

**La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral 2013-2014**

**Revisión de la equidad de género en las elecciones**

**Informe Final**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Coordinadores: Dra. Citlali Villafranco Robles

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

## Índice

Presentación.....	3
1 Balance y evaluación general de la reforma de 2014 .....	4
1.1 Diseño institucional de los órganos electorales y armonización de los sistemas de reglas.....	6
1.2 Paridad de género y candidaturas sin partido .....	8
2 Revisión de las previsiones constitucionales y legales correspondientes a la paridad de género.....	9
2.1 El debate parlamentario: la gobernanza electoral en la arena legislativa .....	9
2.2 Publicación de la Reforma constitucional y legal: la paridad en clave normativa .....	21
3 Estudio de las problemáticas y dificultades de aplicación de las temáticas seleccionadas conforme a los acuerdos del INE y las sentencias del TEPJF .....	29
3.1 Evolución y resultados de la legislación electoral en materia de la cláusula de género entre 2012 y 2018 .....	30
3.2 Aplicación de la paridad y alternancia en el proceso electoral 2017-2018 .....	39
3.3 Violencia política en elecciones en razón de género: elección 2018 .....	46
4 Recomendaciones de reforma constitucional y legal en razón de género y de régimen electoral. ....	78
Referencias .....	82
Legislación, acuerdos y sentencias.....	83

## **Presentación**

La reforma electoral de 2014 modificó la gobernanza electoral: amplió el número de actores participantes con la inclusión de los candidatos sin partido, permitió la legitimación para que los ciudadanos acudieran a los juicios electorales, estableció la paridad de género como un principio constitucional a cumplir por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales, modificó sustantivamente la relación entre los órganos electorales subnacionales y el órgano nacional, con lo que también alteró la relación entre los niveles de reglas al volver vinculatorias las leyes nacionales para el nivel subnacional. Esta transformación de las reglas del régimen electoral ha propiciado nuevos dilemas de aplicación tanto en la fase administrativa como en la jurisdiccional, por lo que tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han tenido que elaborar nuevos criterios de interpretación en diferentes temáticas.

Este reporte de observación se realizó con el objetivo de de analizar las condiciones en las que participaron las mujeres en el proceso electoral de 2018. Para cumplir este objetivo nos centramos en dos aspectos: primero, en el análisis de los efectos de la inclusión de la obligatoriedad de la paridad de géneros en la Constitución y en la legislación electoral, y en particular, observamos la actuación de las autoridades electorales en el cumplimiento de su obligación de hacer respetar la regla de paridad.

El segundo objetivo, fue el de evaluar las condiciones en las que las mujeres realizaron sus campañas electorales, dos razones nos llevaron a evaluar este hecho: primero, la violencia que sufre el país, queríamos conocer como esta violencia afectó la participación política de la mujer y, segundo, queríamos conocer si en la elección federal, como se describe en la literatura, la mayor presencia de mujeres que disputan, las

candidaturas y los cargos de elección popular, generaron resistencias que se expresaron en forma de violencia política en razón de género. En este segundo objetivo también nos centramos en observar la respuesta de las autoridades electorales frente a este tipo de violencia.

La presentación de este reporte se divide en cuatro secciones: 1) balance y evaluación general de la reforma de 2014, donde se analiza el diseño institucional de los órganos electorales y la manera en la que se armonizó el sistema de reglas, particularmente en lo relativo a la paridad de género; 2) análisis de las previsiones constitucionales y legales correspondientes a la paridad de género, revisando el debate parlamentario que se dio para la aprobación de la obligatoriedad de esta paridad y los contenidos de la publicación de esta reforma; 3) estudio de las problemáticas y dificultades de aplicación de las temáticas seleccionadas conforme a los acuerdos del INE y las sentencias del TEPJF, concentrándonos en la evolución de la legislación electoral en lo relativo a la paridad de género y su aplicación en el proceso electoral de 2018; 4) propuestas de reformas que podrían ser consideradas por el Congreso durante el próximo periodo de sesiones.

## **1 Balance y evaluación general de la reforma de 2014**

En este primer apartado revisaremos los cambios que se generaron con la reforma electoral de 2014, concentrándonos en las modificaciones al diseño institucional y el proceso de armonización en los sistemas de reglas. La literatura especializada ha propuesto que uno de los abordajes institucionales se encuentra en el diseño de las instituciones y sus impactos. Así, para observar las modificaciones de la reforma

proponemos el abordaje desde la gobernanza, lo que implica la participación de los actores políticos en la toma de decisiones para el diseño de instituciones y políticas (Aguilar 2013). En el ámbito electoral la gobernanza es entendida como la relación entre los participantes, las autoridades y las normas en el marco de procesos electorales competitivos.

*"Para analizar tal relación, se utilizan cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas, órganos de gobierno y órganos electorales, que se revisan en cuatro aspectos: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional)" (Medina 2016:12-3).*

Desde la gobernanza electoral se ha estipulado que el análisis de los procesos se puede realizar siguiendo una dinámica por fases: del diseño de reglas en la arena legislativa a la aplicación de las reglas en la arena administrativa y la resolución de disputas en la arena jurisdiccional. Recientemente se ha agregado la revisión de las resoluciones en la arena de los organismos regionales de derechos humanos (Medina y Ramírez 2015).

En este sentido, para la evaluación general de la reforma de 2014 proponemos revisar los propósitos explícitos en la exposición de motivos de la reforma constitucional y los comparamos con los resultados alcanzados en estos cuatro años, así como las leyes en dos grandes aspectos: el diseño de órganos administrativos y jurisdiccionales que propuso la reforma y la armonización de los sistemas de reglas nacionales y subnacionales que fue uno de los objetivos de la misma reforma.

El dictamen de las Comisiones Unidas del Senado (TEPJF s/f), estableció una primera distinción entre las modificaciones que denominó de reforma política frente a las que determinó correspondientes a la reforma electoral. En la primera incluyó al gobierno de coalición y la integración del gabinete, la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República, la reelección consecutiva de legisladores y de integrantes de los Ayuntamientos.

En la reforma electoral incluyó las modificaciones a los órganos nacionales y subnacionales, administrativos y jurisdiccionales, además de incrementar el umbral de votación para mantener el registro de los partidos políticos, ajustar lo relativo a las impugnaciones electorales y la competencia para la supervisión del modelo de comunicación política e incorporar reglas específicas para la postulación de los candidatos sin respaldo partidario. En lo que sigue revisamos las consideraciones planteadas en la exposición de motivos del dictamen de las comisiones senatoriales.

### ***1.1 Diseño institucional de los órganos electorales y armonización de los sistemas de reglas***

La primera consideración fue la relación entre los órganos administrativos y jurisdiccionales. El dictamen del Senado (TEPJF s/f) consideró conveniente mantener un diseño de dos órganos electorales, uno encargado de la administración de los comicios y otro dedicado a la impartición de la justicia electoral. Con esta consideración el dictamen confirmó la decisión que, desde la década de los noventa permanece en la arquitectura electoral mexicana, distingue la aplicación de reglas en sede administrativa de la resolución de disputas en sede jurisdiccional.

Frente a la posibilidad de unificar ambas actividades en un solo órgano de gestión electoral, el dictamen del Senado consideró que era mejor mantener las actividades en dos órganos diferentes, uno de carácter administrativo que denominó Instituto Nacional Electoral (INE), y otro de carácter jurisdiccional manteniendo su denominación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque a este último le hizo algunas modificaciones en la estructura orgánica.

El dictamen del Senado consideró necesaria la existencia de reglas generales que rijan todos los procesos electorales, tanto de carácter nacional como de orden subnacional. Para ello la reforma le dio al Congreso de la Unión la facultad para estipular bases generales desde la Constitución aplicables en todos los comicios: *"...se considera necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que incidan válidamente en todos los órdenes de gobierno...en materias de partidos políticos, órganos electorales y procesos electorales..."* (TEPJF s/f).

Con esta reforma a las competencias del Congreso lo que se produjo fueron nuevas leyes generales en cuestiones electorales y de partidos que aplican en todo el país, independientemente del tipo de comicios que regulen. De esta forma, la legislación nacional se convirtió en el referente obligatorio de la legislación subnacional mediante la reforma a la Constitución.

Ahora las leyes generales son aplicables tanto en elecciones federales como estatales. En términos de la gobernanza electoral la decisión del diseño de reglas estableció una legislación general que tendría que ser trasladada a las legislaciones locales. Este punto amerita una nueva discusión en el futuro inmediato, porque señala la posibilidad de regresar al modelo anterior a la reforma o bien caminar en el

establecimiento de un solo sistema de elecciones que aplicara tanto a nivel nacional como en los órdenes subnacionales.

### ***1.2 Paridad de género y candidaturas sin partido***

El dictamen indicó que había una ausencia notoria en las reglas correspondientes a las candidaturas sin partido. Si bien el derecho a la postulación ya estaba reconocido en una reforma constitucional anterior, no existían normas específicas para volver ejecutable el derecho a ser votado por ciudadanos sin respaldo partidario.

La reforma se hizo cargo del faltante e incorporó reglas para los candidatos sin partido. El problema fue que tales regulaciones cuando fueron plasmadas en la legislación electoral se convirtieron en regulaciones estrictas que han vuelto muy difíciles las postulaciones de candidaturas sin respaldo partidario, como las correspondientes a los requisitos de firmas o bien los límites a la recepción de financiamiento privado o las limitaciones para la emisión de spots genéricos durante el periodo de intercampañas.

Otro de los aspectos indicados en el dictamen sin mayor desarrollo es el correspondiente a la paridad de género. Es de resaltar que salvo una indicación que textualmente señala que el INE tendrá entre sus atribuciones establecer disposiciones de carácter general "*...para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales...*" (TEPJF s/f), no se encuentra mayor consideración en el dictamen aprobado por las comisiones senatoriales. La revisión a detalle de la incorporación constitucional de la regla de paridad de género es realizada en el apartado siguiente.

Por ahora podemos concluir que buena parte de las modificaciones constitucionales de 2014 hasta ahora no han mostrado su importancia en la regulación de los procesos electorales y que aspectos como la fiscalización de recursos o el registro de candidaturas sin partido e incluso la relación entre órganos subnacionales con los nacionales no han terminado de consolidarse.

Empero, la mención de la regla de paridad de género en los considerandos del dictamen senatorial y su posterior incorporación en la iniciativa constitucional ha terminado por mostrar un asentamiento y desarrollo importante observando los resultados obtenidos, específicamente en la integración de la Cámara de Diputados que es el único órgano nacional que ha tenido elección en 2012, 2015 y 2018 elevando la incorporación de mujeres de un 37.8 por ciento en el primer año de referencia, 41 por ciento en el segundo y 48.8 por ciento en el último año.

## **2 Revisión de las previsiones constitucionales y legales correspondientes a la paridad de género.**

En este apartado abordamos de manera específica las modificaciones constitucionales y legales que se generaron en lo concerniente a género, de manera notable el principio de paridad que se introdujo en la Constitución. El apartado está dividido en dos grandes secciones: la primera correspondiente al debate parlamentario y la segunda a la revisión de las normas publicadas.

### ***2.1 El debate parlamentario: la gobernanza electoral en la arena legislativa***

En la propuesta de reforma político-electoral de 2014 no se contemplaba incorporar en el artículo 41 constitucional el principio de paridad de género. Los

legisladores y legisladoras presentaron 36 iniciativas en materia político electoral. Esas iniciativas se centraban en la definición del umbral mínimo para que los partidos políticos conservarán el registro como partidos políticos nacionales, en definir con precisión el acceso de los partidos políticos a los tiempos de radio y televisión, en la definición del Órgano Electoral Nacional y en la reestructuración de los Órganos Electorales Locales. En la redacción del artículo 41º del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales no se incluía la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

La redacción originalmente propuesta en el Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era:

*“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. [...] 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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.” (Senado de la República 2013: 188).*

El concepto de paridad no aparece en la propuesta del texto constitucional de este primer proyecto de decreto. El concepto de paridad se mencionaba en un artículo transitorio, que definía que *“la Ley deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas de legisladores federales y locales.”* (Senado de la República 2013: 9).

Fue durante la discusión de este dictamen en el Senado de la República cuando la senadora Angélica de la Peña Gómez sostuvo que un grupo de senadoras de todos los grupos parlamentarios proponían la reserva al artículo número 41, en la fracción primera, el numeral I, párrafo II para que *“en el marco de la discusión de la reforma política, que inscribamos en el artículo 41, la paridad se aplique en las elecciones de la contienda legislativa, tanto a nivel federal como en el ámbito de las 32 entidades federativas”* (Senado de la República 2013:78).<sup>1</sup>

La senadora de la Peña fundamentó su propuesta en los acuerdos firmados por México, como la conferencia del Cairo, de Beijing, los acuerdos con la CEPAL y los compromisos vinculantes asumidos por México como la Convención para la Eliminación

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que durante esta misma discusión dos senadores se expresaron a favor de incluir la paridad en el artículo 41 Constitucional. El senador Javier Corral Jurado del Partido Acción Nacional expresó *“No puedo dejar de expresar mi preocupación por una ausencia inexplicable en la reforma política que exhibe una inconsecuencia en el discurso político en torno de la igualdad sustantiva del hombre y la mujer, exhibe la falta de verdadera voluntad política en el modelo de concretar en los hechos la ausencia de una base constitucional en el artículo 41 que reconozca la igualdad y paridad de género en la postulación de candidatos al Senado, la Cámara de Diputados, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos en los municipios.”*(Senado de la República 2013: 40).

En ese mismo sentido, al fijar su posición frente al dictamen, el senador Alejandro Encinas Rodríguez afirmó que *“este artículo 42 (sic) muy importante, puede haber modificaciones significativas como espero sea, se establezca por fin a nivel constitucional la paridad en las candidaturas, entre hombres y mujeres a diputados y senadores...”* (Senado de la República 2013:74).

de todas Formas de Discriminación y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

La propuesta era que en el artículo 41, numeral 1, párrafo segundo, que trata sobre los fines de los partidos políticos se incluyera *“Así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.”* (Senado de la República 2013: 79). Para dar mayor peso a la propuesta, la senadora de la Peña aclaró que *“esta propuesta la estamos firmando, la senadora Diva Hadamira Gastélum, por el Partido Revolucionario Institucional; y la senadora Marcela Torres, por el Partido Acción Nacional.”* (Senado de la República 2013: 79).

El consenso alcanzado en torno a esta propuesta fue muy amplio pues en el debate del Senado no se registró ninguna opinión en contra. Para apoyar esta iniciativa, la senadora Marcela Torres Peimbert del Partido Acción Nacional, definió que esta iniciativa era congruente con la historia de su partido que *“siempre ha reconocido el importante papel de la mujer, en la vida política del país.”* (Senado de la República 2013: 80).

La senadora Torres destacó que aunque se han presentado diversas iniciativas en pro de la paridad de género, *“ahora las mujeres hemos pedido que la paridad de género, quede inscrita como principio obligatorio en la Constitución, no solo en el COFIPE”* (Senado de la República 2013: 80) y para fomentar el voto de los Senadores a favor de esta iniciativa, advirtió que votar a favor de esta modificación no implicaba un obsequio o una concesión, sino garantizar la igualdad de oportunidades a todos los mexicanos y mexicanas sin distinción de género. (Senado de la República 2013: 80).

