplicación de la perspectiva de género y mucho menos la labor de juzgar de forma objetiva e imparcial.

---

<sup>189</sup> 1a./J. 31/2013 (10a.), LIBERTAD DE EXPRESIÓN... op. cit. 175.

Además, por la naturaleza del debate político y el carácter esencial de la libertad de expresión en el marco de este, no debe restringirse indebidamente la crítica que pueda vertirse contra una mujer únicamente por el hecho de serlo; mucho menos, “adecuar” -como lo hizo la Sala Regional Especializada- la intención de las expresiones como motivadas por su género o su pertenencia al género femenino.

Esto, podría desincentivar el debate político y generar incertidumbre respecto al parámetro por el que se calificarán ciertas expresiones, pues pasarían a segundo lugar desde un punto objetivo de análisis, privilegiando a la víctima sobre lo verdaderamente expresado.

e) Un inconveniente aparentemente grave detectado durante la presente investigación es la falta de previsión integral de mecanismos o procedimientos que alcancen los efectos y consecuencias pretendidos, esto es que sancionen debidamente no sólo casos de violencia política con elementos de género contra las mujeres, sino también de violencia y discriminación en general a fin de erradicar y prevenir este tipo de actos.

Particularmente, esta falta de sanción es perfectamente visible en el caso de la violencia política detectada, demostrada y decretada por la Sala Superior del Tribunal Electoral cometida contra una Magistrada electoral.

En efecto, en el caso ya comentado de la Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, Yolanda Pedroza Reyes, que dio origen a la resolución dictada en el expediente SUP-JDC-4370/2015, quedó acreditado y así lo estimó esa autoridad jurisdiccional, la comisión de actos de violencia, acoso y discriminación por parte de los otros dos Magistrados y, por lo cual, dio vista al Senado de la República para que como órgano responsable de su designación, investigara y, en su caso, sancionara a dichos funcionarios.

Incluso, posterior a ello la actora en ese juicio promovió incidentes de inejecución

de sentencia, al considerar que las autoridades obligadas no habían dado cabal cumplimiento a lo ahí determinado.

En respuesta a la vista dada al Senado de la República, el Director General de Asuntos Jurídicos, en cumplimiento a la facultad otorgada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura, ambos de ese órgano legislativo, medularmente señaló que si bien derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, dicho órgano legislativo designa a los magistrados electorales locales, no contaba con facultades expresas para realizar una investigación y sancionarlos por las acciones que realizaren, ya que ello era competencia de los órganos de control interno respectivos.

Esta respuesta fue suficiente para que el diecinueve de octubre la Sala Superior estimara cumplida la sentencia por lo que correspondía al Senado, pues si bien en la ejecutoria de treinta de marzo de dos mil dieciséis se ordenó darle vista para que investigara y, en su caso, sancionara a los Magistrados por la violencia política de género contra la Magistrada promovente, ello no implicaba que ese órgano debía iniciar obligadamente un procedimiento sancionador e impusiera una sanción o que actuara en determinado sentido, cuando ello no se encontrara expresamente dentro de sus facultades constitucionales y legales, sino que únicamente se sometieron a su consideración los hechos materia del juicio principal para que, previa definición de sus atribuciones y competencia, en su caso, tomara la determinación que en Derecho estimara procedente.<sup>190</sup>

Esto es, las acciones que debía realizar el órgano legislativo se tuvieron por cumplidas, pues con la sentencia no se le impuso la obligación de instaurar un procedimiento de responsabilidad en contra de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral local, sino que la vista se ordenó para que, "*en su caso*",

---

<sup>190</sup> Si bien no hay un link directo a la sentencia completa -dado que hay una versión incompleta en la página oficial del Tribunal correspondiente a esa fecha-, puede encontrarse en el buscador del Tribunal, al igual que todas las otras sentencias en materia electoral que aquí se mencionan, cuya dirección electrónica es <http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>, consultado el 25 de marzo de 2019.

investigara e impusiera las sanciones que correspondieran, expresión que denota contingencia, es decir, que podía suceder en el supuesto de que el marco constitucional y legal de facultades del Senado lo estableciera.<sup>191</sup>

Incluso, destacó que ese criterio es consonante con la tesis XXXVIII/2016 de ese propio órgano jurisdiccional, de rubro “COMPETENCIA. PARA CONOCER DE LA CONDUCTA DE LOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES, EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL, CORRESPONDE A LA CÁMARA DE SENADORES”,<sup>192</sup> respecto a que existe una insuficiencia en el sistema normativo que regula la organización y funcionamiento de los tribunales electorales locales, por la inexistencia expresa de un procedimiento mediante el cual se puedan imponer sanciones a dichos funcionarios por las irregularidades en que pudieran incurrir en el ejercicio de su cargo.

