



TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL  
DE GUANAJUATO

# REDE

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

Año 1 | No. 0

2021

## **REDE**

Revista Electrónica  
de Derecho Electoral

Coordinación

**Magistrado  
Presidente  
Gerardo Rafael  
Arzola Silva**

Edición

**Instituto  
de Investigación  
y Capacitación  
del Tribunal  
Estatel Electoral  
de Guanajuato**

Año 1 | No. 0  
**2021**

D.R. © TRIBUNAL ESTATAL  
ELECTORAL  
DE GUANAJUATO  
**Av. Santa Fe # 27**  
Col. Yerbabuena  
C.P. 36250  
Guanajuato, Gto., Méx.

## PARTICIPANTES

**Nadia Janet  
Choreño Rodríguez**

**Samantha M.  
Becerra Cendejas**

**Vanessa Góngora  
Cervantes**

**Diego Enrique  
Ramírez García**

**Ernesto  
Ramos Mega**

**María Dolores  
López Loza**

**Yari Zapata  
López**

**Dania Paola  
Ravel Cuevas**

**Rosa María  
Cano Melgoza**

# PRESENTACIÓN

Revista Electrónica de Derecho Electoral (REDE) es el nombre que recibe esta publicación de reciente creación del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato que pretende poner a disposición de la ciudadanía, estudiosos y especialistas, los productos de investigación jurídica en materia electoral que se generan dentro y fuera de este organismo jurisdiccional.

Una de las aspiraciones de REDE es convertirse en una revista de carácter científico con los más altos estándares de calidad, comprometida con la problemática político-social de nuestro país, que sirva de plataforma para el impulso y fomento de la investigación de la materia electoral, aportando estudios con bases sólidas y perspectivas innovadoras en esta área jurídica.

Para su elaboración se crearon los lineamientos y políticas que deben observarse para lograr un contenido que refleje dicho compromiso, además, se determinó una periodicidad anual con la posibilidad de crear números especiales que permitan rendir homenaje a fechas, personajes o contextos relevantes.

Esta edición contiene la participación de especialistas del derecho electoral, que en diversas ocasiones han colaborado con el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato compartiendo sus conocimientos en la materia, dejando aportaciones importantes para la formación y actualización del personal.

Con gran entusiasmo presentamos el número cero de la Revista Electrónica de Derecho Electoral, esperando que sea una herramienta útil de consulta y un espacio abierto de discusión.

**Mtro. Gerardo Rafael Arzola Silva**

MAGISTRADO PRESIDENTE  
DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL  
DE GUANAJUATO



# CONTENIDO

## ARTÍCULOS

07

### **El rediseño del régimen sancionador electoral**

Nadia Janet Choreño Rodríguez  
y Samantha M. Becerra Cendejas

39

### **Revisión teórica para el análisis de la violencia política contra las mujeres**

Vanessa Góngora Cervantes

85

### **Las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de consulta popular**

Diego Enrique Ramírez García

133

### **Encuestas por internet: acciones institucionales para inhibir la desinformación**

Ernesto Ramos Mega

157

### **La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016 México: TEPJF**

María Dolores López Loza

179

### **Iniciativa “3 De 3 contra la violencia” y su aplicación en el proceso electoral 2020-2021. Retos, resultados e implicaciones**

María Dolores López Loza

223

### **Elección consecutiva en Guanajuato. Resultados de los procesos electorales 2017-2018 y 2020-2021**

Yari Zapata López

247

## PONENCIAS

### **Perspectiva de género en materia electoral**

Dania Paola Ravel Cuevas

293

### **Propaganda gubernamental**

Rosa María Cano Melgoza

El rediseño del régimen  
sancionador electoral

Revisión teórica para  
el análisis de la violencia  
política contra las mujeres

Las determinaciones  
de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación,  
en materia  
de consulta popular

Encuestas por Internet:  
acciones institucionales  
para inhibir  
la desinformación

La creación jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México: TEPJF

Iniciativa "3 De 3 contra  
la violencia" y su aplicación  
en el proceso electoral  
2020-2021. Retos,  
resultados e implicaciones

Elección consecutiva  
en Guanajuato. Resultados  
de los procesos electorales  
2017-2018 y 2020-2021

# ARTÍCULOS

**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

# EL REDISEÑO DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL

## Sumario:

- I.** Reforma constitucional y legal de 2014 Modificación al modelo del procedimiento especial sancionador
- II.** El uso de plataformas digitales para sortear los problemas de coordinación en la atención de los procedimientos administrativos sancionadores
- III.** Problemáticas del procedimiento especial sancionador derivadas de su diseño y de su configuración en el ámbito local
- IV.** Propuesta para rediseño del régimen sancionador electoral
- V.** Beneficios de la propuesta
- VI.** Consideraciones finales
- VII.** Fuentes