La senadora Diva Hadamira Gastelum del PRI, también responsable de esta iniciativa, destacó su importancia al calificarla como *“la verdadera reforma política de*

*México, porque está visibilizando más de la mitad de la población, no es una reforma como se hizo anteriormente, mocha, una reforma que no tenía la posibilidad de una participación igualitaria, paritaria de las mujeres” (Senado de la República 2013: 81).*

Para alentar el voto de senadores y senadoras a favor de esta modificación la senadora Gastelum, agradeció la sensibilidad de los senadores y expresó que *“yo espero que no haya resistencias... queremos que el espíritu de esta reforma tenga una interpretación que no esté sujeta a eventualidades, que muy por el contrario, tenga específicamente de qué se trata, y que tenga claridad para que en las próximas elecciones para diputadas y diputados federales; senadoras y senadores de la República; y diputados locales nunca más existan ni juanitas ni existan tampoco la posibilidad de poder ser eliminada la participación de la mujer.” (Senado de la República 2013: 81).*

Esta propuesta fue admitida para su discusión. En realidad, no fue una discusión; quienes hicieron uso de la palabra, lo hicieron para expresar su adhesión y no cuestionaron ni el contenido ni la intención de llevar a rango constitucional el deber de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Las intervenciones permiten concluir que la importancia de la propuesta y la fuerza de los argumentos eran tan amplios que resultaba muy complicado rechazarlos. Todas las intervenciones mencionaron los efectos positivos que tendría esta modificación y ninguna mencionó posibles controversias.

Esta modificación se aprobó con un amplio consenso, pues todas las Senadoras y Senadores que tomaron la palabra lo hicieron para apoyar la modificación del artículo 41. La senadora Dolores Padierna Luna defendió la reforma asegurando que *“estar en un transitorio este principio y no en la Constitución es discriminación, no es aceptable que en el pleno siglo XXI continúe la discriminación hacia las mujeres. Mandar la paridad a*

*los transitorios es reflejo de la cultura patriarcal, de la antidemocracia y del machismo.”*  
(Senado de la República 2013: 83).

En su intervención la senadora Padierna convirtió el posible rechazo a esta modificación en un rechazo a los derechos políticos de las mujeres: *“No hay argumentos, no hay justificaciones para negarnos derechos políticos a las mujeres claramente, explícitamente expuestos como un derecho en la Constitución para que sea ineludible, inquebrantable, obligatorio que cuando se tomen las decisiones de candidaturas, de liderazgo, de representación política no haya más opción que respetar los principios democráticos también para las mujeres”* (Senado de la República 2013: 83).

La senadora Padierna recurrió a una estrategia argumentativa muy efectiva pues señaló que los alcances de esta modificación eran limitados y que deberían plantearse tener *“reglas claras que obliguen a garantizarla en todo el país y en todos los niveles, no solamente en el Poder Legislativo, debiera estar, tal vez propongámoslo como una meta siguiente también para el Poder Ejecutivo y el Judicial.”* (Senado de la República 2013: 83). Como se observa, no sólo establece que rechazar la reforma es votar contra los derechos de la mujer, además introduce la intención de extender la paridad a los otros dos poderes<sup>2</sup>.

A partir de estas contundentes intervenciones a favor de la modificación que incluye la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales en el texto constitucional, un grupo de senadoras y senadores se manifestaron a favor de esta modificación. La redacción del artículo 41º en materia de paridad en el proyecto de

---

<sup>2</sup> La intención de ampliar la paridad en los distintos niveles estatal, municipal y dentro de la administración pública fue presentada por diversas senadoras y senadores, sin embargo, estas propuestas fueron rechazadas.

decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la siguiente:

*“Artículo 41*

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.*

*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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.” (Gaceta Parlamentaria 2013: 5-6).*

En el transitorio segundo del decreto se incluyó que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas, la ley general que regule los procedimientos electorales, deberá prever *“Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”* (Gaceta Parlamentaria 2013: 47).

Este dictamen fue enviado para su discusión a la Cámara de Diputados, en donde también, más que discusiones, los oradores expresaron su acuerdo y adhesión a la incorporación de la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales en el artículo 41. Este consenso en torno a esta modificación contrasta con los cuestionamientos al conjunto de lo que se denominó reforma político-electoral.

La gran mayoría de las intervenciones fueron a favor de la paridad y expresadas en un lenguaje respetuoso que reconoce el derecho de las mujeres a la participación política. La diputada Martha Lucía Micher Camarena afirmó: *“Hoy estamos de fiesta, sí señoras y señores, porque hoy le decimos adiós a las cuotas y se abre un nuevo momento en la historia de la democracia mexicana y le decimos bienvenida a la paridad. La paridad no es una cuota; la paridad es igualdad... La paridad es un requisito indispensable para la gobernabilidad democrática, que da paso a la transformación de instituciones que permitan el desarrollo de todas las capacidades de mujeres y hombres.”* (Cámara de Diputados 2013: 60-61).

Con una visión crítica la diputada María del Socorro Ceseñas Chapa advirtió que esperaba que la paridad no fuera solo un asunto meramente mediático y propuso ampliar el alcance de la reforma: *“Todas las candidaturas a legisladores federales y locales, alcaldes y sus respectivos cabildos”* (Cámara de Diputados 2013: 64). No fue la única que planteó ampliar los alcances de la reforma, el diputado Silvano Aureoles Conejo planteó la necesidad de ampliarla *“estoy seguro de que esta medida bien puede extenderse a la integración de los ayuntamientos y de la administración pública estatal, federal y local... no nos quedemos ahí, vayamos también para que haya paridad, para que haya igualdad en los cargos de la administración federal, estatal y municipal.”* (Cámara de Diputados 2013: 16).

En la discusión nadie expresó su rechazo a esta modificación, aunque hubo expresiones que pretendiendo ser de apoyo, expresaron el punto de vista paternalista y sexista con el que aún se ve la participación política de la mujer. Un ejemplo de esta manera de concebir a las mujeres fue lo expresado por el diputado Juan Manuel Fócil Pérez quien afirmó *“quiero aprovechar para aprovechar a todas las mujeres que consiguieron 50 por ciento de la posibilidad para participar en candidaturas. Las felicito porque la verdad, refrescan la política con su inteligencia y su belleza. Eso es todo. ¿verdad? Bien.”* (Cámara de Diputados 2013: 54).

Una vez expresados los acuerdos y adhesiones se sometió a votación y el resultado fue que la redacción del artículo 41 en materia de paridad no tuvo ninguna reforma, quedando en los mismos términos que fue redactado por el Senado, es decir, se establece que los partidos políticos tienen que *“garantizar la paridad entre géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.”* La redacción propuesta y aprobada en el Senado de la República fue también aprobada por la Cámara de Diputados y por los congresos locales.

De acuerdo con lo establecido en un artículo transitorio de la reforma político-electoral, el 14 de mayo de 2014 se presentó a discusión el dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Gobernación y Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este dictamen los artículos que incorporaron el concepto de paridad fueron: el 7, 232, 234, y 241.

El encargado de presentar el dictamen de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue el senador Miguel Ángel Chico Herrera quien señaló como uno de los aspectos destacados de la reforma la obligación de los partidos políticos

de *“garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”* (Senado de la República 2014). La discusión sobre la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue intensa y se ocupó de múltiples aspectos, pero en materia de paridad prácticamente todos los oradores la consideraron un logro importante, incluso las miradas críticas planteaban que dada su importancia debería ampliarse (Senado de la República 2014).

A favor de su reconocimiento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la senadora Cristina Díaz Salazar expresó que constituye un avance que *“el principio de paridad de género se encuentra plenamente garantizado tanto a nivel federal como a nivel local.”* (Senado de la República 2014). En este sentido, para el senador Alejandro Encinas la mención de la paridad en la legislación secundaria es un logro, especialmente porque *“define la necesidad de establecer fórmulas del mismo género en propietarias y suplentes, la alternancia sucesiva en las listas de representación proporcional, y también porque define la obligación de los partidos para establecer y dar a conocer los criterios, a partir de los cuales va a permitir la paridad de género en los distritos de mayoría relativa.”* (Senado de la República 2014).

Varios de los senadores y senadoras que tomaron la palabra enfatizaron el hecho de que no solamente se mencionaba el concepto de paridad, sino que se definía la forma en que se va a aplicar. Destacaron que la legislación busca garantizar que se postule a mujeres en el 50% de los cargos, y que se les postule en distritos en los que los partidos que las postulan sean competitivos.

Con una perspectiva crítica, la senadora Angélica de la Peña Gómez mencionó que *“todavía hay cuestiones importantes que quedan por resolverse, y que espero, la*

*misma dinámica de la aplicación de las mismas, nos vaya orientando hacia su perfeccionamiento, y en lo particular, respecto de la paridad, seguir avanzando para que esta sea inscrita no solamente en las candidaturas a diputaciones locales, federales y el Senado, sino avanzar más, porque el principio de igualdad sustantiva está inscrita en nuestro marco jurídico fundamental.”* (Senado de la República 2014).

En este mismo sentido la senadora Dolores Padierna Luna advirtió que *“La redacción de este derecho mayúsculo en las leyes secundarias carece de claridad y contundencia, es un lenguaje que no garantiza la paridad, lo cual hace vislumbrar nuevos litigios ante el Tribunal Electoral si las burocracias partidistas pretenden escamotear este derecho supremo recién conquistado.”* (Senado de la República 2014). Este dictamen fue aprobado con 113 votos a favor y 7 en contra y fue enviado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. En la Cámara de Diputados lo recibieron el 15 de mayo de 2014, para su discusión.

Lo que ocurrió en el Senado de la República se reprodujo en el debate de la Cámara de Diputados, se expresaron críticas a la redacción de la Ley General de Instituciones y Diputados en lo que se refería a la inclusión de la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y la postura de las diputadas y diputados fue unánime, lo consideraron un avance y expresaron su apoyo.

La diputada Margarita Elena Tapia Fonllen expresó su apoyo a esta reforma y advirtió que esta reforma tendrá impacto en la vida interna de los partidos políticos *“...se detalla la obligación de los partidos para promover y garantizar la paridad en las candidaturas, lo que implica una oportunidad para que estos institutos políticos*

*incorporen procedimientos claros para el empoderamiento de las mujeres... Es un paso decisivo hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, lo que sólo será posible mediante el esfuerzo conjunto de los tres poderes, de las autoridades electorales, de los partidos, de las organizaciones sociales, y sobre todo de las mujeres que alcancen espacios de representación y se comprometan a hacer realidad la agenda de los derechos de las mujeres.*" (Cámara de Diputados 2014:43).

El tema de la paridad entre los géneros despertó consensos y aprobación en la opinión pública y desde luego en el espacio legislativo. Un reflejo de este apoyo es que durante el debate algunas diputadas presentaron propuestas para incluir la paridad en otros artículos de la LEGIPE. La diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez argumentó *"hago reserva al artículo 26, en el párrafo cuarto, para garantizar la paridad en la designación de cargos de representación popular de hombres y mujeres en condiciones de igualdad guardando las normas establecidas en la Constitución y las Constituciones locales y las leyes aplicables... para despertar apoyo a su propuesta argumentó... En el PRI hay buenas mujeres también, por qué no nos ayudan con la paridad o con el tema de incluir el género, por qué no nos ayudan, ustedes pueden diputadas."* (Cámara de Diputados 2014: 57).

Ante un contexto social y político hacia la participación política de las mujeres la diputada Zuleyma Huidobro González propuso que en el artículo 232, en su numeral 3 se incluyera *"la distribución del total de los cargos sujetos a procesos de elección popular sea repartida en equivalencias de 50 y 50 por ciento entre hombres y mujeres."* (Cámara de Diputados 2014:63).

Durante la discusión de la LEGIPE era claro que se aprobaría garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Aprovechando este momento favorable la diputada Lorena Iveth Valles Sampedro propuso que “*se garantice la paridad entre los géneros en el Consejo General con la participación del 50 por ciento de hombres y 50 por ciento de mujeres.*” (Cámara de Diputados 2014:65).

El amplio acuerdo en torno a la necesidad de ampliar los espacios de participación política de las mujeres explica que en este tema la legislación electoral tuviera un enorme consenso que facilitó su aprobación, el apoyo en torno a esta modificación constitucional contrasta con el polarizado debate por la reforma político electoral, es claro que entre los legisladores existía acuerdo en torno a la necesidad de realizar este cambio pero también existía la percepción de era un cambio que no alteraba el sentido de las reformas.

Algunas diputadas, entendiendo que existía un contexto social favorable, intentaron ampliar estos espacios de participación, pero sus iniciativas no fueron aprobadas. Un aspecto que destaca de esta discusión es que en los debates nadie mencionó la posibilidad de que derivado de estas reformas se presentarían controversias en la definición de las candidaturas que terminarían en una participación de las instancias jurisdiccionales.

## ***2.2 Publicación de la Reforma constitucional y legal: la paridad en clave normativa.***

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que modificaron sustantivamente tanto el diseño institucional de la gobernanza electoral, como algunos aspectos relativos al ejercicio de derechos políticos que intentarían reconfigurar, en buena parte, la representación política.

En lo relativo a la modificación de los aspectos vinculados al ejercicio de derechos políticos, la reforma incorporó constitucionalmente la obligación por parte de los partidos políticos para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. El texto específico de la reforma quedó de la manera siguiente:

*“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.*

*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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con*

*objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa” (DOF 2014) (negritas añadidas).*

La reforma en materia de paridad de género pretendió, desde la Constitución, establecer el parámetro normativo de actuación de los partidos políticos para equilibrar la postulación de candidatos de mujeres y hombres y reducir la subrepresentación legislativa de las mujeres en los espacios legislativos, tanto en Cámara de Diputados y Senadores en materia federal, así como en los treinta y dos congresos locales de las entidades federativas. En este sentido, la reforma coloca el punto de partida que mandata un marco general al incidir en los diversos espacios de competencia política-electoral en el modelo federal mexicano.

La reforma también acotó, en el transitorio segundo, apartado II, inciso h, que la ley que se expidiese en la materia garantizaría las reglas para la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Este transitorio es importante señalarlo ya que sería el refuerzo normativo para que el Congreso de la Unión expidiera con posterioridad todo un andamiaje normativo nuevo.

La reforma constitucional de 2014 trajo aparejado un nuevo esquema normativo secundario. Se abrogó el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) y en su lugar se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), marco jurídico secundario que articula de manera más específica las reglas de postulación de candidatos en atención al principio de paridad de género.

En este sentido se puede identificar que la LEGIPE establece en el artículo 7 que constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos:

*“Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”* (LEGIPE 2014) *(negritas añadidas)*.

Como se puede advertir la legislación secundaria establece el principio de paridad de manera dicotómica. Por un lado, para los ciudadanos indica que es un derecho integrar los órganos de elección popular y para llevar a cabo este derecho impone, por otro lado, una obligación a los partidos políticos de igualdad de oportunidades, a través del principio de paridad de género entre hombres y mujeres.

Es de destacarse que la reforma legal establece una especificidad que la reforma constitucional no realizó. Indica el principio de paridad entre hombres y mujeres, situación que reduce a dos géneros la representación política que la Constitución no limita. Esto no solo es un asunto que traerá una discusión de orden semántico o terminológico, sino, como se verá más adelante en el presente documento, impactará políticamente tanto en grupos que querrán subsumirse en el principio de paridad de género, más allá de solo la condición “hombre-mujer”, en los alcances de la obligación de los partidos políticos, así como en las determinaciones que tendrá que llevar a cabo las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

En lo que concierne al registro de candidatos la LEGIPE indica en el artículo 232 que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, señala que el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos

Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

Estos preceptos normativos evidencian dos situaciones en lo particular: la intención del legislador de abarcar todos los espacios legislativos en el modelo federal y la posibilidad de que las autoridades nacionales y locales evalúen si los partidos políticos, a la hora de postular candidaturas, están cumpliendo con el principio de paridad, en el sentido de no excederse en la configuración de dicho principio.