Esto quiere decir que, por lo que hace a los Magistrados Electorales locales que sí cometieron actos de violencia política y discriminación contra una mujer funcionaria pública, nada se pudo hacer porque el sistema normativo, tal como se encuentra diseñado, no prevé procedimiento, consecuencia, efecto o sanción alguna, de ahí que a ningún efecto práctico llevó ese pronunciamiento de la Sala Superior.

Esto también se hizo valer mediante un escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, a fin de hacer del conocimiento de la autoridad jurisdiccional que se seguía con esta práctica indebida incluso a dos años del dictado de la sentencia, lo que deja ver la ineficacia de la misma.

---

<sup>191</sup> Ídem.

<sup>192</sup> Aprobada desde la sesión pública de resolución de siete de junio de dos mil dieciséis, y cuyo único precedente es precisamente la sentencia de fondo del expediente SUP-JDC-4370/2015. Esto podría interpretarse como que, incluso desde el dictado de la propia sentencia por la que se ordenó dar vista al Senado para que realizara lo ahí ordenado, la Sala Superior advirtió la imposibilidad de lo solicitado y que a ningún fin práctico llegaría esa sentencia en cuanto a ese tópico. <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXXVIII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=XXXVIII/2016>, consultado el 25 de marzo de 2019.

Esto permite reconsiderar un proyecto de reformas más amplio e integral, que contemple mecanismos, procedimientos y sobre todo un abanico de posibles sanciones que verdaderamente alcancen a toda aquella persona que cometa actos de violencia política con elementos de género contra una mujer -se reitera, no sólo aquella por elementos de género y no solamente contra las mujeres-, que permitan a todo operador jurídico de todos los niveles encontrar un sustento legal a su determinación y ello verdaderamente reprima este tipo de actos o actitudes, no sólo en casos en concreto sino de manera general.

Así, si bien tanto el Protocolo como el proyecto de reformas en materia de violencia política contempla la posibilidad de que un Magistrado Electoral de un Tribunal local cometa actos de violencia política contra una mujer, lo cierto es que dejan de prever la forma de impedirlo, detenerlo y, mucho menos, sancionarlo.

Tal vez sea ahí donde tiene que prestarse mayor atención.

Incluso, recientemente en la Cámara de Diputados se llevaron a cabo diversos foros en los que especialistas en la materia electoral se congregaron para hablar respecto a estos temas. Como era de esperarse, el tema de la violencia política de género no se hizo esperar y fue abordado.<sup>193</sup>

La recién nombrada Magistrada Marcela Fernández Domínguez coincidió al señalar que *“el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género... es un instrumento valioso para juzgar con perspectiva de género, no obstante, ante la indefinición de sanciones este documento ha sido insuficiente para erradicar la violencia política de género, de ahí que se considere urgente realizar reformas a nivel constitucional y legal para establecerla como causal de nulidad de la elección...”*

---

<sup>193</sup> Foro para la Reforma Electoral llevado a cabo por la Cámara de Diputados <https://www.youtube.com/watch?v=sjLtFnOpwSU>, consultado el 10 de septiembre de 2019.

En efecto, el solo Protocolo no ha sido suficiente ya que ni en este ni en la norma federal se contempla un catálogo de sanciones que permitan castigar y con ello indirectamente prevenir la comisión de este tipo de actos, con las cuales se habría podido resolver este asunto de manera objetiva y definitiva.

Igualmente, en ese foro se externó como una propuesta para erradicar y sancionar este tipo de violencia política que se prevean consecuencias jurídicas eminentemente electorales, es decir, sanciones que, de forma paralela a las que se pudieran dar en el ámbito administrativo o penal, tengan una repercusión en el proceso electoral que se estuviere llevando a cabo o bien uno futuro.

Este tópico es esencial, puesto que en la contienda electoral son precisamente estas consecuencias jurídicas las que de verdad recienten los posibles infractores en sus aspiraciones políticas y, por ende, las que en mayor medida podrían prevenir la comisión de este tipo de actos.