## *The Redesign of the Electoral Sanctioning Regime*

**Nadia Janet  
Choreño Rodríguez\***

**Samantha M.  
Becerra Cendejas\*\***

*\*Nadia Janet Choreño Rodríguez, Especialista en Derecho Electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha desempeñado en diversos cargos públicos en distintas autoridades electorales y actualmente es Consultora en la materia.*

*\*\*Samantha M. Becerra Cendejas, Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y con estudios de Maestría por la Escuela Judicial Electoral. Cuenta con 10 años de experiencia en la jurisdicción electoral.*

## Resumen:

La reforma en materia electoral del 2014 reconfiguró el procedimiento especial sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, gracias a las herramientas tecnológicas se pudo tener una comunicación muy estrecha entre la autoridad que sustancia y la que resuelve, con una acertada decisión del legislador de remitir la resolución de los procedimientos especiales a las autoridades jurisdiccionales.

La pluralidad de autoridades que intervienen en la instrucción y resolución de los procedimientos, así como en la dilucidación de los medios de impugnación, provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica de los justiciables o retrasar la emisión de determinaciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta y hasta de la congruencia de los propios criterios.

En este trabajo se plantea la reflexión de algunas áreas de oportunidad de esta reforma.

## Palabras clave:

- Procedimiento especial sancionador
- Reforma
- Rediseño
- Herramientas tecnológicas

## Abstract:

The 2014 electoral reform reconfigured the special sanctioning procedure and transformed it into a mixed nature mechanism. By using technological tools it was possible to have very close communication between the authority that substantiates and the one that resolves. The resolution of the special procedures, according to the reform approved by the congress, now is submitted to the jurisdictional authorities.

The plurality of authorities that participate in the investigation and resolution of the procedures, as well as in the clarification of the means of challenge, makes the system complex and, of course, could affect the legal security of the defendants or delay the issuance of determinations, to the detriment of the right of access to prompt justice and even the consistency of the criteria themselves.

This work presents a reflection on some areas of opportunity for this reform.

## Keywords:

- Special sanctioning procedure
- Reform
- Redesign
- Technological tools



10

*La reforma del 2014 trajo cambios relevantes en el esquema del régimen sancionador en materia electoral, porque reconfiguró el procedimiento especial sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, único en su especie en el sistema jurídico mexicano.*

## **I. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 2014. MODIFICACIÓN AL MODELO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

La reforma del 2014 trajo cambios relevantes en el esquema del régimen sancionador en materia electoral, porque reconfiguró el procedimiento *especial* sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, único en su especie en el sistema jurídico mexicano.

En un inicio, la implementación de este nuevo procedimiento representó un desafío en cuanto a su ejecución, sin embargo, gracias a la coordinación y cooperación entre las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, poco a poco se han ido sor-

teando las problemáticas que en la práctica se advertían.

Como es sabido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispuso una competencia dual, en la que el Instituto Nacional Electoral (INE), a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva o las Juntas Locales y Distritales,<sup>1</sup> se encargaría de sustanciarlo y la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolverlo y, en su caso, de imponer las sanciones atinentes. Asimismo, se conservaron las facultades de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE para atender las solicitudes de las medidas cautelares.

Así, las características del procedimiento especial sancionador a partir de la reforma fueron: *sumario*, porque su resolución debía dictarse en plazos breves, en setenta y dos horas luego del turno del asunto; preponderantemente *dispositivo*, ya que la o el denunciante tiene la

---

<1> *Órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral en las entidades federativas.*

obligación de narrar de forma clara y expresa los hechos que generan su inconformidad, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y de aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar su dicho, sin que esto implique que las autoridades incumplan con los principios de derecho de audiencia, defensa y exhaustividad; y *preventivo*, porque contempla dentro de sus etapas procesales la posibilidad de hacer cesar los hechos presumiblemente etiquetados de ilegales y con ello evitar un perjuicio irreparable en el desarrollo del proceso electoral (Choreño 2015, 49).

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 2014 planteó trasladar tanto el conocimiento (sustanciación) como la resolución del procedimiento especial sancionador al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en la minuta enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, solo se propuso que el INE fuese la autoridad encargada de investigar e integrar el expediente y el Tribunal Electoral de resolver, propuesta aprobada en la culminación del proceso legislativo (Coello 2017, 351).

Probablemente la razón que llevó al legislador a no cumplimentar su



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

propuesta original fue el hecho de que la autoridad jurisdiccional no cuenta con la estructura que fue otorgada a la autoridad administrativa electoral, la cual puede realizar las acciones vinculadas con la sustanciación de los procedimientos con el apoyo de los órganos desconcentrados (en cada entidad federativa y distrito electoral) que tiene a nivel nacional.