Finalmente, en la LEGIPE los artículos 233 y 234 establecen que, tanto para candidaturas a diputados como de senadores, que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, y se impone la obligación también en las listas de representación proporcional al indicar que se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Dicho ordenamiento, en el artículo 3, al referirse a las obligaciones de los partidos políticos, indica que promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos. Como se puede apreciar es consonante con los otros preceptos indicados, empero aquí se habla de “ambos géneros” sin especificar hombre y mujer, pero señalando la expresión “ambos”, lo que presume dos géneros.

Este dispositivo normativo va más allá tanto de la Constitución como de la LEGIPE, al establecer que cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros. Se destaca que la Ley, de manera expresa, recoge un elemento que había sido construido con antelación, pero vía la interpretación en casos concretos por parte de las autoridades jurisdiccionales, como la postulación, pero con criterios de éxito en las votaciones. Este principio se advierte cuando el citado artículo 3 indica que:

*“En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que 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**” (LEGIPE 2014) (negritas añadidas).*

Dicho precepto normativo establece el marco legal básico en el momento en que los partidos políticos establecen el principio de paridad de género. Es decir, no solo será suficiente que los partidos políticos establezcan candidaturas a puestos de elección popular para posiciones legislativas garantizando un cincuenta por ciento para hombres y otro cincuenta por ciento para mujeres, sino que se impone un principio equilibrador que incida en no “burlar la ley”, es decir, que esas candidaturas para puestos de mayoría no se circunscriban a distritos perdedores o ganadores, sino que también exista un equilibrio formal de postulación, pero con repercusiones de representación política.

Adicionalmente a la parte estrictamente de postulación de candidatos la Ley General de Partidos Políticos indica, en el artículo 73, que los partidos políticos podrán

aplicar los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en los rubros siguientes: la elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género. Lo anterior denota el interés por parte del legislador de que el tema de paridad no sólo sea visto desde una perspectiva de equilibrio político, sino difusión con la finalidad de interiorizar el tema en los distintos actores políticos.

Es importante señalar que las consecuencias normativas de la reforma constitucional, en materia de paridad de género, no sólo abarcarían textos expedidos por los poderes legislativos *ex profeso* del sistema constitucional mexicano. El Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su competencia reglamentaria el 7 de septiembre de 2016, mediante el Acuerdo INE/CG661/2016, expidió el Reglamento de Elecciones el cual tiene por objeto regular las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como la operación de los actos y actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas.

Este reglamento, en materia de paridad de género, establece un mayor margen de especificidad en la materia. Si bien es cierto toma como parámetro normativo la reforma constitucional de 2014, así como la LEGIPE y la LGPP, este instrumento es más exhaustivo en cuanto a los alcances del principio de paridad de género e incorpora dicho principio no solo en lo relativo a los cargos de elección popular para integrar poderes legislativos, sino se toma el principio para la integración de órganos electorales, tal y como se indica en el artículo 9 del citado reglamento cuando indica que en la designación

de consejeros electorales, además de verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad señalados en la LEGIPE, se atenderá criterios orientadores como el de paridad de género.

El reglamento en cuestión, acota que respecto de la paridad de género para la designación de consejeros electorales locales y distritales del INE, se debe asegurar la participación igualitaria de mujeres y hombres como parte de una estrategia integral, orientada a garantizar la igualdad sustantiva a través del establecimiento de las condiciones necesarias para proteger la igualdad de trato y oportunidades en el reconocimiento, goce, ejercicio y garantía de los derechos humanos, con el objeto de eliminar prácticas discriminatorias y disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en la vida política y pública del país.

Las consideraciones normativas que se indican para la designación de consejeros electorales del INE se reproducen para los consejos electorales de los Organismos Públicos Locales de las Entidades Federativas (OPLES), tal y como se indica en el artículo 22 del Reglamento. Es de señalarse que, derivado de la citada reforma constitucional de 2014, una de las nuevas atribuciones del órgano de gestión electoral nacional es la designación de los integrantes de los OPLES.

El mismo ordenamiento señala que las coaliciones también deberán observar las reglas de paridad de género para las coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido, no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.

En suma, como se puede identificar en el andamiaje normativo constitucional, legal y reglamentario, se incorpora el principio de paridad de género, pero no de manera armónica. En la Constitución se prescribe el tema de género y en la LEGIPE se especifica

la categoría “mujer-hombre” y en las otras normas se toma nuevamente el principio de género.

Es de señalarse que el cúmulo de adiciones normativas no abarcó otras entidades colegiadas en materia electoral como sería la integración paritaria del Consejo General del INE. Es paradójico que el principal órgano de gestión administrativa en materia electoral no esté constituido de manera paritaria o al menos de manera cercana, ya que su integración es de once miembros. Dicha responsabilidad tendría que recaer en la Cámara de Diputados, ente encargado de la designación de éstos. Situación análoga sucede con las autoridades electorales en materia jurisdiccional. Tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como los Tribunales Electorales Locales en las Entidades Federativas no tienen una integración paritaria.

### **3 Estudio de las problemáticas y dificultades de aplicación de las temáticas seleccionadas conforme a los acuerdos del INE y las sentencias del TEPJF**

Este tercer apartado está conformado por tres secciones: la primera de carácter histórica y las dos siguientes correspondientes al proceso electoral de 2018. La sección de evolución y resultados reconstruye los datos correspondientes, primero, a la equidad de género en el periodo de 2012 y 2014, luego de paridad de género en el periodo de 2014 a 2018, mostrando la diferencia en la cláusula de género de una acción afirmativa en clave de cuota a una estrategia política en clave legislativa. Por su parte, la sección correspondiente a la aplicación de la paridad en los comicios de 2018 reconstruye los casos difíciles y polémicos que se presentaron tanto en los órganos administrativos como en los jurisdiccionales durante los comicios concurrentes de ese año. Finalmente, en la sección relativa a la violencia política de género revisamos los aspectos centrales de esta

lesiva práctica y también se muestran casos de impacto que denotan las complejidades y problemáticas de la violencia política en cuestión de género.

En las tres secciones intentamos mostrar cómo la temática de género ha tenido una transformación: inicialmente una discusión sobre las cuotas que debían cubrir los partidos políticos, a una obligación para alentar la participación e integración de las mujeres en espacios de representación y decisión política. Tal transformación no puede ser observada como un asunto lineal o progresivo, sino que ha tenido tanto etapas de mayor desarrollo como de freno y de regresión, de ahí la importancia de atender las modificaciones presentadas para poder evaluarlas de manera integral y completa.

### ***3.1 Evolución y resultados de la legislación electoral en materia de la cláusula de género entre 2012 y 2018***

Es conveniente señalar que solamente se muestran los datos correspondientes a la Cámara de Diputados porque son los que se pueden observar cada tres años que corresponden a un periodo legislativo; los correspondientes a la Cámara de Senadores son cada seis años por lo que no tendríamos una sistemática por legislatura sino por ciclo sexenal.

Con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996, por primera vez en la legislación se incluyó un precepto por cuestión de género. Con esta reforma se estableció lo que se ha denominado como “cuota de género”: 30% de las postulaciones de los partidos debían ser a favor de las mujeres. En el artículo transitorio vigésimo segundo por primera vez se especificó: “*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.*” (COFIPE 1996). Con esta modificación legal el porcentaje de mujeres en la Legislatura LVII aumentó seis puntos porcentuales.

En 2002 se presenta la primera innovación electoral que se puede considerar como una reforma electoral en materia de género, puesto que retoma la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular (Art. 4); garantiza la participación de las mujeres en la toma de decisiones (Art. 38); garantiza la equidad entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular en el Congreso de la Unión (Art. 175).

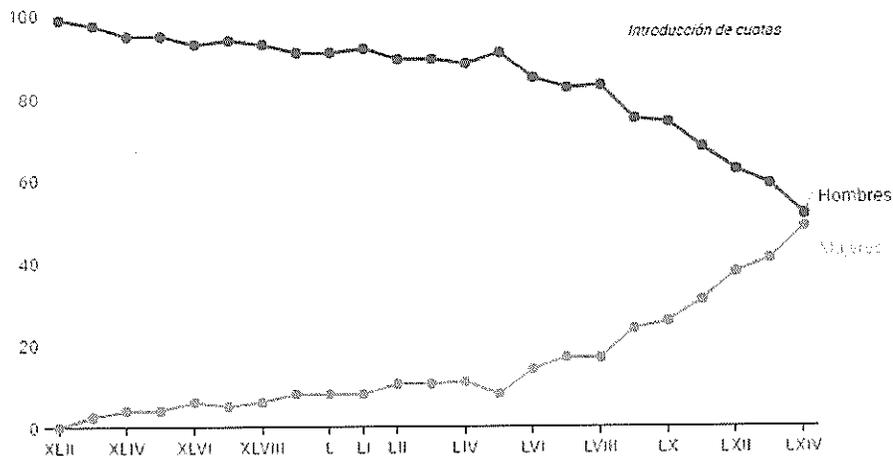
Además, considera que no debe incluirse más del 70% de candidatos *propietarios* de un mismo género (Art. 175-A), incorporando la integración segmentada, en la que, por cada porción de tres candidatos, uno tendría que ser de género diferente (Art. 175-B); y por primera vez se implementan sanciones en caso de incumplimiento de los artículos anteriores, las que iban desde la amonestación pública hasta la negativa de registro de las candidaturas en caso de reincidencia (Art. 175-C).

Con esta reforma los escaños femeninos en el Congreso se elevaron, la implementación de la cuota permitió una representación del 24% es decir 113 mujeres, en contraste con la anterior elección de año 2000 (Legislatura LVIII), en la que 80 mujeres accedieron al cargo que correspondía al 16% del total de diputados.

Como se ha mencionado, la participación de mujeres en la Cámara de Diputados se ha incrementado a partir de la LIX Legislatura en 2003, aun cuando las reformas electorales que buscaban una mayor representación femenina iniciaron desde la década de los noventa. En el *Gráfico 1* se puede observar el aumento de la participación femenina

en la Cámara de Diputados y como esta crece como resultado de las cuotas de género y la regla de paridad.

**Gráfico 1. Composición de la Cámara de Diputados por género, 1952-2018 (%)**



*Fuente: Elaboración propia con datos de CEAMEG e INE (CEAMEG 2014:4, INE 2018).*

En el 2008 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que elevó el porcentaje de postulaciones propietarias de un mismo género, por lo que las denominadas “cuotas de género” aumentaron al 40% de candidaturas propietarias (COFIPE 2008, Art. 219). Otra novedad se refiere a la segmentación de candidaturas, se amplía a cinco candidatos entre los cuales deben coincidir dos de diferente sexo de manera alternada en las listas plurinominales (COFIPE 2008, Art. 220). Permanecen las sanciones para los partidos que no cumplan con el registro. En la elección federal de 2009 se eligió la LXI Legislatura quedando integrada con 30% de mujeres electas.

El siguiente proceso electoral que inició en el 2011, militantes mujeres de Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Partido Revolucionario Institucional presentaron un juicio de protección de derechos ciudadanos e impugnaron el Acuerdo CG327/2011 del IFE del 7 de octubre del 2011, en el que se estipulaban los criterios para el registro de candidatos para la elección federal del 2012 (SUP-12624/2011). Las demandantes consideraban que el IFE distorsionó la excepción de la “cuota de género”, al interpretarla de manera errónea, toda vez que restringía la participación de las mujeres en cargos de elección popular. La Sala Superior del Tribunal Electoral les otorgó la razón argumentando que la legislación considera que el 40% del total de candidaturas propietarias registradas deberían ser del mismo género. Por lo que ordenó al Instituto Electoral modificar el acuerdo para que reflejara la paridad y propuso que los suplentes de las candidaturas propietarias correspondientes al 40% de candidaturas que señala la ley fueran también del mismo género.

La interpretación de esta sentencia dota de mayor certeza a la cuota de género, puesto que al establecer que las candidaturas propietarias posean suplencia del mismo sexo, concede la seguridad de que la conformación de la Cámara se aproximará a la igualdad, sin mediar reforma al COFIPE. En la Legislatura LXII la representación femenina llegó a 37.8%, con lo que casi se cumplió con la cuota electoral del 40 por ciento.

En el marco de la anterior resolución, el Tribunal Electoral entre 2012 y 2014 *“mantuvo la misma línea interpretativa respecto a garantizar el acceso preferencial de las mujeres a espacios legislativos”* (Medina, 2017: 212). Dos sentencias permitieron unificar el mismo criterio y otorgar certidumbre jurídica lo que dio origen a jurisprudencia

para la integración de fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios.<sup>3</sup>

De acuerdo con el criterio anterior, se presentaron otras impugnaciones en el ámbito estatal ante el Tribunal Electoral que muestran criterios importantes con relación a la temática de género. Durante el proceso electoral local del 2012, militantes de la *Coalición Movimiento Progresista* demandaron que la suplencia como candidatos a diputaciones federales debido a cuota de género, en Distritos de Chiapas y Jalisco, les causó perjuicio en sus derechos político-electorales, al cancelar indebidamente las candidaturas electas por proceso democrático en elección interna del partido (excepción de la ley para efectuar la paridad de género). La Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que el sistema jurídico mexicano expresa el criterio de acción afirmativa o de discriminación positiva, medida que tiende a reducir las diferencias que se presentan en los diferentes grupos sociales de manera que el grupo históricamente discriminado sea beneficiado con su aplicación, *“de manera que, las acciones afirmativas son constitucionalmente admisibles por nuestro ordenamiento jurídico por lo cual es posible apelar a los géneros para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a uno de los géneros en posiciones desfavorables”* (SUP-JDC-611/2012:41). El Tribunal consideró que esta disposición no es discriminatoria, por el contrario, la elimina en razón de género. La sentencia confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que aprobó la suplencia de candidaturas.

---

<sup>3</sup> Sentencias SUP-JDC-475/2012 y SUP-JDC-510/2012. Jurisprudencia 16/2012 *“Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género”*.

En la elección estatal del 2013 en Chihuahua se presenta una controversia contra el acuerdo del Consejo General que establece los lineamientos de registro de candidaturas del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, debido a que no se respetó la paridad de género. Entre otros agravios se señalaba que en la conformación de listados plurinominales era de suma importancia respetar los porcentajes de género, no así la alternancia, por lo que la Sala Regional estimó que “[...] la regla de alternancia deba cumplirse no sólo en el caso de candidatos propietarios sino también en el caso de suplentes” (SG-JDC-0048-2013:54). Otra acción en perjuicio de las demandantes era que la elección de los candidatos no se realizó a través de un “proceso democrático” que es uno de los preceptos que exceptúa o excluye la legislación para la no aplicación de la “cuota de género” por lo que ello le permitía el acceso a la postulación de candidaturas.

La reforma constitucional en materia electoral de 2014 obligó a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en postulaciones para legislatura federal y local (CPEUM Art. 41, Fracc. I), de igual modo la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) incorporó algunos de los criterios mencionados, emitidos en las sentencias del Tribunal Electoral que al final fueron el fundamento para normar la paridad de género.<sup>4</sup>

Los razonamientos y mandatos considerados en las sentencias permitieron que la realidad impusiera la regulación de la equidad de género, puesto que los diversos asuntos impugnados contienen una gama de posibles actuaciones que no son favorables para el acceso equitativo a puestos de elección popular para las mujeres. Por lo que antes de la

---

<sup>4</sup> La LEGIPE sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) al ser promulgada la reforma electoral el 23 de mayo del 2014.

regulación, el Tribunal echa mano de diversos instrumentos que permitan establecer condiciones de equidad como: la acción afirmativa o discriminación positiva que otorga trato preferencial por cuestiones de discriminación.