México está en el mejor momento para dialogar y llevar a cabo una modificación a su normativa, que sea eficaz para seguir en su lucha por el respeto y maximización de los derechos de las mujeres, sobre todo el de participar de forma igualitaria en procesos electivos.

Sería excelente para la democracia mexicana que a este tema se le diera la atención que merece para tener un buen avance antes del inicio del proceso electoral venidero.

## CONCLUSIONES

Los derechos político-electorales de las mujeres han evolucionado a lo largo de los años con el fin de ser equiparados, cuando menos formalmente, con los de los hombres, por la situación de discriminación que han padecido desde hace varios años.

Mediante diversas reformas constitucionales y legales, se ha pretendido otorgar una preponderancia a estos derechos que, no obstante haber mostrado paulatinamente un efecto positivo, también dio lugar a un nuevo fenómeno: la violencia política con elementos de género contra la mujer.

Si bien este constituye una práctica indeseable en la democracia mexicana y las medidas que hasta el momento han tomado las autoridades que pueden intervenir para su prevención, contención, erradicación y sanción, han sido diversas y bienintencionadas, como se analizó han resultado ineficaces.

Esto, impone un nuevo análisis más profundo y desde diversas aristas, que faciliten su tratamiento y garanticen su aplicación efectiva por parte de todas las autoridades del Estado mexicano.

Ello, pues como se observó, existen situaciones y supuestos que no figuran en el Protocolo, que no sólo dificultan y hasta imposibilitan su aplicación, sino que también trastocan otros derechos reconocidos en favor de las personas.

Y es precisamente esta posible colisión de derechos la que más apremia al Legislador federal, pues el operador jurídico se encontrará limitado al momento de detener y castigar este tipo de conductas, con lo cual se seguirá propiciando que se susciten en los procesos electorales venideros; o bien, se trastocarán otros derechos de terceros o principios generales de una sana democracia mediante una sobreprotección equivocada al no haber parámetros y definiciones legales

claras y unívocas.

Por esta razón, las autoridades del Estado mexicano, principalmente las Legislaturas, deben tener claros los elementos, características, efectos y consecuencias de este tipo de violencia, para normarla de forma clara y particularizada.

Ello traería como consecuencia inmediata que, cuando menos, se deje de tomar como sinónimos los términos “violencia política de género” y “violencia política contra las mujeres”, pues tal como afirma el propio Protocolo -aunque ese propio instrumento pareciera no atender esta aseveración- no toda violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género.

A partir de esta delimitación clara, puede generarse un desarrollo normativo e institucional más completo y preciso que incorpore elementos hasta el momento no contemplados en la materia electoral y dejar de reiterar actos ya contemplados en la normativa aplicable que, si bien resultan indebidos, actualizan supuestos que no necesariamente deben considerarse como violencia política contra las mujeres por razones de género.

Así, se llegaría a debates y propuestas para comenzar a normar la violencia política en general para propiciar una competencia electoral más sana y más justa para todos los competidores, que muy seguramente llevará a ir definiendo los componentes de este concepto para su identificación más sencilla.

Esto, llevaría a una oportuna protección de los derechos en igualdad de condiciones de todas las mujeres, pero también de hombres, personas de la comunidad LGTBTTIQA, con capacidades diferentes, indígenas, jóvenes o cualquier otra persona.

Lo anterior traería como consecuencia la previsión clara y contundente de

medidas y sanciones que prevengan y supriman de forma efectiva este tipo de conductas y actos de violencia política, lo cual es sumamente necesario y hoy día es tema de análisis y debate en los foros que recientemente se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados.<sup>194</sup>

Al respecto, diversos fueron los puntos que se tocaron en la Mesa de análisis: campaña, voto y nulidades, y los ponentes no dejaron escapar este tema en sus diversas intervenciones y participaciones; a partir del análisis de algunas de ellas a la luz de lo expuesto en esta investigación, permiten realizar algunos cuestionamientos relevantes para el tema central.

Uno de ellos es la constante opinión de que lo más necesario de todo es “elevar” - ya se ha reiterado que a nivel federal aún no existe previsión normativa alguna- por su grado de importancia la previsión de la violencia política con elementos de género contra la mujer al nivel constitucional como una causal de nulidad de toda una elección, sobre todo por estimar que así sí se protegería de forma efectiva los derechos electorales de las mujeres frente a este tipo de actos o actitudes.