De igual modo, es relevante tomar en consideración la experiencia del proceso electoral federal de 2006-2007, en la que se presentaron un elevado número de quejas con motivo de la campaña a Presidente de la República y, al estar concentrada la facultad de sustanciación y resolución en la llamada Dirección de Quejas, fue imposible que se resolvieran de forma expedita y exhaustiva. Por tales motivos, la reforma del 2007 otorgó facultades a los órganos desconcentrados del entonces IFE para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

De ahí que consideremos que, en la práctica, no es positivo ni ágil concen-

trar las facultades de sustanciación o instrucción y de resolución del procedimiento especial sancionador en un órgano jurisdiccional centralizado, como lo planteaba la reforma.

Sin embargo, debe decirse que la razón fundamental que motivó al legislador a transferir la resolución de los procedimientos a un órgano jurisdiccional era propiciar que fuera resuelto por un órgano especializado en la materia, el cual pudiera resolver de forma más objetiva y bajo los principios de la función jurisdiccional los asuntos que se le presentaban, así como evitar que los propios actores políticos, susceptibles de ser sancionados, pudieran participar en la discusión de los asuntos en los cuales eran parte, lo cual podría politizar la toma de decisión del Consejo General del INE.

De forma un tanto incongruente, tomando en consideración las razones que motivaron los cambios en el procedimiento especial, la reforma de 2014 no permeó en la regulación del procedimiento sancionador *ordinario*, dejando en el INE su sustanciación y resolución, esto es, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

instruye el procedimiento, los Consejos y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales fungen como órganos auxiliares para la tramitación, la Comisión de Quejas y Denuncias dicta las medidas cautelares y aprueba el proyecto de resolución que remite la referida Unidad Técnica a consideración del Consejo General que puede aprobarlo, modificarlo o rechazarlo.

Es decir, si la razón de trasladar la resolución de los especiales fue el que un órgano jurisdiccional, y no uno político, resolviera los casos, entonces ¿por qué no realizó el mismo ejercicio con los procedimientos ordinarios sancionadores?



## II. EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES PARA SORTEAR LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN EN LA ATENCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

Como lo hemos precisado, una de las primeras problemáticas que tuvieron que sortear las autoridades electorales en la atención de los procedimientos especiales sancionadores, fue sincronizarse para tener conocimiento, en forma simultánea, de la recepción de una queja y de las actuaciones que derivaban de su sustanciación, esto con la intención de que los procedimientos pudieran ser resueltos de forma expedita en los plazos que establecía la Ley.

La ventaja fue que el INE desde 2011 comenzó a elaborar un expediente electrónico de los procedimientos administrativos sancionadores, a través de un *Sistema de Quejas y Denuncias (SIQUYD)* que se usó en el proceso electoral de 2012, lo que otorgó una ventaja considerable para la resolución de los inconvenientes que podría ocasionar la participación de dos autoridades en la atención de los procedimientos.

El *SIQUYD* permitía la captura de la información más relevante de la queja desde su recepción, así como adjuntar la denuncia y las pruebas que se acompañaban; con posterioridad, era viable trabajar dentro del sistema los acuerdos y los oficios que se iban realizando para la sustanciación del procedimiento, así como las contestaciones y las pruebas que se recababan a partir de la sustanciación, de esta manera se iba conformando un expediente electrónico -copia fiel del físico- que podía ser consultado por las personas autorizadas en el Sistema.

Fue así como con la reforma del 2014, el INE y el TEPJF realizaron un convenio, entre otras cosas, para

compartir la información de las quejas y denuncias recibidas por el Instituto con la nueva Sala Especializada, permitiéndole conocer desde el primer momento el contenido de las quejas presentadas y las pruebas aportadas, así como las actuaciones derivadas de la sustanciación.

A partir del convenio, el Tribunal Electoral creó el *Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES)* que traslada la información capturada en el *Sistema de Quejas y Denuncias (SIQUYD)*, para poder ser consultable por el personal autorizado de la Sala Especializada. Estas herramientas tecnológicas permitieron tener una comunicación muy estrecha entre la autoridad que sustancia y la que resuelve, además de que el personal de la Sala Especializada cuenta con los insumos necesarios para ir estudiando los asuntos que, con posterioridad, resolverán.

Como una medida más para agilizar el estudio del asunto, una vez que la Sala Especializada recibe el aviso sobre la admisión de la denuncia por parte del INE, la Magistrada Presidenta o Magistrado Presidente asigna el asunto, de manera preliminar y conforme al orden establecido, a uno de los Magistrados integrantes de la Sala, para que dé seguimiento a través del expediente original o



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

*La actividad gubernamental y jurisdiccional tiene que evolucionar hacia el uso de herramientas tecnológicas que contribuyan en la ejecución de sus funciones, disminuya la utilización de recursos públicos y genere datos o información que transparenten sus actividades.*

digitalizado de la instrucción del procedimiento, por conducto del *SIPES* (Acuerdo General 4/2014).

Así, el uso de herramientas de la tecnología permite entablar una comunicación permanente entre el INE y la Sala Especializada sobre la tramitación de los procedimientos, así como aprovechar los plazos y recursos que se emplean para tal efecto, evitando que la participación de dos autoridades desvirtúe la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador.