Posterior a la reforma electoral, en la elección local del 2014 en Coahuila el PAN y algunos candidatos se inconformaron con el cómputo final de la votación para la asignación de diputados de representación proporcional, entre los señalamientos: fraude a la ley, transferencia indebida de votos, falta de paridad de género en la asignación de diputados. La Sala Monterrey del Tribunal Electoral, reelaboró la asignación de diputaciones plurinominales y determinó que la integración del Congreso Local correspondió a 13 mujeres y 12 hombres de 25 escaños, ajuste derivado del criterio de las disposiciones federales de subrepresentación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la acción afirmativa que permite la integración paritaria y añadió *“lo que permite aceptar que la postulación no es en sí misma el objeto de la tutela y cobertura constitucional y legal en el estado de Coahuila, sino que lo se pretende (sic) es la igualdad sustancial en el acceso y desempeño de una diputación”* (SM-JRC-14/2014: 40). Esto dio origen a la primera legislatura en el país con más de la mitad de representación femenina.<sup>5</sup>

La elección federal posterior a la reforma electoral se presentó en el 2015, donde se renovó la Cámara de Diputados y se eligió a la LXIII Legislatura. En el *Gráfico 2* se presenta un comparativo de la integración de las legislaturas LXII y LXIII, en ella se puede observar como en la elección del 2012 el porcentaje de mujeres que integraron la

---

<sup>5</sup> El criterio de subrepresentación se encuentra en el Art. 116º, Fracción II, reformado en el 2014 de la CPEUM.

Legislatura LXII fue de 37.8% es decir. 188 mujeres. La composición masculina fue de 312 hombres que representaron el 62.6% o por cada 100 diputados 62 son hombres.

Para la conformación de la LXIII Legislatura en la elección del 2015, ya en vigor la LEGIPE, con la regulación de mayor especificidad en materia de paridad de género, la composición porcentual de la Cámara fue de 41% de mujeres, esto es 205 mujeres por 295 hombres, lo que corresponde al 59% (véase *Gráfico 2*). La reducción de hombres de una a otra legislatura fue de 3.6 puntos porcentuales, mientras que la de mujeres aumentó en 3.2 puntos porcentuales, en este sentido se puede afirmar que la brecha de género se ha venido reduciendo de manera paulatina.

El pasado 1º de julio se llevó a cabo la jornada electoral de los comicios en los que se eligieron los 500 diputados que integrarán la LXIV Legislatura para el periodo 2018-2021, cabe hacer mención que de acuerdo con lo dispuesto en materia de paridad de género en la Legislación, el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo que dicta los criterios para el registro de candidaturas para la elección federal 2017-2018, consideró importante incluir como medida afirmativa para lograr mayor paridad en la conformación tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, *"al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional deberán encabezarse por fórmulas de un mismo género"* (INE/CG508/2017:31).<sup>6</sup>

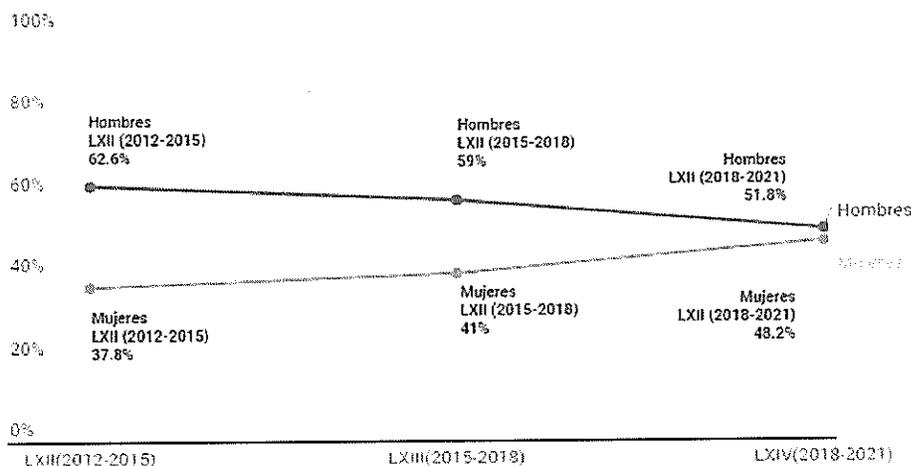
---

<sup>6</sup> Algunas de las razones por las que el INE consideró importante aplicar acciones afirmativas adicionales a la legislación fueron que *"las mujeres representan el 51% de la población en México, por lo que la representación en sus cámaras debe ir en el mismo sentido, advierte que de acuerdo a la experiencia el género que encabeza las listas plurinominales tiene mayores posibilidades de que cuente con mayor representación, a fin de favorecer al género femenino derivada de una situación de desigualdad sustenta las acciones en el principio pro persona y para garantizar la paridad en dos dimensiones, vertical y horizontal"* (INE/CG508/2017:7-22).

De acuerdo con los resultados de los cómputos distritales del Instituto Nacional Electoral la Cámara de Diputados quedaría conformada de la siguiente manera: mujeres 48.2 por ciento y hombres 51.8 por ciento.

De conformidad con esos resultados, la Cámara se integrará con 241 mujeres, es decir 36 mujeres más que la legislación LXIII y 259 hombres del total de legisladores. En la conformación por género del 2012 al 2018 el avance con la implementación de la reforma electoral del 2014 se puede observar en el *Gráfico 2*.

*Gráfico 2. Composición de la Cámara de Diputados por género, 2012-2018 (%)*.



*Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2018). Datos actualizados a junio del 2018.*

En la comparación de las últimas tres legislaturas, es decir del 2012 al 2018 comprendiendo la LXIV Legislatura (*Gráfico 2*), se aprecia que los porcentajes se han ido acercando al 50%, la diferencia entre mujeres y hombres en 2012 era de un 24.8%, es decir por cada 100 legisladores casi 38 eran mujeres; en 2015, la diferencia se redujo a

18 puntos porcentuales; en la nueva conformación legislativa, de seguir así, la diferencia de mujeres y hombres se reduciría a 3 puntos porcentuales por lo que se puede afirmar que el acceso a diputaciones federales por parte de las mujeres cuenta con mayores posibilidades.

### *3.2 Aplicación de la paridad y alternancia en el proceso electoral 2017-2018*

En 2018 hubo elecciones en treinta entidades de México, incluyendo a la ciudad de México, además de los comicios para la Presidencia de la República, el Senado y las diputaciones federales. En esta sección revisaremos los casos que en el ámbito de la paridad se presentaron en las elecciones del Congreso Federal, además de algunos casos notables en la elección de los legislativos locales.

Debido a que el mandato de paridad es constitucional se trasladó a las leyes generales y a las legislaciones locales para que los órganos electorales pudieran aplicar la paridad en la revisión de las postulaciones, ya fuera de los partidos políticos o de las candidaturas sin respaldo partidario. Sin embargo, los partidos políticos de diversas formas han tendido a incumplir la ley, incluso impugnando ante las salas del Tribunal Electoral las diversas resoluciones y acuerdos de los órganos administrativos (Medina y Núñez 2017). Esto también se presentó en los comicios concurrentes de 2018.

Respecto a la aplicación de la paridad y la alternancia de género en las postulaciones no se presentaron mayores conflictos en el proceso electoral concurrente de 2017-2018. Al parecer ambas temáticas han logrado alcanzar un punto de consolidación en el que no existe un cuestionamiento mayor. Lo que se ha presentado son demandas más elaboradas relacionadas con una mayor garantía a la paridad de género en la integración de los órganos colegiados.

En el proceso electoral se ha observado la permanencia de la paridad y la alternancia en las candidaturas de los partidos políticos. También se observa la estabilidad del criterio respecto a modificar las listas de postulaciones cuando los partidos no cumplen con la paridad y se ha detectado una nueva temática relacionada con la definición del género de las personas que son postuladas.

El TEPJF ha mantenido su criterio acerca de modificar las listas de candidaturas de los partidos políticos cuando han incumplido respecto a la paridad de género en las postulaciones, lo que está claramente relacionado con la nueva conformación de la Sala Superior del TEPJF en noviembre de 2016.

Como en otra parte mostramos (Medina y Núñez 2017), el TEPJF había sido muy volátil en su criterio sobre la modificación de las listas, ya que si bien después de la reforma de 2014 acuñó la argumentación sobre la subrepresentación histórica de las mujeres (sentencias correspondientes a la integración del Congreso de Coahuila: SM-JRC-14/2014 y SUP-REC-936/2014), en el verano de 2015 cuando se presentaron las impugnaciones por la integración de los congresos locales y de la Cámara de Diputados, la Sala Superior interpretó que habían sido casos diferentes y regresó al argumento de la vida interna de los partidos con lo que dio preeminencia a las listas partidarias frente al principio de paridad en la sentencia correspondiente a la integración del Congreso de Morelos SUP-JRC-680/2015.

Con la llegada de nuevas magistradas y magistrados electorales en otoño de 2016 se desarrolló una argumentación diferente que regresó la preeminencia del principio de paridad basado en la subrepresentación histórica de las mujeres. En los casos correspondientes a la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas (enero de 2017), a la asignación de regidurías en los Ayuntamientos del estado de Veracruz (octubre

de 2017) y en la integración del Congreso Local de Coahuila (noviembre de 2017) se observa la permanencia del principio de paridad de género como el eje de las sentencias.

También es necesario indicar que en el proceso electoral de 2017-2018 se han detectado dos nuevas temáticas en las sentencias de género: la prioridad de las mujeres en la integración de los órganos colegiados y la auto adscripción en las candidaturas como criterio para definir si la persona postulada es hombre o mujer. Esto último es una nueva problemática que conecta con la dificultad desde la Constitución cuando se prescribe la expresión género, que es un constructo social, en lugar de sexo que es una definición biológica, lo que vuelve complicada la distinción en casos específicos. Esto lo revisaremos al final de la sección.

La modificación en las integraciones de los órganos colegiados fue una temática que se presentó desde la primera elección que fue regulada por la reforma constitucional de 2014. En ese año fueron los comicios en Nayarit y Coahuila. En la integración de los congresos de ambos estados hubo impugnaciones que demandaron la aplicación de la paridad de género y, específicamente, en el caso de Coahuila en las sentencias SM-JRC-14/2014 y SUP-REC-936/2014, el TEPJF estableció la doctrina de la subrepresentación histórica de las mujeres como argumento para justificar porque deberían alterarse las listas de postulaciones de los partidos políticos.

El argumento central fue que debido a que ha existido históricamente una baja representación de las mujeres en los espacios públicos, entonces la autoridad debe aplicar medidas correctivas que atemperen, maticen y corrijan tal disparidad histórica. Esta argumentación en términos aplicados implica que, si las listas de los partidos ponen en lugares prioritarios a los hombres, entonces la autoridad debe alterar el orden de

asignación y comenzar con mujeres la distribución, buscando alcanzar una relación lo más paritaria posible.

La argumentación anterior se utilizó para corregir las listas de candidaturas en las elecciones de 2015. Sin embargo, cuando se demandó su aplicación en la integración de los congresos y ayuntamientos que se eligieron en aquel año, como la integración del Congreso de Morelos, la Sala Superior en un giro sorprendente determinó que analizaría caso por caso y negó la aplicación del argumento de subrepresentación histórica (SUP-JRC-680/2015). Sin decirlo explícitamente la Sala Superior regresó al argumento de la vida interna de los partidos y dio preeminencia a las listas que ellos postularon. En los comicios de 2016 se mantuvo la idea de una casuística judicial y no hubo estabilidad en los criterios respecto a las temáticas de género.

En los primeros comicios que le tocó juzgar a la Sala Superior bajo su nueva integración regresó a la preeminencia del principio de paridad frente a la vida interna de los partidos con lo que hubo una nueva modificación en el criterio, aunque ya se vislumbró cierta estabilidad en establecer cuál era la base de decisión.

En la sentencia de la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas (SUP-REC-3/2017) la Sala Superior estableció que, con la finalidad de garantizar mayor presencia de mujeres y combatir su subrepresentación histórica, era preciso modificar la lista de un partido político que hubiera puesto en primer lugar a un hombre y que a ese partido solamente le correspondía una regiduría con lo que el escaño debía asignarse a una mujer porque, además, había mayor presencia de hombres en la integración completa del cabildo municipal.

De esta forma el TEPJF regresó al criterio de la subrepresentación histórica y estableció que debía revisarse la integración completa del órgano para determinar,

primero, si debían asignarse escaños a mujeres y, segundo, de ser necesario lo anterior, decidir a cuál lista partidaria tendría que aplicarse el ajuste por cuestión de género. Estos parámetros fueron confirmados en dos casos posteriores.

En la sentencia de las regidurías de los Ayuntamientos de Veracruz (SUP-JDC-567/2017), el TEPJF confirmó la obligación de revisar la paridad en cada cabildo y en la suma estatal de las regidurías. De existir disparidades, entonces era obligatorio ajustar las diversas conformaciones de los Ayuntamientos con la finalidad de obtener la mayor paridad posible en cada cabildo y en el agregado estatal de las regidurías.

Por su parte, en la sentencia correspondiente a la integración del Congreso de Coahuila en 2017 (SUP-REC-1334/2017), el TEPJF utilizó el mismo argumento de la subrepresentación histórica de las mujeres para justificar el ajuste que realizó al modificar las listas de los partidos políticos, con lo que confirmó la estabilidad del criterio con lo que se espera que, en las sentencias del verano y el otoño de 2018, el TEPJF mantenga los ajustes en la conformación de los órganos colegiados.

Respecto a la nueva temática de dar prioridad a las mujeres en las integraciones de los órganos colegiados, en las impugnaciones para conformar los Ayuntamientos de Coahuila en 2017 hay varios precedentes. En específico, en la sentencia correspondiente al cabildo del municipio de Múzquiz (SUP-REC-1279/2017) en la que por primera ocasión se consideró que era válida una desproporción que favoreciera a las mujeres, aunque eso significara incumplir con la paridad, o en términos de la sentencia, tal determinación significaba cumplir con una paridad sustantiva que atempera la subrepresentación histórica.

Este mismo argumento se sostuvo en la confirmación de los lineamientos para la postulación de las candidaturas en las elecciones locales de Jalisco (SUP-REC-7/2018) y

de Baja California Sur (SUP-JRC-4/2018), lo que ha generado ya una jurisprudencia que indica claramente el sentido de la argumentación: la interpretación y aplicación de las acciones afirmativas debe procurar el mayor beneficio para las mujeres:

*“(A)unque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto.”* (Jurisprudencia 11/2018) (negritas añadidas).

El establecimiento de la jurisprudencia 11/2018 implica que ahora las autoridades deben dar preferencia a las mujeres a fin de procurar un mayor beneficio para ellas, estableciendo medidas que las beneficien, aunque eso sea ir más allá de la paridad de

género y aunque pueda ser cuestionado en clave constitucional e incluso convencional, por implicar una medida desproporcional.

En lo correspondiente a la nueva temática sobre la auto adscripción de las personas para ser consideradas como mujeres u hombres, el TEPJF ya generó un precedente en las candidaturas para los Ayuntamientos de Oaxaca (SUP-JDC-304/2018). Si bien, en principio, el TEPJF revocó la decisión de registrar a personas transexuales como mujeres, lo que fue considerado como un fraude a la ley, la sentencia también determinó que al momento la ley indica que las personas pueden auto adscribirse en una identidad de género sin requerir mayor demostración que su manifestación de voluntad.