Esto puede generar controversias si se toma en consideración que este tipo de violencia se ha estudiado y se sigue analizando por el operador jurídico a la luz de los principios establecidos precisamente en el texto constitucional, como lo son los de igualdad, equidad y no discriminación.

Es decir, las bases para analizar y atender este tipo de violencia política ya están dadas en la propia Constitución por lo cual podría carecer un tanto de sentido el que la discusión se centre en si se debería o no, mucho menos en el cómo, de insertarla al texto constitucional expresamente.

Lo que sí resulta necesario es que se defina claramente este tipo de violencia en el marco normativo, así como sus elementos, modalidades, características, formas

---

<sup>194</sup> Llevados a cabo del 18 al 20 de junio de 2019.

de prevenirla y sobre todo formas de sancionarla.

Así, aun cuando no se prevea de forma expresa o literal -sobre todo tratándose de la específicamente referida a la motivada por elementos de género y contra las mujeres-, cuando el operador jurídico detecte que se ejerce esta violencia, a partir de un marco normativo que le permita arribar de mejor forma a esa determinación, estará en mayor posibilidad de desprender la violación a esos derechos o principios fundamentales establecidos en la Constitución, para todos los efectos que pudiera tener.

Ahora bien, dejando atrás lo controversial que ello pudiera ser, aun en el caso de que se estime indefectiblemente necesaria su previsión en el texto constitucional, por sí mismo ello no tendría consecuencias muy distintas a las que ya tenemos, dada la inexistencia de mayores elementos que permitan detectarla debidamente, atenderla y, en su caso, sancionarla.

Esto, en razón de que ese es precisamente el gran problema que presenta actualmente la debida diligencia que ameritan este tipo de casos -y no sólo estos, sino también aquellos que se pudiera ir previendo de forma oportuna relacionados con jóvenes, personas discapacitadas, etc.-, que es la ausencia de elementos, supuestos, efectos, alcances, modalidades, formas de detectarla, formas de sancionarla o algún otro elemento.

Incluso, esto abonaría a un mejor entendimiento y aplicación de la perspectiva de género, interculturalidad, etc.

Al no existir, dificulta su aplicación a casos concretos y puede llevar a escenarios y confusiones poco deseadas que pueden tener como consecuencia la vulneración grave de otros derechos o principios y al proceso electoral en su conjunto.

Ejemplo de ello son dos de las expresiones señaladas en el foro ya referido:

Una, en la cual el ponente Jaime Castañeda Salas señaló que “todo el proceso tiene que valorarse en su conjunto y no puedes verlo de manera aislada, entonces si hay hechos falsos en el marco del ataque de descalificaciones de violencia política de género tienen que ser juzgados en su conjunto”. Ello, al referirse a un asunto<sup>195</sup> relacionado con un promocional identificado como “3 de 3” en el que se determinó que el Partido Acción Nacional en su propaganda electoral de campaña calumnió a la entonces candidata a la gubernatura del Estado de México Delfina Gómez Álvarez, por la difusión de información y datos estadísticos falsos, relacionados con el desempeño de diversos cargos públicos que desempeñó, como Directora de un plantel estudiantil y Alcaldesa del Municipio de Texcoco, con la finalidad de disminuir la percepción que tiene la ciudadanía sobre su capacidad en el servicio público y consecuentemente, restarle adeptos a su candidatura.

Llama la atención entonces si, como señaló el ponente, toda crítica, verdadera o falsa, independiente o relacionada con los actos cometidos en un marco de violencia política con elementos de género deben analizarse como uno solo para efecto de anular una elección. Las respuestas podrían no ser correctas o incorrectas, el problema es que ante la indeterminación normativa se corren riesgos muy graves para una elección y todo el sistema democrático en su conjunto.

Aparentemente sería un error vincular violaciones de carácter distinto a fin de demostrar una estrategia de violencia política con elementos de género contra una mujer, pero al no tener parámetros claros y consistentes, los litigantes pueden elucubrar cualquier tipo de estrategia frente a una contienda electoral para engañar o hacer caer en el error a la autoridad.

La segunda, es lo referido por la Magistrada de la Sala Regional Ciudad de México María Silva Rojas, en cuanto a que “sí es posible llegar a decir que hay una

---

<sup>195</sup> Sentencias SRE-PSC-69/2017, SUP-REP-111/2017 y SUP-REP-89/2017.

nulidad de una elección sin saber específicamente quién es la persona responsable” (de la violencia política ejercida).