Consideramos relevante resaltar este aspecto en particular, porque la práctica nos demuestra que la actividad gubernamental y jurisdiccional tiene que evolucionar hacia el uso de herramientas tecnológicas que contribuyan en la ejecución de sus funciones, disminuya la utilización de recursos públicos y genere datos o información que transparenten sus actividades, accesibles para toda la ciudadanía. De este modo esperamos que, en un futuro no muy lejano, sea posible presentar los escritos de queja o denuncia a través

de una plataforma digital y celebrar las audiencias de pruebas y alegatos por el mismo medio, lo que contribuye al acceso a la justicia de los actores políticos y de la ciudadanía.

### **III. PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR DERIVADAS DE SU DISEÑO Y DE SU CONFIGURACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL**

Lo primero que vale la pena precisar es que la decisión del legislador de remitir la resolución de los procedimientos especiales a las autoridades jurisdiccionales fue acertada. Existe una evolución en la emisión de criterios, pues los fallos ya no solo resuelven si se configura o no una infracción, sino que sus alcances se han extendido a la salvaguarda de los derechos de terceros, con

una particular protección a los grupos vulnerables y los derechos de los medios de comunicación.

Asimismo, las resoluciones de los procedimientos han cobrado una gran relevancia, porque es a través de esta vía como se podrían generar las pruebas necesarias para hacer valer la nulidad de una elección (por motivos como la contratación o adquisición en radio y televisión, infracción al principio de imparcialidad o violencia política de género), pero al mismo tiempo, es el medio por el cual se pueden evitar daños relevantes a los principios que rigen el proceso electoral, a través del dictado de una medida cautelar.

A pesar de los avances y los aciertos que ha tenido la reforma electoral, el sistema de participación mixta para su resolución, replicado en el ámbito estatal, ha traído una serie de problemáticas en su homologación y en su especialización, que impactan en el principio de certeza que deben tener los justiciables sobre los criterios que aplican las autoridades que atienden los casos. Esto es, la participación de diferentes autoridades en distintas etapas del proceso, así como la variedad de regulaciones y criterios que se emiten respecto de un tema en particular, genera una diversidad de criterios que afectan en el principio de certeza y seguridad jurídica.



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

Es bien sabido que las decisiones de las autoridades y, en particular, la emisión de las determinaciones jurisdiccionales debe atender a criterios de uniformidad y predictibilidad para dar seguridad jurídica a la ciudadanía, es decir, que las personas que acuden ante la autoridad cuenten con la convicción de que los casos con similar problemática obtendrán soluciones compatibles.

Tratándose del régimen sancionador, dada su naturaleza mixta y la distribución competencial de las autoridades que intervienen en ellos, propicia una variedad de criterios no solo respecto a la parte sustantiva de las infracciones -lo cual es grave- sino también en la parte procesal, que es absurdo que sigan existiendo a estas alturas.

Algunas de las razones que generan estos problemas son: la existencia de dos procedimientos (POS y PES), la falta de precisión en la Ley respecto a los catálogos de infracciones que deben conocerse a nivel federal y en cada una de las entidades federativas, el hecho de que dos autoridades distintas

conozcan de las medidas cautelares y del fondo del asunto, la interposición de quejas frívolas y la complejidad de desechar una denuncia porque de los hechos o pruebas no se advierta una infracción, así como que las autoridades que resuelven el fondo de los procedimientos y las que analizan los medios de impugnación no sean las mismas a nivel federal como en lo local.

En los siguientes párrafos expon-dremos algunas de las problemáticas que se generan a partir de las razones apuntadas y que, sin duda, justifican un cambio o rediseño en algunos aspectos del régimen sancionador en la materia electoral.

## ***1. Determinación de la vía procesal***

Al recibir una denuncia, la autoridad instructora, ya sea la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral o el Organismo Público Electoral Local, determina la vía por la cual deberán sustanciarse las conductas que se pongan a su conocimiento, esto es, decide si se inicia un procedimiento ordinario o especial sancionador, en

virtud de que la función instructora atribuida a estas autoridades, incluye todas las potestades que permitan la conducción adecuada del procedimiento de investigación, con el objeto de integrar el expediente para que se emita la resolución respectiva (Jurisprudencia 17/2009)<sup>2</sup>.

En el análisis sobre la vía, la autoridad sustanciadora debe tomar en consideración que, si bien hay conductas que en principio serían materia de un procedimiento ordinario, deben tramitarse en la vía especial dada su incidencia directa o indirecta en un proceso electoral, en atención a los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto (Tesis XIII/2018).

La determinación sobre la vía no es asunto menor, porque define el tipo de investigación que se realiza, los órganos que intervendrán en la tramitación, así como la autoridad que resolverá el procedimiento.