Tal razonamiento produjo que dos personas con nombres de hombres fueran registradas como mujeres ya que estas personas habían manifestado desde el registro ser consideradas como mujeres con lo que su candidatura fue confirmada por el TEPJF. El mecanismo de auto adscripción de identidad de género es similar al que se aplica para las personas que se reconocen como indígenas y piden su registro en esa condición.

La dificultad que se vislumbra con la decisión anterior es que la auto adscripción podrá ser el mecanismo para obtener un registro que favorezca la identidad de género, aunque en términos biológicos y materiales no correspondan con las características de las personas. Las posibilidades que tal situación derive en un exceso son reales, ya que puede ser una manera de simular un acto jurídico constituyendo fraude a la ley e incumplimiento de la garantía de paridad entre mujeres y hombres, que fue el sentido de la reforma constitucional de 2014.

Con la revisión de las sentencias está claro que el tema de paridad se ha asentado. Los resultados electorales lo confirman al casi llegar a una distribución paritaria en las cámaras del Congreso de la Unión. Además, con la jurisprudencia que da prioridad a las

mujeres es probable que en el corto plazo (otoño de 2018) veamos congresos y ayuntamientos predominantemente femeninos.

Ahora están pendientes precisiones relativas a la diferencia entre género y sexo, además de los criterios de auto adscripción de las personas, independientemente de sus características físicas. Estas son problemáticas que deberán ser atendidas en una futura reforma legal.

### 3.3 *Violencia política en elecciones en razón de género: elección 2018*

La discusión en torno a la violencia política en razón de género es reciente. Supone que las mujeres han logrado ampliar su participación política no solo como ciudadanas sino como candidatas. Implica que, además, las mujeres logran ser candidatas a puestos de elección popular bien porque en la legislación de sus países se establecieron cuotas o bien porque, como en el caso de México, los partidos políticos están obligados a postular a mujeres en condiciones de paridad. Consecuentemente supone que la batalla por la participación política de la mujer ya se ganó y que la preocupación se centra en las condiciones que esas mujeres enfrentan para competir y para ejercer los cargos una vez que resultan electas.<sup>7</sup>

De acuerdo con Krook la violencia política debida al género se define como *“conductas que están dirigidas específicamente contra las mujeres por ser mujeres, con el propósito de presionarlas para que renuncien como candidatas o como representantes*

---

<sup>7</sup> Siguiendo a Freidenberg: *“Mientras las mujeres no desafiaron el poder, nadie cuestionó su idoneidad. El problema fue cuando ellas adquirieron poder, se quedaron con las nominaciones competitivas y accedieron a los cargos que ellos consideraban que les pertenecían”* (Freidenberg 2017:13).

*electas a un cargo público. Como tal, aunque está dirigida a una mujer en particular, estas acciones están, de hecho, dirigidas contra todas las mujeres, en un intento por preservar la política bajo el dominio masculino”* (Krook, 2017:52). De acuerdo con Flavia Freidenberg se trata de *“cualquier agresión física y/o psicológica, ejercida por responsables partidarios y otros actores políticos, para resistir la presencia de las mujeres en la vida pública.”* (Freidenberg, 2017:18).

El documento básico para analizar la violencia política, específicamente la violencia política en razón de género en México es el “Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género”. Para la investigación del proceso electoral de 2018 trabajaremos con la edición de 2017, que es una versión ampliada y mejorada respecto a anteriores. En este protocolo se tomaron en cuenta los convenios y convenciones internacionales firmados por México y que a partir de la reforma constitucional de 2011 adquieren rango constitucional.

En este documento se definió que *“La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”* (Protocolo 2017:41). La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o incluso el feminicidio (Protocolo 2017:41).

El tipo de violencia que mayores problemas causa en su identificación es la violencia simbólica caracterizada como *“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 le niegan habilidades para la política” (Protocolo 2017:32).<sup>8</sup>*

De acuerdo con Freidenberg esta violencia política en razón de género *“puede efectuarse de manera tradicional, a través de las actividades partidistas, como también por medio de las tecnologías de la información y/o en el ciberespacio”* (Freidenberg, 2017: 20).<sup>9</sup>

Se conoce que, por lo menos para el caso mexicano, los casos de violencia debido al género son más frecuentes y violentos en el ámbito rural, particularmente en comunidades que realizan elecciones mediante usos y costumbres, donde se ha registrado una fuerte resistencia a que las mujeres ocupen los cargos de elección popular para los que fueron electas. Los ejemplos más conocidos son los de Oaxaca y Chiapas.<sup>10</sup>

De acuerdo con el Protocolo, estamos en presencia de violencia política contra la mujer cuando:

*“1. El acto u omisión se base en elementos de género, es decir: i] se dirija a una mujer por ser mujer, ii] tenga un impacto diferenciado y desventajoso en las mujeres: y/o iii] las afecte desproporcionadamente;*

*2. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres;*

---

<sup>8</sup> Siguiendo lo establecido en el protocolo el caso de violencia política electoral, el caso más conocido es el de la campaña electoral de Claudia Pavlovich por el gobierno de Sonora en 2015.

<sup>9</sup> De acuerdo con Krook *“los ejemplos incluyen la producción y distribución de imágenes altamente sexualizadas y derogatorias de las mujeres, el empleo de los estereotipos de género en los medios como una manera de poner en duda su papel en la política y el uso de las redes sociales para incitar a la violencia o no reconocer (e incluso negar explícitamente) la existencia de las mujeres políticas simplemente por el hecho de ser mujeres.”* (Krook 2017: 56).

<sup>10</sup> No es casual que las primeras discusiones sobre esta materia y la primera legislación que reconoce la violencia política por razón de género sea la de Bolivia.

3. *Se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público, (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etcétera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política);*

4. *Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;*

5. *Sea perpetrado por cualquier persona o grupo de personas -hombres o mujeres-, en particular: integrantes de partidos políticos, aspirantes, precandidatos(as), candidatos(as) a cargos de elección popular o de dirigencia partidista; servidores(as) públicos(as), autoridades gubernamentales, funcionarios(as) o autoridades de instituciones electorales; representantes de medios de comunicación; el Estado o sus agentes.” (Protocolo 2017:49-50).*

Debido a la amplitud del concepto de violencia política decidimos centrarnos en la violencia contra las mujeres en razón de género que ocurre durante el proceso electoral, lo que hemos denominado como violencia político- electoral en razón de género (VIPEG). Esta violencia puede ser definida como *“actos de violencia electoral, como amenazas, discursos de odio, asaltos, chantajes o asesinatos, que son dirigidos contra alguien por su género y que busca socavar, atrasar, o alterar un proceso electoral”* (Krook 2017:51). El protocolo define ésta como *“La conducta que se da dentro del contexto de las elecciones, ya sea mediante declaraciones o cualquier otra acción. En este caso, generalmente la conducta se comete por un candidato o candidata, por un funcionario público o funcionaria pública o por una persona perteneciente a un partido político. En*

*estos casos, la particularidad está en que se da dentro de un proceso electoral y, generalmente con la intención de influir en sus resultados”* (Protocolo 2017: 63). Esta definición excluye la violencia política en razón de género que cuestiona, dificulta o impide que las electas ocupen los cargos para los que fueron elegidas.

Siguiendo esta definición de violencia político-electoral del Protocolo, delimitamos nuestro objeto de estudio al seguimiento de la violencia que ocurre en el periodo electoral contra precandidatas, candidatas, dirigentes de partidos políticos, militantes, funcionarias electorales y ciudadanas que ejercen su derecho a participar en el proceso electoral. En el caso de México se refiere al periodo que inició el 8 de septiembre de 2017 y que concluye con la calificación de la elección. En este reporte el examen concluirá el 15 de julio de 2018.

En el proceso electoral de 2018 en México se renovaron más de 3400 cargos. En el ámbito federal compitieron 3514 mujeres y en el ámbito local 40,132 candidatas. (SRE-PSC-166/2018:15). Estas cifras tienen el objetivo de enfatizar la complejidad del proceso electoral y, en consecuencia, resaltar la dificultad que supone intentar conocer la frecuencia en que ocurrieron actos de violencia política electoral, así como sus tipos y manifestaciones.

Las dificultades para describir el fenómeno de la VIPEG durante el proceso electoral de 2018 no se limitan a la densidad del universo potencial de víctimas. Las propias características del fenómeno complican su abordaje empírico pues aunque la definición de violencia político-electoral en razón de género es relativamente clara, resulta fundamental considerar que *“No toda la violencia que se ejerce contra una mujer tiene como motivación una cuestión de género”* (Protocolo 2017:39). De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“para determinar tal circunstancia, no basta con*

*identificar el sexo de la víctima, pues es necesario conocer la motivación y el contexto en el que ocurrió” (Protocolo 2017:40). En específico, el Protocolo refiere lo siguiente:*

*“Se requiere conocer la motivación y el contexto del crimen, pues es lo que revela si la privación de la vida constituye una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad, y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Esta Primera Sala reconoce que tal reconstrucción no está exenta de dificultades probatorias, pero de dicha circunstancia no debiera derivarse la presunción de que todo daño infligido a una mujer tuvo como motivación su género o que se desarrolló en un contexto de dominación, pues la misma no es solamente epistemológicamente falsa, sino constitucionalmente inadmisibile.” (Protocolo 2017:40).*

La decisión de centrarnos en la violencia político electoral en razón de género conduce al examen de los casos denunciados ante las autoridades electorales que, de acuerdo con lo definido en el protocolo, pueden ser: *“Penal: denuncia en cualquier Agencia del Ministerio Público, que se canalizará conforme al caso concreto y la conducta sancionada y Electoral: Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral que corresponda o Procedimiento Especial Sancionador, ante el INE o los OPLES.” (Protocolo 2017: 63).* En esta investigación tomamos como fuente únicamente las denuncias ante la vía electoral nacional. De conformidad con el diseño institucional electoral mexicano, existe una distribución de funciones que asigna competencias a las distintas autoridades electorales. El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales son las entidades encargadas de organizar y vigilar las elecciones en los órdenes federal

y local, de conformidad con los artículos 41º y 116º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo relativo al contencioso electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constitucionalmente es la máxima autoridad en la materia (CPEUM Art. 99), salvo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad que le corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CPEUM Art. 105, fracción II). Asimismo, las Entidades Federativas cuentan con Tribunales Electorales, encargados de conocer las impugnaciones que se presenten en el ámbito de sus respectivas competencias.

En materia penal federal, la autoridad para conocer de delitos en la materia es la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la cual encuentra su naturaleza jurídica en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que contempla en los artículos 3, inciso d) y 22 que la FEPADE tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Es de acotar que existen fiscalías semejantes en las entidades federativas que se encargan de conocer delitos relativos al fuero común.

Debe resaltarse que, como consecuencia de la reforma de 2014, se aprobó la Ley General en materia de Delitos Electorales, instrumento normativo *ad hoc*, que tiene por objeto, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución. Dicho ordenamiento jurídico contempla las diversas hipótesis normativas en materia electoral, empero no existe un tipo penal que sancione alguna conducta vinculada con la violencia política por razones de género.

El Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres reconoce que la conducta aún no está contemplada como sancionable cuando indica:

*“Considerando que la violencia política contra las mujeres en razón de género no está aún reconocida como una conducta sancionable vía penal, electoral o administrativa, ésta puede ser sancionada a través de la configuración de otras conductas que sí están contempladas y generar responsabilidades por esas vías. De hecho, lo común es que, cuando existe violencia política contra las mujeres en razón de género, se vulneran distintos bienes jurídicos tutelados que sí están tipificados y, por ende, pueden denunciarse.” (TEPJF 2017: 58).*

Por esto, el trámite para sancionar una conducta como violencia política de género variará respecto de la materia y la autoridad que conozca: los delitos generales le corresponderán a PGR y los ministerios públicos locales; los delitos electorales le corresponderán a la FEPADE y a los ministerios públicos locales, resaltando que quien da vista a dichas autoridades son el INE y los OPLES, en caso de que no conozcan directamente. Las infracciones generales, le corresponde conocer a los tribunales electorales en sus respectivas competencias y, finalmente, la responsabilidad a los servidores públicos le corresponderá a cada una de las instancias internas y las sanciones de conformidad con el catálogo que se tenga en los cuerpos normativos específicos.

A partir del análisis de este diseño institucional decidimos incluir las denuncias por VIPEG presentadas ante el Instituto Nacional Electoral (INE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y también las presentadas ante la Fiscalía

Especializada para Delitos Electorales (FEPADE). En la búsqueda de información decidimos incluir las denuncias en las que la o el denunciante se identifica como víctima de violencia político electoral en razón de género, y también las denuncias en las que, aunque no se identifica como víctima de este delito, la descripción del hecho permite suponer que lo fue.

A partir de estas definiciones realizamos la búsqueda en la FEPADE. En esta institución la información disponible sobre violencia político-electoral en razón de género se encuentra en los informes mensuales. Los resultados encontrados se muestran en la *Tabla 1*.

Tabla 1. Casos de violencia político electoral por razón de género denunciados ante la FEPADE		
Fecha de informe	Casos de VIPEG	Descripción disponible
Septiembre 2017	1	Se inició una carpeta por incidentes relacionados con VIPEG.
Octubre 2017	1	Se inició una carpeta por probable comisión de un incidente relacionado con VIPEG en la CDMX; la inició la Dirección Comisionada del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
Noviembre 2017	1	Se inició una carpeta por incidentes relacionados con VIPEG en la CDMX.
Diciembre 2017	0	-
Enero 2018	0	-

Febrero 2018	1	Se registró un acto en Chihuahua, municipio de Chihuahua relacionado con el Art. 7º fracción XVI, por la conducta de realizar actos de temor o intimidación.
Marzo 2018	0	-
Abril 2018	0	-
Mayo 2018	2	Se registró un acto en la Ciudad de México por realizar actos de temor o intimidación.  Se registró un segundo acto en Puebla por divulgar noticias falsas de la jornada electoral o resultados.
Junio 2018	No disponible	No disponible

*Fuente: Elaboración propia con información de los informes mensuales de FEPADE.*

Durante el periodo en análisis se presentaron 6 denuncias por violencia política en razón de género. La información pública de la Fiscalía no brinda más información sobre las características del hecho denunciado, ni proporciona información sobre las o los denunciantes pues se considera que eso pondría en riesgo a las posibles víctimas. Por esta razón no podemos valorar los tipos de delitos, ni la respuesta de la autoridad electoral involucrada.

Siguiendo lo definido en el Protocolo, buscamos las denuncias por violencia político-electoral en razón de género presentadas ante la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral durante el periodo del 8 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018. En este tiempo las denuncias encontradas se presentan en la *Tabla 2*.