Esto se comentó precisamente porque la propuesta de reforma a la Constitución es que la “violencia política de género” se incorpore como causal de nulidad de elección cuando los actos sean imputables a quien hubiera obtenido el primer lugar en la elección, en perjuicio de cualquier contendiente en la misma elección.

Para ejemplificar lo anterior mencionó el asunto relacionado con la elección de la alcaldía de Coyoacán ya comentado en la presente investigación, en el que la Sala Regional determinó que la sola violencia política de género cometida contra la candidata resultaba determinante por la sola violación directa a principios constitucionales y esto hacía innecesario probar la determinancia cuantitativa o numérica, toda vez que la determinancia cualitativa ofrecía una solución más coherente con la entidad de la violación demostrada.

Como se refirió este razonamiento fue declarado erróneo por la Sala Superior, pero preocupa el hecho de que, sin la determinación y definición legal clara, se podría llegar al escenario en el que una Sala Regional declare la nulidad de toda una elección sin verificar la determinancia cuantitativa y su afectación al proceso comicial en su conjunto por actos de violencia cometidos por persona incierta, lo cual claramente trastocaría otros principios en materia electoral.

Ello, en razón de que, cuando menos anular una elección, es una de las máximas sanciones en la materia, que afecta no solamente a los contendientes sino también a todos los electores que de buena fe participaron con la emisión de su voto, por lo cual exige que las razones para decretarla sean de la entidad suficiente para ello.

Ahora, de la misma manera debe pensarse si una persona que se condujo al margen de la norma y llegara a ganar la elección –incluso podría pensarse en que

la ganara otra mujer– debería arrebatársele ese triunfo por la comisión de terceros ajenos a ella de actos de violencia política basada en el género de otra de las candidatas.

Esto podría ser peligroso en el escenario político mexicano, pues una candidata, al ver el despunte en las preferencias electorales de su contrincante –mujer u hombre–, en contubernio o no con alguna otra fuerza política afín a su candidatura, pero de forma estratégicamente pensada, llevar a cabo contra sí una serie de actos de esta naturaleza con la intención de que se declare la nulidad de esa elección o alguna otra estrategia muy oscura de este tipo.

De ahí, que la falta de previsión clara de los supuestos y las sanciones a aplicar sean el punto medular del problema que aqueja a la violencia política y, sobre todo a la ejercida por elementos de género contra las mujeres.

Por último, en caso de que se legisle como causal de nulidad, no se debe perder de vista que se tienen que seguir las mismas reglas que aplican a todas las otras causales: que sea determinante para el resultado y que esté debidamente acreditada. Lo anterior, pues dentro de la discusión de este tema se han escuchado propuestas como una flexibilización de la carga de la prueba, o bien, como lo ha hecho la Sala Regional, estimar que la determinancia cuantitativa es suficiente para declarar la nulidad de toda una elección, lo cual vulneraría los principios esenciales de la materia electoral y necesariamente pondría en desventaja a los otros competidores.

Es por ello que aun cuando el legislador se limite a incorporarlo a la legislación federal en forma de una causal de nulidad de elección, será necesario que mediante otras normas, ya sea del mismo rango o inferiores, aclare los extremos necesarios que deben tomarse en cuenta al momento de su aplicación por el operador jurídico, que permitan la convivencia sana de los derechos de participación política de las mujeres como valor supremo del estado y el principio

de no revictimización con todos los otros principios que sostienen nuestro sistema electoral.

Lo primordial es realizar una labor legislativa inteligente, razonada y sobre todo prospectiva, que incluso trascienda el ámbito electoral para llegar al penal y administrativo, que permita la convivencia sana entre los derechos de las mujeres como un valor superior de la democracia mexicana y todo el proceso electoral en su conjunto, así como los valores y principios que lo sostienen, como son la certeza, igualdad, legalidad, equidad, validez de los actos públicamente celebrados y el voto libre, secreto y directo de la ciudadanía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Albaine, Laura, “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, Íconos, Ecuador, 2015, vol. 19.
- Báez Silva, Carlos, et. al., Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas, México, TEPJF, 2016.
- Barquet Montané, Mercedes, De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser..., México, TEPJF, 2012.
- Berbel, Sara, “Sobre género, sexo y mujeres”, Mujeres en Red, 2004.
- Bernal Gómez, Beatriz, “La mujer y el cambio constitucional en México: el Decreto de 31 de diciembre de 1974”, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1984.
- Carbonell, Miguel(Comp.), “Estudio preliminar. La igualdad y los derechos humanos”, El principio constitucional de igualdad, México, CONAPRED, 2003.
- Cerva Cerna, Daniela, “Participación política y violencia de género en México”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, vol. LIX, 2014, núm. 222, septiembre-diciembre.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, La discriminación y el derecho a la no discriminación, México, CNDH, 2012.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 19 de octubre Día Nacional contra la Discriminación, México, CONAPRED, 2014.