---

*<2> Cabe precisar que, en infracciones a nivel local o distrital, el Vocal Ejecutivo respectivo del INE inicia el procedimiento tratándose de infracciones que se conocen en la vía especial y, en caso de que reciba una denuncia que solicite el inicio de un procedimiento ordinario o estime que los hechos narrados en la queja deben conocerse en esa vía, la remite de inmediato a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.*

El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

Muestra de su importancia es el asunto en que, entre otras cuestiones, se denunció el uso indebido del padrón electoral y el incumplimiento a medidas cautelares. Al analizar los hechos la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó investigarlos en la vía del procedimiento *ordinario*, dado que este tipo de infracciones no se encuentra contemplada dentro del catálogo por el que la Ley define al PES.

La decisión fue impugnada por el quejoso, al resolver la impugnación (SUP-REP-227/2015), se concedió la razón al recurrente y se determinó que el uso indebido del padrón electoral y el incumplimiento a medidas cautelares también se debían conocer por la vía especial, dado su posible impacto en la contienda electoral. Una vez que la Sala Especializada emitió su sentencia, declaró inexistente el uso indebido del padrón, lo cual fue revocado por la Sala Superior (SUP-REP-492/2015), quien consideró que la infracción requería una mayor investigación, por lo que ordenó al INE que iniciara un procedimiento *ordinario* sancionador.

Como puede advertirse, más allá del cambio de vía en dos ocasiones, interesa el tiempo que se ocupó, primero en las diligencias objeto del procedimiento especial y luego la investigación realizada en el procedimiento ordinario, pese a que presuntamente se trata de conductas vinculadas con un proceso electoral en curso, lo que exigiría una celeridad particular para evitar que se afecte de manera irreparable la equidad en la contienda o los principios rectores del proceso comicial, aunado a que dos autoridades (la Sala Especializada y el Consejo General del INE) se pronunciaron sobre el fondo de la misma infracción denunciada, lo que podría contrariar el principio *non bis in idem* regulado en el artículo 23 constitucional.

De manera que, tomando en cuenta la facultad que tiene la autoridad sustanciadora para definir el tipo de procedimiento, la ampliación jurisdiccional de los supuestos que deben conocerse en la vía especial, así como la emisión de criterios como el referido, inquieta que dos autoridades puedan conocer de las mismas infracciones, una cuando los hechos tienen incidencia en un proceso

electoral y la otra cuando no tiene vinculación; situación que no contribuye a la certeza en la emisión de criterios ni descansa en alguna situación práctica que lo justifique.

## **2. Medidas cautelares y fondo**

Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo (Jurisprudencia 14/2015).

En cuanto a las autoridades competentes para conocer del dictado de medidas cautelares, en términos de los artículos 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, propondrá lo conducente a la Comisión de Quejas y Denuncias. Por otra parte, los Organismos Públicos Locales determinan, de acuerdo con la legislación aplicable, las medidas cautelares de los procedimientos sancionadores que desahoguen res-



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

pecto de las elecciones estatales de su competencia<sup>3</sup>.

Ahora bien, en el diseño general del régimen sancionador electoral, se advierten al menos dos puntos problemáticos: primero, existe una pluralidad de autoridades que resuelven sobre la adopción o no de las medidas cautelares y del fondo de los procedimientos, lo que se traduce en una multiplicidad de criterios; y segundo, en algunos casos, el órgano que sustancia el procedimiento, el órgano que emite las medidas cautelares y la autoridad que resuelve el fondo del asunto, son distintos.

*Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral.*

---

<3> *De conformidad con los artículos 38 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es facultad de los órganos desconcentrados del INE dictar las medidas cautelares en los procedimientos especiales de su competencia, como aquellos en que se denuncia propaganda fija, bardas, espectaculares, toda aquella diferente a radio y televisión, a propuesta del Vocal Secretario y determinación del Consejo respetivo.*

### 3. Impugnaciones

Respecto a las medidas cautelares, las resoluciones que se pronuncien sobre su procedencia o improcedencia son revisadas, tratándose del ámbito nacional (Comisión de Quejas y Denuncias, así como Juntas Locales y Distritales, todos del INE), a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior, incluso las medidas cautelares vinculadas con procedimientos ordinarios sancionadores (SUP-REP-175/2016) y, respecto de autoridades locales (Organismos Públicos), pueden revisarse primero por el órgano jurisdiccional local y posteriormente ante las Salas Regionales con competencia en la circunscripción correspondiente o ante la Sala Superior, dependiendo la elección con que se relacione el asunto.

Al respecto, podría señalarse que las sentencias de los medios de impugnación promovidos ante la Sala Superior o las Salas Regionales para revisar la legalidad del dictado de las medidas cautelares sujeta, en mayor o menor medida, el pronunciamiento

de fondo del asunto que formulan la Sala Especializada o las autoridades electorales locales, según corresponda, aun cuando se trata de un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho de los hechos denunciados (propio de un pronunciamiento cautelar), toda vez que efectivamente serán las mismas Salas Superior o Regionales las que, en su caso, revisen en última instancia la resolución que pone fin al procedimiento sancionador.