**Tabla 2. Denuncias presentadas ante la Comisión de Quejas y Denuncias del INE por  
violencia político electoral en razón de género.**

Fecha	Denunciante	Denuncia VIPEG	Autoridad admite VIPEG	Identificador
16-mar-17	Partido Revolucionario Institucional	Si	Si	UT/SCG/PE/PR/CG/12 5/PEF/182/2018
19-abr-18	Magaly Fregoso Ortiz	Si	Si	ACQyD-INE-63/2018
7 jun 2018	Martha Erika Alonso Hidalgo	Si	No	ACQyD-INE-120/2018
25-may-17	Martha Erika Alonso Hidalgo	Si	Si	ACQyD-INE-104/2018
25-may-17	Nestora Salgado García	Si	No	ACQyD-INE-103/2018
1 jun 18	Nestora Salgado García	Si	No	ACQyD-INE-113/2018
6 jun 18	María Del Rosario Barbosa Orozco	Si	No	ACQyD-INE-115/2018
18-abr-18	María Elena Limón García	No	No	ACQyD-INE-60/2018
27-abr-18	Icela Corro Acosta	No	No	ACQyD-INE-70/2018
14 jun 2018	Paoly [REDACTED] [REDACTED]	No	No	ACQyD-INE-129/2018
15 jun 2018	Lourdes Kamar Gómez	No	No	ACQyD-INE-137/2018

27 jun 2018 Perla Edith Martinez No No ACQyD-IE-160/2018

Rios

*Fuente: Elaboración propia con base en la información de las órdenes del día y acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias.*

Durante el periodo en análisis se registraron 12 denuncias que podrían constituir violencia político-electoral en razón de género de las cuales 4 fueron consideradas por la autoridad electoral como violencia político electoral en razón de género, en otras tres las quejas solicitaron medidas cautelares por actos que podrían constituir violencia político electoral en razón de género, pero la comisión de quejas las analizó y determinó que no constituían violencia política electoral. Encontramos cinco denuncias más en las que las quejas denunciaron calumnia o difamación, y consideramos que podría constituir violencia político electoral, sin embargo, en la descripción del acto denunciado quedó claro que no constituyen violencia político-electoral en razón de género.

De acuerdo con lo definido en el Protocolo, también buscamos las denuncias presentadas ante el TEPJF. Encontramos 11 sentencias que reconocen actos que podrían constituir violencia político electoral en razón de género como se muestra en la *Tabla 3*.

**Tabla 3. Denuncias presentadas y ante el TEPJF y confirmadas como violencia político electoral en razón de género.**

Fecha	Sala	Denuncia	Autoridad Admite	Identificador
		VIPEG	VIPEG	
12-APR-2018	Sala Regional Especializada	Sí	Sí	SRE-PSC-67/2018
10-MAY-2018	Sala Superior	Sí	Sí	SUP-REP-139/2018

25-MAY-2018	Sala Regional Especializada	<u>Si</u>	Si	SRE-PSC-108/2018
31-MAY-2018	Sala Superior	<u>Si</u>	Si	SUP-REP-200/2018
15 -JUN-2018	Sala Regional Ciudad de México	<u>Si</u>	Si	SCM-JDC-645-2018
15 -JUN-2018	Sala Regional Especializada	<u>Si</u>	Si	SRE-PSD-77/2018
22-JUN-2018	Sala Regional Xalapa	<u>Si</u>	Si	SX-JRC-140/2018
26-JUN-2018	Sala Regional Especializada	<u>Si</u>	Si	SRE-PSC-166-2018
29-JUN-2018	Sala Regional Especializada	<u>Si</u>	Si	SRE-PSC-195/2018
5 -JUL-2018	Sala Regional Especializada	<u>Si</u>	Si	SRE-PSD-123/2018
11 -JUL-2018	Sala Regional Superior	<u>Si</u>	Si	SUP-REP-602/2018 y SUP-REP-612/2018

*Fuente: Elaboración propia a partir de los boletines de prensa y las sentencias del TEPJF:*

A partir de la identificación de las averiguaciones, acuerdos y sentencias emitidas por las autoridades electorales que podrían estar relacionadas con VIPEG, decidimos analizar el contenido que es lo que nos permitirá emitir una evaluación de la actuación de las autoridades electorales en la protección de los derechos de las mujeres a participar en política libres de violencia. Para juzgar las denuncias por violencia política electoral en razón de género, las autoridades electorales deben analizar los hechos denunciados con

una perspectiva de género y para ello debe aplicar dos factores de análisis: primero, aplicar el marco normativo que define la violencia política en razón de género a partir de la Constitución, convenciones y acuerdos firmados por el Estado mexicano; debe seguir lo determinado en el Protocolo para la Atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, la Jurisprudencia 48/2016 y el acuerdo del INE donde se establece que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos políticos electorales (ACQyD-INE-63/2018: 31).

El segundo factor que deben incorporar en el análisis es el de la libertad de expresión pues se le reconoce como un eje rector del sistema democrático. El artículo 6 constitucional establece que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, lo que ha sido refrendado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro libertad de expresión. Los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen derechos fundamentales del estado de derecho (ACQyD-INE-63/2018:32).

Para comprender el sentido de los acuerdos que responden a quejas por violencia política en razón de género, es fundamental tener en cuenta que la autoridad electoral está obligada a tutelar la libertad de expresión y que esta libertad tiene una doble dimensión “*por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.*” (ACQyD-INE-63/2018:33). Mientras que en la dimensión individual se protege a las personas, en la “*dimensión colectiva, el derecho de libre expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada para la toma de decisiones*

*de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.” (ACQyD-INE-63/2018: 33).*

Por supuesto la libertad de expresión no es absoluta, es una libertad limitada por los otros derechos. De acuerdo con *“el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.” (ACQyD-INE-63/2018: 34).* Por lo que en el ejercicio de la libertad de expresión no deben afectarse otros derechos constitucionales.

El caso más grave de violencia política-electoral en razón de género denunciado ante las autoridades electorales federales durante el proceso electoral 2018, fue por lo publicado en redes sociales por un periodista. Es necesario tener en cuenta que la Sala Superior del TEPJF ha determinado que internet *“constituye en el ámbito electoral, un instrumento para potenciar la libertad de expresión... pero... tal maximización de la libertad de expresión en internet tampoco es ilimitada, pues los sujetos obligados en materia electoral no deben quedar exentos de las prohibiciones y obligaciones a su cargo cuando hagan uso de tales herramientas en medios electrónicos.” (ACQyD-INE-63/2018: 34).* Consideraciones que también aplican para los usuarios de redes sociales y Facebook.

El criterio para el análisis es *“el de maximizar el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, siempre y cuando el ejercicio del derecho no se traduzca en actos constitutivos de calumnia respecto de las personas... está permitido que en un contexto del debate público abierto, plural y vigoroso, los candidatos o candidatas, o partidos políticos sean susceptibles de recibir críticas duras en relación con sus actividades político electorales, ya que dichas afirmaciones no dejan de ser*

*subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión informada.” (ACQyD-INE-63/2018: 47).*

En la legislación aplicable existe una clara intención de proteger a las mujeres de la violencia política, sin que esta protección vulnere el principio constitucional de libertad de expresión y sin que inhiba el necesario debate democrático, postura con la que en este informe estamos de acuerdo.

A partir de la aplicación del marco normativo descrito, la Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral consideró como violencia político-electoral en razón de género 3 casos. En el caso más grave, la Comisión identificó violencia sexual, psicológica, verbal y simbólica. Es el caso del Acuerdo ACQyD-INE-63/2018 del 19 de abril de 2018 que responde a la queja interpuesta por Magaly Fregoso Ortiz con el expediente UT/SCG/PE/MFO/JDO5/JAL/164/PEF/221/2018, quien en su calidad de candidata al Senado de la República denunció por hechos que podrían constituir violencia política en razón de género los actos realizados por Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales.<sup>11</sup>

La candidata al Senado Magaly Fregoso Ortiz denunció y solicitó medidas cautelares para las publicaciones de Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales. La respuesta de la autoridad electoral fue que algunas de ellas no constituían violencia política en razón de género y que por el contrario estaban protegidas por la libertad de expresión en tanto que cuestionaban y criticaban a la denunciante en su actuación como funcionaria pública.<sup>12</sup> En estos casos la autoridad aplicó el criterio de libertad de expresión en su

---

<sup>11</sup> Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales se define a sí mismo como periodista y analista político y en esa calidad realizó publicaciones en internet concretamente en un espacio de Facebook denominado “V poder (Cuarto poder)” y en la dirección electrónica del mismo nombre disponible en <http://elcu4rtopod3r.blogspot.mx/2018/03/> (ACQyD-INE-63/2018:1).

<sup>12</sup> Dada la intensidad con la que Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales publicó comentarios sobre Magaly Fregoso Ortiz en esta descripción hacemos una selección de las expresiones más

vertiente colectiva, que reconoce que en el espacio público el debate es intenso y quienes participan en él están expuestos a la crítica.

La autoridad electoral consideró que un segundo grupo de expresiones si constituyen violencia política en razón de género, *“porque están dirigidas a criticar y/o menoscabar a la denunciante por el hecho de ser mujer”* (ACQyD-INE-63/2018: 49). También consideró que esas expresiones generaron un impacto desproporcionado dada la calidad de mujer candidata. El caso de Magaly es el caso de violencia política en razón de género denunciado ante la Comisión de Quejas más grave, pues la propia comisión determinó que las siguientes expresiones constituyen violencia sexual *“El par de roedoras políticas engatusaron (con las malas artes que se les conocen para metérseles a los políticos con mal gusto y peores ratos) decía, las roedoras Pinky y Poco Cerebro engatusaron al anciano crápula Delgado Ramauro --y su corte de parásitos-- para que les confirieran cargos en el partido naranja a nivel estatal”, “Magaly Iba por la Cabeza del Secretario... y no, no como acostumbra (ir por las "cabezas" -que besas dice ella--) con su jugada, además de obtener beneficios económicos ilegales, como está acostumbrada, Magaly...”*. (ACQyD-INE-63/2018:57-63). Como se observa las expresiones tienen un cargado contenido sexual que se usa para descalificar a la candidata. Acertadamente la autoridad electoral decidió que estas expresiones constituyen violencia sexual en contra de Magaly Fregoso Ortiz.

Las siguientes expresiones fueron definidas por la Comisión de Quejas como violencia psicológica y sexual *“De por sí sus cirugías son baratas y la maternidad le sentó fatal... Y luego la maquillan como hetaira y le meten photoshop nivel 'máscara”*,

---

representativas. No debe considerarse que es un recuento exhaustivo, por el contrario, para entender la intensidad y fuerza de estas expresiones es necesario remitirse al acuerdo completo.

*"...Dávalos mandó a Magaly a inflar burros por el pivote", "Magaly, la que le intercambié las tepanjuananas al viejito poblano por la camioneta horrendamente pintada de rosa en la que se transportan él y su carga bolsas/aparta lugares/tápale el ojo a la hembra (quien entendió, entendió "Fregoso, la que le llevó a Claudia [REDACTED] (con quien la une -unía-- una relación íntima, extraña e inconfesable) a Enrique Alfaro, para metérsela por los ojos al Pelón de Tlajomulco, quien dijo "no gracias, me da asquito todo lo que está más pisado que el Zócalo "Magaly al ver que Dávalos no se doblaba traicionó a sus compañeras y compañeros regidores y trató de evadir su responsabilidad, pero quedó como lo que es: una alimaña ponzoñosa que utiliza la cola ya sea para buscar favores o para picar a quienes confían en ella, generalmente por la espalda". (ACQyD-INE-63/2018: 57-63). Como se observa, se trata de expresiones que rebasan el nivel de crítica y confrontación política y que se ubican en el espacio de la violencia. Coincidimos en la determinación de la Comisión de Quejas en clasificar estas expresiones como violencia política en razón de género.*

El material denunciado fue, lamentablemente muy abundante, y las expresiones utilizadas refuerzan estereotipos, tienen un alto contenido sexual a partir del cual se busca descalificar a la candidata. La Comisión de Quejas definió que las siguientes expresiones constituyen violencia psicológica *"Colmilluda, puerca y ambiciosa como es, Magaly... "*, *"la mandó a inflar burros por el riel (como si la Fregoso no supiera con tanta práctica"*, *"Como quedó claro, Magaly no tiene madre. Cuando le conviene utiliza su condición de mujer y de embarazada (pero cuando no, no pide licencia para no dejar de cobrar ni una quincena) pero en donde no midió su pendejada (y se pasó de la raya) fue cuando estando con sus compañeras y compañeros regidores ...". (ACQyD-INE-63/2018:57-63). La Comisión de Quejas determinó que estas expresiones no están protegidas por el derecho*

constitucional de libertad de expresión y constituyen violencia política en razón de género.

La Comisión de Quejas del INE determinó que estas expresiones contienen los cinco elementos que caracterizan la violencia política en razón de género. En respuesta se ordenó a Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales que retirará esas publicaciones y también que en sus publicaciones posteriores se ajustará al mandato constitucional. Los hechos denunciados por la candidata a senadora resultaron un acto tan claro y grave de violencia política en razón de género que la Unidad Técnica consideró pertinente remitir copia del escrito de la queja a otras autoridades vinculadas con la materia.<sup>13</sup>

Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales se inconformó por este acuerdo ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, *“porque desde su óptica con la resolución se vulneraron sus derechos constitucionales establecidos en el art 8, 14 y 16 de la Constitución Federal”* (SRE-PSC-108/2018:3). En respuesta la Sala Regional Especializada del TEPJF dictó sentencia en la que ratificó que las publicaciones constituían violencia de género y le impuso multa al periodista.<sup>14</sup>

La Sala Regional Especializada, decidió a partir de los dos argumentos antes reseñados: violencia política contra la mujer y libertad de expresión. En su argumento tuvo especial cuidado en señalar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en las redes sociales, pues advirtió que *“el hecho de que las redes sociales no*

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la sentencia de la Sala Regional Especializada, recibieron copia de la queja: Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Secretaría de Gobernación; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; Instituto Nacional de las Mujeres; Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. (SRE-PSC-108/2018).

<sup>14</sup> La multa fue de \$5,077.80.

*estén reguladas en materia electoral no implica que las manifestaciones que realizan sus usuarios siempre estén amparadas en la libertad de expresión sin poder ser analizadas para determinar su posible grado de incidencia en un proceso comicial.*” (SRE-PSC-108/2018:12). La Sala Regional consideró que en este caso se justificaba el análisis de lo publicado en las redes sociales porque los comentarios podían constituir discriminación. Con la intención de proteger en todo momento la libertad de expresión, la Sala Regional incluyó dos vertientes en su análisis: primero los lineamientos de conducta diseñados por los propios periodistas y segundo el contexto de violencia contra las mujeres en el Estado de Jalisco, entidad por la que es candidata a senadora Magaly Fregoso.

A partir de todos estos elementos la Sala Regional Especializada concluyó que los mensajes constituían violencia política en razón de género, específicamente violencia simbólica pues existen menciones a las características físicas de la candidata, imponen una visión de la belleza, perpetúa los estereotipos de género, niega capacidad política a las mujeres, expresan prejuicios de género. La Sala Regional Especializada también identificó *“expresiones estereotipadas que afectan la intimidad y vida sexual.”* (SRE-PSC-108/2018:29). Como resultado, ordenó a Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales retirar las publicaciones que expresan violencia política en razón de género, le hizo llegar *“algunas publicaciones especializadas en periodismo, con perspectiva de género”* (ACQyD-INE-104/2018:45) y le ordenó que en sus publicaciones incorpore la perspectiva de género y evite expresiones sexistas. Una determinación más fue comunicar

la sentencia a otros medios de comunicación en los que colabora el periodista (ACQyD-INE-104/2018:45-47).<sup>15</sup>

La autoridad efectivamente adoptó la perspectiva de género para el análisis del caso y ratificó que los actos constituían violencia política en razón de género. Consideramos que un dato que permite evaluar el compromiso de esta autoridad electoral es que esta resolución se alcanzó por unanimidad. En este caso las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales juzgaron los hechos con perspectiva de género protegiendo el derecho de las mujeres a la participación política en un entorno libre de violencia, pero consideramos que era posible imponer una sanción que reflejara mejor la violencia ejercida y que no fuera únicamente simbólica.

El segundo caso admitido como violencia política en razón de género por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es el Acuerdo ACQyD-INE-104/2018, en respuesta a la denuncia UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/262/PEF/319/2018 y acumulados presentada por el Partido Acción Nacional y su candidata a la gubernatura del estado de Puebla Martha Erika Alonso Hidalgo contra el Partido Revolucionario Institucional y su candidato a la gubernatura José Enrique Doger Guerrero.