- Girón, Alicia; González Marín, María Luisa y Jiménez, Ana Victoria, Breve historia de la participación política, México, Porrúa, 2008.
  
- Medina, Adriana, La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad, México, CEAMEG, 2010.
  
- Montes Berges, Beatriz, “Discriminación, prejuicio, estereotipos: conceptos fundamentales, historia de su estudio y el sexismo como nueva forma de prejuicio”, Iniciación a la investigación, España, núm. 3, 2008.
  
- Ochoa, Enrique (Coord.), Equidad de género y derecho electoral en México, México, TEPJF, 2009.
  
- Rodríguez Zepeda, Jesús, Un marco teórico para la discriminación, México, Colección Estudios, núm. 2, 2006.
  
- Rosenfeld, Michel, “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas”, en Juárez, Mario (Coord.), Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas, en Acciones Afirmativas, México, CONAPRED, 2011.
  
- Valenzuela Oyervides, Irene (Coomp.), Caso Mario Marín, México, 2006, Cámara de Diputados.

## **HEMEROGRAFÍA**

El País. “La foto de las primeras damas y el primer caballero en la OTAN”.  
<http://www.elpais.com.uy/mundo/foto-primeras-damas-primer-caballero.html>.

Excelsior, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/piden-que-por-violencia-politica-de-genero-se-anulen-elecciones/1275068>.

La jornada, “Las elecciones de 2018, desafío para alcanzar paridad de género, <http://www.jornada.unam.mx/2017/11/06/politica/010n2pol?partner=rss>.

Proceso. “Todos los candidatos, enlodados en la guerra de declaraciones, encuestas y spots...”. <http://www.proceso.com.mx/183239>.

## **FUENTES DIGITALES**

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. [http://www.acnur.es/PDF/3667\\_20120402132757.pdf](http://www.acnur.es/PDF/3667_20120402132757.pdf).

Cámara de Diputados, Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2002, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02.pdf).

Cámara de Diputados, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrfiyij\\_art105/LRFlyll\\_Art105\\_ref01\\_22nov96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrfiyij_art105/LRFlyll_Art105_ref01_22nov96.pdf).

Cámara de Diputados, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref03\\_24sep93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf).

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*: del 21 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf).

Cámara de Diputados, Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, DECRETO que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_044\\_12feb47\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_044_12feb47_ima.pdf).

Cámara de Diputados, Integración por género y Grupo Parlamentario, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php).

Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27332/ct8.pdf>.

Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas de ONU Mujeres. Definición de la violencia contra las mujeres y niñas.

<http://www.endvawnow.org/es/articles/295-definicion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Consenso de Quito, [https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DerechosMujeresyNinas/DecimaConferenciaRegional\\_Quito.pdf](https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DerechosMujeresyNinas/DecimaConferenciaRegional_Quito.pdf).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 19, [http://www.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw\\_19.pdf](http://www.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general 25. [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 28, [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW\\_Recomendaci%C3%B3n\\_General\\_28\\_ES.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general 29. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrIC AqhKb7yhsldCrOIUTvLRFDjh6%2Ffx1pWDn3WHqqJ3IVTSBdup3cNv3UqhZhz3GVfw3K9oP8vWL3KaPnuHR%2FI0AlygND9RM1%2FeK9ST5GO7hrViZW2BILVhf>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general 32. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8464.pdf?view=1>.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “19 de octubre Día Nacional contra la Discriminación”,

[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/19%20de%20octubre\\_INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/19%20de%20octubre_INACCSS.pdf).

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. ¿Cuáles son las atribuciones de la FEPADE? <http://www.fepade.gob.mx/preguntas.html>.

Gobierno de México. Portal único de trámites, información y participación ciudadana del Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3\\_CJM\\_Directorio\\_Publico-dic18.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3_CJM_Directorio_Publico-dic18.pdf),

Gobierno de México. Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género 2017. <https://www.gob.mx/conavim/documentos/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-razon-de-genero-2017>.