En cuanto a resoluciones de fondo, tratándose de procedimientos *ordinarios*, las determinaciones que emiten los Organismos Públicos son impugnables a través de juicio ciudadano, juicio de revisión constitucional y/o juicio electoral ante las Salas Regionales o Superior, en atención a la elección con que se relacione el asunto y las decisiones que emite el Consejo General del INE pueden cuestionarse mediante recurso de apelación o juicio ciudadano ante las Salas Regionales o Superior.

En torno a los procedimientos *especiales*, las actuaciones de los Organismos Públicos son controvertibles en primer término ante el Tribunal Local y éstas a su vez pueden cuestionarse a través de juicio ciudadano, juicio de revisión constitucional y/o juicio electoral ante las Salas



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

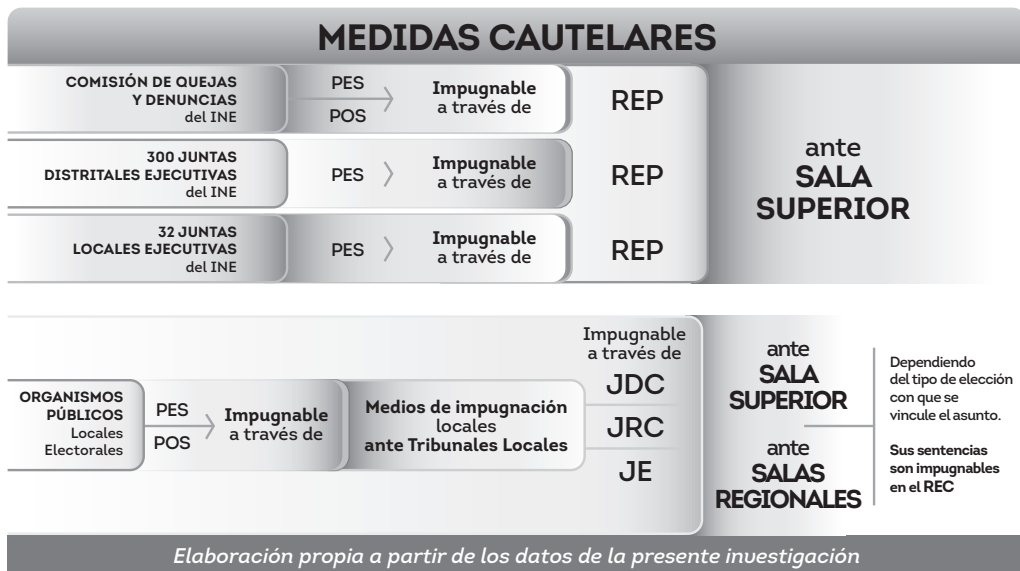
Regionales o Superior, dependiendo la elección con que se relacione el asunto y las sentencias que emite la Sala Especializada y las actuaciones de la UTCE y la COyD del INE admiten ser combatidas en recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior.

De la misma manera, se ha dado el caso en que un Organismo Público Local Electoral, en su carácter de autoridad instructora de un procedimiento sancionador, pretende controvertir la resolución del Tribunal Estatal que recae a ese procedimiento. Ante lo cual, se ha determinado que carece de legitimación, porque no actúa en contra de una decisión que afecte sus atribuciones o derechos de personas físicas que la integran como autoridad (única hipótesis que llevaría a reconocerle legitimación activa para combatir la resolución) ni puede considerarse que promueve en representación de la parte denunciante (SUP-JE-15/2018 y Tesis XIII/2019)

En suma, la regulación y operación práctica del recurso de revisión del

procedimiento especial sancionador no ha sido del todo pacífica, porque la Sala Superior conoce de actos intraprocesales y definitivos de 335 autoridades (300 juntas distritales, 32 juntas locales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral; la Comisión de Quejas y Denuncias; así

como de la propia Sala Especializada), a lo que se adicionan los asuntos del régimen sancionador en las entidades federativas, por lo que la Sala Superior, como órgano terminal, puede analizar en varias ocasiones un mismo procedimiento, lo cual debe ser materia de una profunda reflexión (De la Mata, 2019).