La candidata a gobernadora del Estado de Puebla solicitó medidas cautelares por *“la difusión del promocional pautado con el número de folio de identificación RV02023-18 (versión televisión) y RA02700-18 (versión radio), denominado “PUE L DOGER CHOCOLATE”*. (ACQyD-INE-104/2018:1). La quejosa consideró que en esos spots se refieren a ella de forma peyorativa y falsa, restándole valor a su trabajo. Para juzgar el

---

<sup>15</sup> También se solicitó a Google LLC *“que verifique si los contenidos fueron retirados, y en caso contrario, se solicita, de nueva cuenta, su colaboración para eliminarlos.”* (ACQyD-INE-104/2018:44).

contenido de los spots denunciados la autoridad electoral aplicó lo establecido en el protocolo por la Sala Superior en materia de violencia política en razón de género y también lo determinado en torno a la libertad de expresión.

En concreto la denuncia sostiene que los mensajes hacen referencia a la candidata de una manera peyorativa, pues la identifican en su calidad de “esposa”. El contenido literal es la idea “... *ser la esposa de Rafael Moreno Valle*”, *ex gobernador de Puebla, a la que “...le regalan la gubernatura*”, y señalar “... *la pusieron ahí para reelegirse y seguir mandando.*” (ACQyD-INE-104/2018: 4).

La autoridad electoral consideró que en este caso se presentaron las causales que definen la violencia política en razón de género y concluyó que “*el lenguaje, frases y componentes del promocional... podrían negar la propia individualidad y personalidad de la candidata, y se le podría invisibilizar como mujer, esto es, como una persona que tiene una carrera propia, construida por sí misma.*” (ACQyD-INE-104/2018: 25). El análisis de la Comisión mostró que efectivamente el contenido de los mensajes sugiere que existe una relación de subordinación hombre-mujer y con este mensaje se contribuye a reproducir y reforzar esa idea.

La decisión de la autoridad reconoce que “*este tipo de expresiones contribuyen a la permanencia de un lenguaje discriminatorio, excluyente y que atenta contra la individualidad y la capacidad de una mujer de acceder a un cargo, lo cual debe dejarse de utilizar como una constante en el discurso político a fin de erradicar la violencia política en razón de género.*” (ACQyD-INE-104/2018: 26). Con esta decisión la autoridad interpreta los actos denunciados, siguiendo el Protocolo, sostiene que se cumplen las 5 causales que permiten determinar la existencia de violencia política en razón de género.

En congruencia con esta determinación, la autoridad electoral ordenó al PRI la sustitución de los spots RV02023-18 y RA02700-18, e instruyó para que se informara a los concesionarios de radio y televisión, así como al director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, para que emprendieran las acciones necesarias. Consideramos que la autoridad electoral juzgó adecuadamente la queja de Martha Erika Alonso, pues, aunque las expresiones analizadas de forma literal podrían parecer que no contienen violencia, lo cierto es que transmiten una idea estereotipada de las capacidades y funciones que deben desempeñar las mujeres, y también transmiten una idea discriminatoria del desempeño de las mujeres en política, ambos elementos constituyen violencia política en razón de género.

El Partido Revolucionario Institucional interpuso un recurso de revisión de este Procedimiento Especial Sancionador. En respuesta, el pleno de la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo de la Comisión de Quejas, pues consideró que efectivamente el contenido de los spots tiene un lenguaje estereotipado y discriminatorio que no es protegido por la libertad de expresión y declaró infundados los agravios expuestos por el PRI.

En su argumentación el TEPJF consideró que, al dictar las medidas cautelares, la autoridad electoral cumplió todos los requisitos establecidos por la propia ley. Los argumentos del PRI respecto de que la resolución *“vulnera la libertad de expresión e información y constituye censura previa.”* (SUP-REP-200/2018: 10) fueron desechados. El TEPJF respondió que la aprobación de las medidas cautelares no constituye censura previa porque *“aun cuando los promocionales denunciados no habían sido transmitidos en radio y televisión al momento de dictar las medidas cautelares, su contenido ya era público a través de otro medio, esto es, mediante el portal de promocionales del INE.”*

(SUP-REP- 200/2018: 11). El compromiso de la autoridad electoral con el ejercicio de la participación política de la mujer en condiciones libres de violencia resulta claro, en el argumento del TEPJF que consideró necesaria la protección previa ante la posibilidad de que existiera violencia política en razón de género.

El TEPJF interpretó que el mensaje podría entenderse como una crítica propia del debate democrático sobre la capacidad para gobernar de Martha Erika Alonso Hidalgo, pero en tanto *“que se puede estar frente a una serie de afirmaciones que demeritan a la candidata a la gubernatura por su condición de filiación conyugal con el anterior mandatario de esa entidad federativa...”* (SUP-REP- 200/2018:27) encuentra que es una de las formas de la violencia política de género. Con este argumento la autoridad electoral concluyó que los mensajes tienen un lenguaje discriminador, que constituye violencia simbólica, pues fundan la crítica natural de los procesos electorales en estereotipos. Por lo que el TEPJF confirmó los agravios y también confirmó la adopción de las medidas cautelares.

Este caso llegó a la Sala Regional Especializada con el expediente SRE-PSC-166/2018 del 26 de junio de 2018. Las magistradas y magistrados decidieron por unanimidad que el Partido Revolucionario Institucional fue responsable de uso indebido de la pauta y su candidato a la gubernatura de Puebla, José Enrique Doger Guerrero, fue responsable de publicar en Twitter un mensaje que produjo violencia política en razón de género en contra de la candidata Martha Erika Alonso Hidalgo y resolvió imponer *“...al PRI la sanción consistente en una multa de 3000 UMAS equivalentes a la cantidad de \$241,800.00 la cual se hará efectiva al mes siguiente en que quede firme esta sentencia... al candidato José Enrique Doger Guerrero se impone una multa de 500 UMAS equivalentes a la cantidad de \$40,300.00”* (SRE-PSC-166/2018: 33).

Inconformes con esta determinación José Enrique Doger Guerrero y el Partido Revolucionario Institucional interpusieron el recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador registrado con los números de expediente SUP-REP-602/2018 y SUP-REP-612/2018 y acumulados de fecha 11 de julio. La Sala Superior resolvió por unanimidad confirmar la sentencia impugnada, así como las multas impuestas pues *“el contenido del promocional se construye bajo un estereotipo de género, mediante una representación nociva para la imagen de la mujer...”* (SUP-REP-602/2018 y acumulado:34). A partir de este caso es posible concluir que todas las instancias jurisdiccionales, adoptaron debidamente la perspectiva de género para juzgar los casos relacionados con violencia político-electoral en razón de género.

El Partido Revolucionario Institucional y su candidato al gobierno de Puebla reincidieron en conductas que vulneran el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia pues el 7 de junio la autoridad electoral respondió con el Acuerdo ACQyD-INE-120/2018 a la denuncia registrada en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/300/PEF/357/2018 presentada por el Partido Acción Nacional por violencia política en razón de género en contra de su candidata a la gubernatura por el Estado de Puebla Martha Erika Alonso Hidalgo en contra del Partido Revolucionario Institucional.

Este segundo caso llegó como Procedimiento Especial Sancionador a la Sala Regional Especializada donde se registró como SRE-PSC-195/2018 del 29 de junio de 2018. En esta instancia, por mayoría de votos de los magistrados y magistradas se sentenció que el mensaje “espejito” constituía violencia política en razón de género, porque *“contiene elementos claros que constituyen estereotipos de género, porque esta forma de comunicar (a través de la escenificación de un cuento), muestra a las mujeres*

*como superficiales, berrinchudas, dependientes y subordinadas al hombre; en el caso, a su cónyuge, sin capacidad individual para ser candidata a un cargo de elección popular y ejercerlo por sí sola.*” (SRE-PSC-195/2018: 25). Las y los magistrados consideraron que estos mensajes son nocivos y se traducen en violencia psicológica y simbólica.

Con base en estos argumentos sentenciaron que *“se impone al PRI la sanción consistente en una multa de 1000 UMAS equivalente a la cantidad de \$80,600.00 la cual se hará efectiva al mes siguiente en que quede firme esta sentencia... Y al candidato José Enrique Doger Guerrero se impone una multa de 500 UMAS equivalentes a la cantidad de \$40,300.00”* (SRE-PSC-195/2018: 34).

La preocupación por la participación política de la mujer en un entorno libre de violencia explica el interés de las autoridades electorales por juzgar las denuncias por violencia política en razón de género, siguiendo una perspectiva de género. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SRE-PSC-67/2018 del 12 de abril de 2018 resolvió que el mensaje del Partido del Trabajo *“PT Aplanadora TV”* constituía un uso indebido de la pauta federal pues hacia apología de violencia contra las mujeres en razón de género por lo que sancionó al PT con una multa.

Esta sentencia responde a la denuncia del 14 de marzo presentada por el PRI ante la Unidad Técnica, por la inminente difusión del promocional *“PT Aplanadora”* en su versión de radio y televisión que desde su perspectiva *constituye “un uso indebido de la pauta en tanto no presenta contenido propio de intercampañas y genera una apología de violencia contra las mujeres. Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares.”* (SRE-PSC-67/2018: 3). El 16 de marzo la Comisión de Quejas negó la solicitud de medidas cautelares pues consideró que *“el contenido del promocional denunciado era de*

*carácter genérico, y por tanto válido para difundirse en la etapa de intercampañas. Además, consideró que no constituía una apología de violencia contra las mujeres por razones de género.” (SRE-PSC-67/2018: 3).*

*Inconforme, el PRI interpuso “Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, mismo que fue resuelto por la Sala Superior el 20 de marzo. En dicha sentencia se confirmó en su totalidad la determinación del INE.” (SRE-PSC-67/2018: 3).*

*La Unidad Técnica remitió el expediente a la Sala Regional Especializada que consideró que el mensaje “constituye una apología a la violencia, especialmente contra las mujeres, al advertirse una mujer atada de manos a punto de ser arrollada por una aplanadora, lo cual refleja una conducta socialmente reprochable que es precisamente la violencia contra las mujeres.” (SRE-PSC-67/2018: 25).*

*La autoridad electoral consideró que la constante transmisión del mensaje “conlleva el riesgo de transformarse en un elemento de normalización de la relación asimétrica de poder que históricamente se ha dado entre hombres y mujeres en el contexto social, y que mandatos constitucionales como los de igualdad y no discriminación por razón de género pretenden revertir.” (SRE-PSC-67/2018: 30). Dada la transmisión del mensaje de forma reiterada, la autoridad electoral calificó la conducta como grave ordinaria e impuso una multa equivalente a \$483,600.00 (cuatrocientos ochenta y tres mil seiscientos pesos).*

*Es posible afirmar que durante el proceso electoral 2018 las autoridades electorales de los distintos niveles actuaron siguiendo los lineamientos del Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres. En los casos en que ocurrió que la autoridad no siguiera estos lineamientos, las denunciadas pudieron acudir a otras instancias en las que sus derechos fueron protegidos. Esta posibilidad resultó*

especialmente relevante en los casos de elecciones locales. Por ejemplo, la Sala Regional de Xalapa que con la sentencia SX-JRC-140/2018 del 22 de junio de 2018 revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y el Acuerdo 32/2018 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, tanto la sentencia como el acuerdo de los órganos electorales de Oaxaca aprobaban el registro de Juan García Arias como candidato a concejal -por reelección- de la *Coalición Todos por México*, al Ayuntamiento de San Juan Colorado Jamiltepec; y de Pablo Ánica Valentín, postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de San Juan Bautista lo de Soto.

La Sala Regional de Xalapa revocó esta sentencia en respuesta al Juicio de Revisión Constitucional Electoral presentado por el Partido de Mujeres Revolucionarias (PMR), que reclamaba que se declararan inelegibles a los candidatos por incumplir con el requisito de tener un modo honesto de vivir, porque ejercieron violencia política de género durante el ejercicio de sus funciones como integrantes de los Ayuntamientos referidos. (SX-JRC-140: 3) Este es un caso muy importante pues ocurrió en el ámbito local, espacio en el que es más frecuente la violencia política durante el ejercicio del cargo y se relaciona con el derecho a reelección. En palabras de las demandantes: *“dichos ciudadanos son inelegibles al incumplir con el requisito de tener un modo honesto de vivir, debido a que tales candidaturas surgen a partir de la reelección en el cargo que ostentaban y durante el ejercicio de sus funciones incurrieron en actos que entrañan violencia política de género.”* (SX-JRC-140: 13).

La Sala Regional calificó como fundada la pretensión del PMR, ante la existencia de sentencias firmes que acreditaban que los candidatos incurrieron en actos de violencia política de género durante su desempeño como servidores públicos en los cargos de

presidente municipal en San Juan Colorado Jamiltepec y de síndico de San Juan Bautista lo de Soto. A este hecho se suma que “...dichas conductas se cometieron por los candidatos impugnados, en el ejercicio de un cargo público y de forma previa e inmediata al proceso electoral en el cual pretenden contender o reelegirse. Elementos que en su conjunto si desvirtúan la presunción del cumplimiento de dicho requisito.” (SX-JRC-140: 22).

Las y los magistrados de la Sala Regional Xalapa resolvieron por unanimidad, revocar las designaciones de Juan García Arias y Pablo Ánica Valentín, y ordenaron a los partidos que los postularon realizar las sustituciones de esos candidatos. Los magistrados instruyeron para que se tomaran las medidas preventivas ante posibles represalias en contra de las mujeres que fueron víctimas de la violencia política de género.<sup>16</sup>

Lo mismo que en el caso de Oaxaca, en el caso de la demandante Beatriz Mojica Morga, entonces precandidata al Senado de la República de la *Coalición Por México al Frente* consideró que su reclamo no fue juzgado adecuadamente por la Junta Distrital Ejecutiva 04 del INE en Guerrero, e inició el Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSD-123/2018 del cinco de julio en el que denunció al diputado federal del PRD, David Jiménez Rumbo, por actos anticipados de campaña, calumnia y violencia política en razón de género.

El reclamo de la precandidata fue porque en una conferencia de prensa que se difundió en la cuenta de Facebook de *Acapulco News*, el diputado federal pidió que no votaran por ella y realizó expresiones despectivas y discriminatorias en su contra al

---

<sup>16</sup> Se vinculó a las Secretarías de la Mujer Oaxaqueña, de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Oaxaca y de Gobierno de dicha entidad federativa, a fin de que les proporcionaran apoyo, resguardo y protección para salvaguardar su integridad física.

acusarla de traidora y al apodararla "*La Malinche*" y "*Betty*". La Sala Regional Especializada, aplicando el doble criterio de garantizar la libertad de expresión pero también aplicar el protocolo para la atención de la violencia consideró que estas expresiones tienen una connotación sexista, excluyente y de violencia psicológica y simbólica *porque "las manifestaciones de David Jiménez Rumbo tienen la intención clara de dañar a Beatriz Mojica Morga, al compararla, con un personaje de la historia que, desafortunadamente, en el imaginario colectivo, se cataloga como una mujer traidora."* (SRE-PSD-123/2018: 16).

La Sala Regional Especializada preocupada por salvaguardar la libertad de expresión de David Jiménez Rumbo, declaró infundado el reclamo de calumnia pues consideró que *"tales manifestaciones, si bien fuertes e incómodas, son razonables; es decir, David Jiménez Rumbo expresó su punto de vista respecto a una situación política que acontecía en su localidad, tema que formó parte del contexto y los acontecimientos políticos de esos momentos."* (SRE-PSD-123/2018: 21). En cuanto a las sanciones, dado que la *"las normas electorales no prevén la posibilidad que derivado de un Procedimiento Especial Sancionador instaurado por conductas del servicio público este órgano jurisdiccional imponga de manera directa una sanción..."* (SRE-PSD-123/2018: 21) se acordó comunicar la sentencia a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados para los efectos a que hubiera lugar.