INMUJERES. “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009” ya referido, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27332/ct8.pdf>.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, [www.iepc-chiapas.org.mx](http://www.iepc-chiapas.org.mx).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de las Mujeres, “Mujeres y hombres en México 2016”, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/MHM\\_2016.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos, “Lucha contra la discriminación de la mujer”  
<http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx>.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. Nacidos libres e iguales.  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer.  
[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3731\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Violencia homofóbica y transfóbica.  
[https://www.unfe.org/system/unfe-22-UN\\_Fact\\_Sheets\\_-\\_Spanish\\_v1d.pdf](https://www.unfe.org/system/unfe-22-UN_Fact_Sheets_-_Spanish_v1d.pdf).

ONU Mujeres, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing,  
[http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Beijing\\_Doc.pdf](http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Beijing_Doc.pdf).

ONU Mujeres, *La igualdad de género*, <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>.

ONU Mujeres, Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos,  
<http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2012/violencia%20contra%20las%20mujere%20en%20el%20ejercicio%20de%20sus%20derechos%20politicos/pnud-tepjf-onumujeres-violencia%20pol%C3%ADtica%20-%20copia%20pdf.pdf>.

ParlAmericas, *Pasaje de la igualdad formal a la igualdad real. Informe del encuentro del grupo de mujeres parlamentarias*,  
<https://view.joomag.com/mag/0446981001411055090?feature=archive>.

Portal electrónico oficial de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, consultable en <http://www.endvawnow.org/es/articles/295-definicion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-.html>.

Portal único de trámites, información y participación ciudadana del Gobierno de México,  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3\\_CJM\\_Directorio\\_Publico-dic18.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/419532/1.3_CJM_Directorio_Publico-dic18.pdf).

Senado, Integración, <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.  
[https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf).

Valenzuela Oyervides, Irene (Cooomp.), Caso Mario Marín, México, 2006, Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-08-06.pdf>.

Youtube Cámara de Diputados. “AL AIRE Foro para la Reforma Electoral 2”.  
<https://www.youtube.com/watch?v=sjLtFnOpwSU>.

## **NORMATIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL**

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención de los Derechos Políticos de la Mujer.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Víctimas.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Reglamento de la Ley General de Víctimas.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

## **TESIS Y JURISPRUDENCIAS**

SCJN. P./J. 14/2013 (9a.), IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 3, PÁRRAFO SEGUNDO Y 131, NUMERAL 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL SEÑALAR QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DEL PORCENTAJE DE CUOTAS DE GÉNERO AQUELLAS CANDIDATURAS QUE SEAN RESULTADO DE UN PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICO, CONFORME A LOS ESTATUTOS DE CADA PARTIDO, NO VULNERAN ESOS PRINCIPIOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, mayo de 2013, p. 155.

SCJN. 1a/J. 31/2013 (10a.), LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, abril de 2013, p. 537.

SCJN. 1a./J. 66/2015 (10a.), IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, T. II, octubre de 2015, p. 1462.

SCJN. P./J. 9/2016, PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2016, p. 112.

SCJN. 1a./J. 22/2016 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 836.

SCJN. 1a./J. 46/2016 (10a.), IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40.

SCJN. 1a./J. 49/2016 (10a.), IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XX, mayo de 2013, p. 541.

SCJN. 1a. CLII/2007, IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, julio de 2007, p. 262.

SCJN. 2a. CXVII/2007, GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXVI, agosto de 2007, p. 639.

SCJN. 1a. CXLV/2012 (10a.), IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL, Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, T. I, agosto de 2012, p. 487.

SCJN. 1a. XXIII/2014 (10a.) PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 677.

SCJN. 1a. XLV/2014 (10a.) IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. LA NEGATIVA DE APLICAR EN FORMA DIFERENCIADA UNA SANCIÓN PENAL A UNA INculpADA POR LA MERA CIRCUNSTANCIA DE SER MUJER, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 663.

SCJN. 1a. XCIX/2014 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 524.

SCJN. P. XX/2015 (10a.), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2015, p. 235.

SCJN. 1a. LXXIX/2015 (10a.), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1397.

SCJN. 1a. XXVII/2017 (10a.), JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2017, p. 443.

TEPJF. 11/2008, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

TEPJF. 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

TEPJF. 43/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

TEPJF. 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

TEPJF. 7/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27.

TEPJF. 48/2016, VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.