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

## RESOLUCIONES DE FONDO

### ESPECIAL SANCIONADOR

SALA ESPECIALIZADA INE	Elecciones Federales y Locales y fuera de ellos • Uso indebido de la pauta • Contratación o adquisición • Propaganda gubernamental	PSD	AUTORIDAD INSTRUCTORA: • 300 juntas distritales • 32 juntas locales • UTCE	Impugnable a través de <b>REP</b> ante <b>SALA SUPERIOR</b>
		PSL		
		PSC		
		JE		
OPLE O TRIBUNAL LOCAL	Elecciones locales Si resuelve el OPLE su resolución es impugnable ante el Tribunal Local	Impugnable a través de JDC	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto
		JRC		
		JE		

### ORDINARIO SANCIONADOR

OPLE O TRIBUNAL LOCAL	Elecciones locales Si resuelve el OPLE su resolución es impugnable ante el Tribunal Local	Impugnable a través de JDC	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto
		JRC		
		JE		
INE	Elecciones Federales UTCE instruye y CG resuelve	Impugnable a través de RAP	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto.
		JDC		

*Elaboración propia a partir de los datos de la presente investigación*

## **IV. PROPUESTA PARA REDISEÑO DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL**

En conclusión, podemos advertir que son numerosas las autoridades que intervienen en el análisis de las medidas cautelares y del estudio de fondo de los procedimientos sancionadores, así como en sus respectivas impugnaciones, lo que como se dijo, se traduce en pluralidad de criterios. Sin dejar de mencionar que existen muchas resoluciones vinculadas con los procedimientos que no se impugnan y, por ende, quedan firmes.

La pluralidad de autoridades y resoluciones provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica y retrasar la emisión de resoluciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta de quienes acudan ante las autoridades electorales. Así como desnaturalizar el propósito del procedimiento especial sancionador que fue creado con el objeto de que fuera resuelto de forma sumaria.

Finalmente, debe tomarse en consideración el tiempo que lleva instruir el procedimiento y los plazos que se emplean para resolver los medios de impugnación, lo que, entre otras cuestiones, genera que el procedimiento especial sancionador pierda el carácter breve por el que fue creado.

Nuestra propuesta, en resumen, plantea que sea la Sala Especializada la que, por un lado, resuelva los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores que sustancia el INE (a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva) y, por otro, que conozca de los medios de impugnación que se interpongan en contra de las resoluciones de los procedimientos instruidos por los Organismos Públicos Locales y resueltos en su mayoría por los Tribunales Electorales Locales, exentando de conocer sobre estos temas a las otras cinco Salas Regionales, como instancia definitiva.

Lo anterior, en aras de privilegiar el acceso a la justicia pronta, equilibrar las cargas de trabajo de las Salas Regionales y unificar los criterios que se emiten respecto al derecho administrativo sancionador.

En la inteligencia de que la instrucción de los procedimientos especiales y ordinarios a nivel federal



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

*El conocimiento integral de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Sala Especializada, tanto a nivel federal como local, abona a la construcción de una doctrina jurisdiccional que otorgue certidumbre.*

correspondería a los órganos desconcentrados y centrales del INE, con el acompañamiento de la Sala Especializada, aprovechando las plataformas electrónicas creadas para tal efecto y con la facultad de devolver el expediente, ante la posibilidad de que existan diligencias para mejor proveer, todo ello, privilegiando los esfuerzos de coordinación interinstitucional. Asimismo, las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales conservan sus facultades de instrucción y resolución.

Ello, porque el conocimiento integral de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Sala Especializada, tanto a nivel federal como local, abona a la construcción de una doctrina jurisdiccional que otorgue certidumbre al resto de las autoridades electorales, a las opciones políticas y a la ciudadanía sobre los criterios vinculados con el régimen sancionador.

Esto, no sólo porque contamos –como su nombre lo indica– con una Sala Especializada, que fue creada para atender

sólo lo relacionado con los procedimientos sancionadores, sino porque los criterios y decisión que ésta emite son revisados directamente por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, lo que permite que su actuación tenga que ceñirse en la mayoría de los casos a las directrices que sobre la materia dicta la Sala Superior.

Lo anterior conlleva a aprovechar una experticia que debe ser capitalizable, a equilibrar las cargas de trabajo entre las Salas Regionales y, por último, a aprovechar de mejor forma la estructura y los recursos que son destinados a dicho órgano.

En esa línea, se propone conservar ambos procedimientos, esto es, mantener las vías especial y ordinaria, atendiendo a la característica principal de cada procedimiento, en el primero la celeridad por el posible impacto en el proceso electoral y en el segundo la exhaustividad en la investigación, de manera que durante un proceso electoral sea posible diferenciarlos y dar prioridad a los procedimientos especiales.

Asimismo, mucho se ha dicho sobre la necesidad de que la Sala Especializada conozca también de la impugnación de medidas cautelares y nosotras en este análisis apoyamos esa propuesta. Ello, porque al ser la autoridad que resolverá en el fondo está facultada para realizar un asomo a éste para poder dictar la medida cautelar, sin que el pronunciamiento la vincule a decidir en el mismo sentido en la resolución final, porque al emitirla contaría con elementos adicionales, producto de la sustanciación del procedimiento, que deberá valorar, para decidir finalmente sobre la acreditación o no de las infracciones denunciadas.

En cuanto a los plazos de impugnación, sería conveniente conservar únicamente dos plazos para combatir vía recurso de revisión del procedimiento sancionador: 48 horas para controvertir el acuerdo de medidas cautelares y 3 días para cuestionar la resolución de fondo y demás actuaciones intraprocesales, vinculadas con el procedimiento, incluida la decisión de improcedencia.