Para analizar y evaluar la actuación de las autoridades electorales en la protección del derecho de las mujeres a participar en un entorno libre de violencia resulta indispensable analizar los criterios que los llevaron a considerar que las denuncias por violencia política en razón de género del 25 de mayo y del 1 de junio presentada por Nestora Salgado García, y la del 6 de junio presentada por María del Rosario Barbosa

Orozcó no constituían violencia política en razón de género. En el primer caso de Nestora Salgado la autoridad electoral aceptó la queja y autorizó las medidas cautelares, pero lo hizo por considerar que los mensajes tenían contenido calumnioso no por violencia política en razón de género; su segundo reclamo fue desechado tanto por violencia política en razón de género como el reclamo de calumnia. En el caso de María del Rosario Barbosa aceptó las medidas cautelares por el uso indebido de su imagen y no por violencia política en razón de género.

Después de esta revisión se puede afirmar que las autoridades electorales adoptaron los criterios fijados en el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres, pues juzgan adoptando una visión de género. Se ocupan de verificar si el hecho denunciado cumple con las 5 características que configuran la violencia política en razón de género y, en caso de que sea así, dictan las medidas cautelares para prevenir o limitar la violencia política contra la mujer. En el caso en el que la autoridad electoral no adoptó esta perspectiva, la acción fue recurrida y la decisión fue modificada por la siguiente instancia. Se puede afirmar que las autoridades electorales han adoptado una perspectiva que protege el derecho de las mujeres a participar en política en un entorno de no-violencia.

Considerando las respuestas de las autoridades electorales a la violencia política electoral en razón de género, podemos afirmar que existieron pocas denuncias en relación con el número de mujeres candidatas. Las denuncias que se presentan y se tramitan ante los órganos electorales se centran fundamentalmente en actos relacionados con el modelo de comunicación política, esto es con el contenido de los spots de los candidatos, con el contenido de los discursos de los candidatos o con lo publicado en los medios de

comunicación, incluido internet y redes sociales, se trata esencialmente de denuncias por violencia verbal y violencia simbólica.

En este sentido nos parece que Piscopo diagnostica correctamente la situación de violencia política contra las mujeres en América Latina: “... *se asienta sobre tres problemas sociopolíticos interrelacionados: 1. La inscripción de diversas formas de violencia en la vida cotidiana; 2. Los deficientes sistemas de justicia e ineficaces aparatos policiales que garantizan la impunidad de los agresores, especialmente en los casos de violencia contra las mujeres, y 3. Los continuos esfuerzos de las dirigencias partidarias para impedir que las mujeres accedan al poder político de manera efectiva, especialmente en el nivel local. Estas problemáticas revelan la dificultad de los Estados latinoamericanos para mantener el monopolio efectivo en el control de la violencia.*” (Piscopo 2017: 76).

México se enfrenta a una situación de violencia que desde luego afectó el proceso electoral y sin duda también a las mujeres que participan en política, es decir, la violencia política en razón de género en México debe ser entendida y atendida como parte de un proceso mucho más amplio y hasta estructural: en un contexto de debilidad del estado mexicano. Este entorno de violencia generalizada explica que, de acuerdo con el séptimo informe de violencia política en México, del 8 de septiembre al 1 de julio de 2018 se registraron 774 agresiones globales contra políticos, de las cuales 185 fueron contra mujeres.<sup>17</sup> En este mismo periodo 152 políticos fueron asesinados, de los cuales 19 eran mujeres (Etellect, 9 julio 2018: 5-8). Un dato alarmante que habla del entorno violento y

---

<sup>17</sup> La definición de políticos incluye: militantes, precandidatos, candidatos, ex alcaldes, activistas, regidores, dirigentes partidistas, alcaldes, ex candidato, síndicos, ex diputados locales, ex regidores, ex síndicos, exdiputados federales (Etellect, 9 julio 2018: 17).

de la complejidad que supone resolverlo es que en el caso de los asesinatos *“en un 63% de los casos, las víctimas fueron ejecutadas por comandos armados, mientras que otros 12% fueron objeto de tortura y violencia extrema. En total en el 75% de los 152 asesinatos contra políticos se observa el sello característico de sicarios empleados por grupos de la delincuencia organizada para realizar ajustes de cuentas en contra de bandas rivales. En otro 7% de los casos, las víctimas fueron asesinadas por militantes de otros partidos”* (Etellek, 9 julio 2018: 21).

Resulta claro que en el espacio electoral no se pueden resolver los intensos problemas de violencia en el que se desarrollan los procesos electorales, y también que en ese contexto de violencia las mujeres que participan en política, al igual que el resto de la población, son potenciales víctimas. Resolver este problema supone una acción integral del Estado. No se puede pensar que es posible blindar el espacio electoral, ni que las autoridades electorales pueden, en sus delimitadas funciones, garantizar que la participación política de la mujer se desarrolle en un contexto libre de violencia.

#### **4 Recomendaciones de reforma constitucional y legal en razón de género y de régimen electoral.**

En este apartado generamos una serie de recomendaciones que pueden ser consideradas por la futura legislatura del Congreso de la Unión que se instalará el próximo primero de septiembre de 2018. Las propuestas son tanto de orden constitucional como de índole legal y son puntos específicos acerca de la paridad de género en materia electoral y sobre la violencia política en razón de género. También se incluyen recomendaciones de carácter general respecto al régimen electoral.

En la temática específica de género los espacios de mejora detectados tienen que ver con el entorno de no violencia, con las definiciones legales a la adscripción de las personas por cuestión de género, con la integración paritaria de los órganos electorales y con las precisiones legales para lo que se pueden considerar como desproporciones aceptables en la integración de órganos colegiados, sean de representación política, de gobernanza electoral o de dirección partidaria.

Respecto al tema de la violencia son necesarias estipulaciones legales que protejan a candidatas y candidatos, a fin de evitar la alta violencia política como la que se presentó en el proceso electoral concurrente del 2018. Otro elemento que considerar en términos normativos es incorporar los contenidos del Protocolo para la Atención de la Violencia Política en diversos ordenamientos electorales como la LEGIPE y la Ley General de Partidos Políticos.

Acerca de las definiciones legales de la adscripción por cuestión de género, es necesario estipular en clave normativa la posibilidad de que cada persona se defina como hombre o mujer a partir de una decisión personal, más allá de las características físicas. Esto que actualmente es una interpretación jurisdiccional requiere desarrollo normativo.

En el caso de los órganos electorales es preciso estipular su paridad, considerando las posibilidades en los órganos impares que siempre quedarán constituidos con una mayoría favorable a mujeres o a hombres. Es posible establecer que, si en una integración hay más hombres, en la siguiente debe ser mayoría de mujeres y así sucesivamente. Debe quedar claro que la regla de paridad aplica para partidos, congresos, ayuntamientos, órganos electorales administrativos y jurisdiccionales.

También sería pertinente que se regulara la obligación que en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados por circunscripción electoral

dos de ellas tendrían que ser encabezadas por mujeres. En el proceso electoral 2018 esto se realizó mediante un acuerdo del INE, pero requiere desarrollo legislativo, al igual que la conformación de las formulas estatales para el Senado para que sea una obligación de índole legal.

Finalmente, respecto a las desproporciones aceptables ya existe jurisprudencia electoral favorecedora a las mujeres. Es conveniente que este criterio se traduzca a clave legal para que tenga fuerza de aplicación y también sería pertinente que se estipulara un límite a la desproporción que se puede considerar aceptable. Es posible pensar tal desproporción con un referente a la población del país, de cada estado y de cada municipio con lo que se tendría una justificación de la desproporción aceptable de acuerdo con la población de cada ámbito electoral.

En cuanto a las recomendaciones generales, las dos primeras temáticas que requieren cambios constitucionales y legales son las correspondientes a la armonización del sistema de reglas electorales y la nacionalización de las elecciones. El modelo que se diseñó en 2014 de concurrencia entre órganos nacionales y subnacionales ha mostrado sus límites e incumplió uno de sus objetivos: reducir el gasto en la organización electoral para que los comicios fueran menos onerosos. Este objetivo no pudo ser cumplido porque la mayor parte de los gastos se mantuvo, con lo que es necesario regresar a la discusión de un solo sistema de reglas para todo el país y también una sola organización electoral que se haga cargo tanto de comicios nacionales como subnacionales.

Con el establecimiento del INE y con los reglamentos de elecciones y de fiscalización se ha caminado en ese sentido, con lo que es el momento para dejar un solo órgano de administración y gestión electoral que conduzca tanto los comicios federales como los locales. En el mismo sentido conviene que exista un solo órgano de justicia

electoral que resuelva todas las impugnaciones que se presenten, ya sea para elecciones nacionales o subnacionales.

Otras dos temáticas que requieren ajusten son el modelo de fiscalización y las regulaciones a las candidaturas sin partido. En lo que respecta al modelo de fiscalización es necesario que, además de ser un repositorio documental, sea un mecanismo para realizar revisiones de inteligencia financiera porque siguen presentándose problemas en las cuentas de los partidos políticos. Respecto a las regulaciones a las candidaturas sin partido hay que modificarlas radicalmente en el ámbito legal para permitir que sean más fáciles y avanzar hacia los comités de postulaciones de candidaturas, lo cual también se relaciona con fiscalización para tener entes fiscalizables de un alcance cercano al ente fiscalizador.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. (2013). *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- Alanís Figueroa, María del Carmen. (2017). *Violencia política hacia las mujeres. Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México* p. 231-248 en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, UNAM.IIS-UNAM, TEPJF, México.
- CEAMEG. (2014). *La Reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- Freidenberg, Flavia. (2017). *La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina* p. 3-42 en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, UNAM.IIS-UNAM, TEPJF, México.
- Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 5 de diciembre de 2013, número 3921-II, año XVII.
- INE. (9 de julio 2018). *Información preliminar de la eventual integración de la LXIV Legislatura. Sistema de Inteligencia Institucional de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Proceso Electoral 2017-2018*. México.
- Krook, Mona Lena. (2017). *¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica* p. 45-74 en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, UNAM.IIS-UNAM, TEPJF, México.
- Medina Torres, Luis Eduardo. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, TEPJF, México.
- Medina Torres, Luis Eduardo y José Reynoso Núñez. (2017). *Del principio de sub-representación histórica al principio de autoorganización de los partidos políticos en Rangel Juárez Griselda Beatriz y María Rosas Palacios, Jalisco 2015. Elecciones y paridad de género*, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), México.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac. (2015). *Electoral Governance: more than just electoral administration*. Mexican Law Review, UNAM, México.
- Piscopo, Jennifer M. (2017). *Los riesgos de sobre legislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina* p. 75-101

en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, UNAM.IIS-UNAM. TEPJF, México.

TEPJF. (s/f). *Dictamen de la reforma constitucional de 2014*. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/>

TEPJF. Diálogos Judiciales. (2012). *Cuotas de género en el registro de candidaturas. Expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados*. TEPJF, México.

Villafranco Robles, Citlali y Medina Torres, Luis Eduardo. (2013). *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información. Las elecciones de 2012 en México*, IEEM, Toluca.

### ***Legislación, acuerdos y sentencias***

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (18 de abril de 2018). ACQyD-INE-60/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (19 de abril de 2018). ACQyD-INE-63/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (27 de abril de 2018). ACQyD-INE-70/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (25 de mayo de 2018). ACQyD-INE-104/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (25 de mayo de 2018). ACQyD-INE-103/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (1 de junio de 2018). ACQyD-INE-113/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (6 de junio de 2018). ACQyD-INE-115/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (7 de junio de 2018). ACQyD-INE-120/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (14 de junio de 2018). ACQyD-INE-129/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (15 de junio de 2018). ACQyD-INE-137/2018. Instituto Nacional Electoral, México.

Acuerdo del Consejo General (8 noviembre 2017). INE/CG508/2017. Instituto Nacional Electoral. México.

Cámara de Diputados (2013). *Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral*. 5 de diciembre de 2013.

Cámara de Diputados (2014). *Diario de los debates, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de mayo de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

Diario Oficial de la Federación. N° 15. Tomo DXVIII (Segunda sección), 22 de noviembre de 1996. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 16, Tomo DLXXXV (Primera sección), 24 de junio de 2002, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 17, Tomo CDLXXX, 24 de septiembre de 1993, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 18, Tomo DCCXXVIII (Primera sección), 23 de mayo de 2014, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 6, Tomo DCCXXV (Primera sección), 10 de febrero de 2014, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 6, Tomo DCCXXV (Segunda sección), 10 de febrero de 2014, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Diario Oficial de la Federación. N° 9, Tomo DCLII (Cuarta sección), 14 de enero de 2008, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). Informe mensual de actividades septiembre de 2017. México.

Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). Informe mensual de actividades octubre de 2017. México.

Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). Informe mensual de actividades noviembre de 2017. México.

Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). Informe mensual de actividades diciembre de 2017. México.

Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). Informe mensual de actividades enero de 2018. México.

- Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). *Informe mensual de actividades febrero de 2018*. México.
- Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). *Informe mensual de actividades marzo de 2018*. México.
- Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). *Informe mensual de actividades abril de 2018*. México.
- Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (2018). *Informe mensual de actividades mayo de 2018*. México.
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral (22 de junio de 2018). SX-JRC-140/2018.
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (15 de junio de 2018). SMC-JDC-645/2018.
- Jurisprudencia I6/2012. *Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, N°10, 2012, México. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/gaceta\\_5\\_10\\_2012.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/gaceta_5_10_2012.pdf)
- Jurisprudencia 2/2018. *Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración*. Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=2/2018&tpoBusqueda=S&sWord=nulidad.de.elecci%C3%B3n>
- Procedimiento Especial Sancionador (12 de abril de 2018). SRE-PSC-67/2018.
- Procedimiento Especial Sancionador (15 de junio de 2018). SRE-PSD-77/2018.
- Procedimiento Especial Sancionador (25 de mayo de 2018). SRE-PSC-108/2018.
- Procedimiento Especial Sancionador (26 de junio de 2018). SRE-PSC-166/2018.
- Procedimiento Especial Sancionador (29 de junio de 2018). SRE-PSC-195/2018.
- Procedimiento Especial Sancionador (5 de julio de 2018). SRE-PSD-123/2018.
- Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género (2017). TEPJF, México.
- Recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador (10 de mayo de 2018). SUP-REP-139/2018.
- Recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador (11 de julio de 2018). SUP-REP-602/2018, SUP-REP-612/2018 y Acumulados.
- Recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador (29 de mayo de 2018). SUP-REP-200/2018.

Senado de la República (2013). *Discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral.*

Senado de la República (2014). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Senado de la República (2014). *Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Responsabilidades Administrativas y de los Servidores Públicos.*

Sentencia SG-JDC-48/2013 y acumulados, Actoras: Alma Ivette Rodríguez Chacón y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral en Chihuahua. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Sentencia SM-JRC-14/2014 y acumulados. Actores: PAN y Yolanda Olga Acuña Contreras, Lariza Montiel Luis y José Armando Pruneda Valdez, Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Sentencia SUP-JDC12624/2011, Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Sentencia SUP-JDC-611/2012 y acumulados, Actores: Octavio Raziel Ramírez Osorio y otros, Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Sentencia SUP-JE-30/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.