A lo expuesto, se suma la posibilidad de fijar un plazo para que la autoridad jurisdiccional resuelva los medios de impugnación vinculados con procedimientos especiales sancionadores, por ejemplo 10 días a par-



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

tir de su recepción, en atención a su carácter sumario, el cual exige brevedad en el trámite y en la resolución, a efecto de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas.

Lo anterior, porque actualmente la legislación electoral exige la mayor celeridad a las autoridades instructoras y resolutoras de los procedimientos especiales, sin imponer esa misma exigencia a la autoridad revisora, cuyo retraso en la resolución de los medios de impugnación incumple con la finalidad y expeditéz que debe revestir a tales procedimientos.

Bajo este contexto y como última petición, sería lo ideal que la totalidad de actos y resoluciones emitidas durante la sustanciación y resolución de los procedimientos tanto a nivel federal como local fueran impugnados a través de un solo medio de impugnación denominado *recurso de revisión del procedimiento sancionador*, con una regulación similar a la que tiene actualmente el REP en el ámbito federal,

a fin de homologar los requisitos y la vía por la que se deben impugnar los actos del especial sancionador y no perderse en la diversidad de posibilidad que contempla ahora la normativa, dependiendo del tipo de elección y del ámbito federal o local.

## V. BENEFICIOS DE LA PROPUESTA

En apartados precedentes se expuso cómo la decisión legislativa de dejar que la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a cargo de un órgano jurisdiccional especializado que forma parte del Poder Judicial de la Federación, esto es, la Sala Especializada, representó una nueva forma de entender y dar cauce al régimen sancionador electoral.

Es decir, al recaer en un órgano jurisdiccional la resolución de los procedimientos sancionadores, ya sea ordinarios o especiales, es posible que se ocupen técnicas como la ponderación o el test de proporcionalidad, se analicen las restric-

ciones a los derechos, se maximicen derechos y libertades, así como que se ordene la reparación de la vulneración de un derecho humano, todo ello bajo parámetros y principios que rigen la función judicial, en particular la objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Asimismo, con el traslado de la resolución de los procedimientos sancionadores a sede jurisdiccional, la Sala Especializada asume atribuciones de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, ya que en sus determinaciones se verifica que la actividad de las autoridades administrativas y de los actores políticos se desarrolle conforme a los principios democráticos que rigen la contienda electoral y respetando los derechos involucrados en el caso concreto (Coello 2017, 358).

No olvidemos que en algunos asuntos está en juego no solo la equidad en la contienda, sino el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la imagen, el interés superior de la niñez, la violencia política de género, los derechos de las personas con alguna discapacidad, el ejercicio periódico, razón por la cual, no en pocos casos, la labor jurisdiccional de la Sala Especializada tiende a maximizar los derechos fundamentales.



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

La protección de los derechos en el procedimiento sancionador a cargo de la Sala Especializada se aprecia en dos vertientes:

- En relación con la tutela del debido proceso legal, la Sala Especializada puede devolver el expediente a la autoridad electoral para que se corrijan vicios procesales en la etapa de instrucción, salvaguardando los derechos de acceso a la justicia, debida defensa, tutela judicial efectiva, debido proceso, de audiencia y observancia al principio de legalidad (Coello 2017, 359).
- Respecto al pronunciamiento de fondo de los asuntos, la Sala Especializada ha salvaguardado diversos derechos humanos como el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el interés superior del menor, los derechos de las personas con alguna discapacidad, el derecho a la imagen de terceros, así como el derecho a la libertad de expresión, la libertad informativa y periodística y la libre participación política (Gómez 2018, 639), así como una vida libre de violencia.

Por otro lado, la propuesta que planteamos permitiría la unificación de criterios, toda vez que ya no se involucrarían tantas autoridades en la resolución de los procedimientos sancionadores, ya que la Sala Especializada aglutinaría los criterios de forma previa a pasar a la revisión de la Sala Superior, en los casos en que procediera.

Es decir, si la Sala Especializada se encargada de resolver tanto los procedimientos especiales como los ordinarios sancionadores a nivel federal y conocer en primera instancia de las impugnaciones de los procedimientos sancionadores locales (en lugar de las Salas Regionales de la circunscripción), la totalidad de los procedimientos especiales sancionadores tendrían que parar de una u otra forma en la Sala Especializada. Teniendo como único órgano revisor de sus determinaciones a la Sala Superior.

Este ajuste en el sistema de impugnaciones nos llevaría, sin duda, a unificar la interpretación del orden jurídico nacional y a emitir criterios plenamente compatibles, en aras de privilegiar la seguridad jurídica. Ello, porque si bien pueden existir criterios jurisprudenciales o jurisdic-

cionales que sirven de parámetro al resto de autoridades, lo cierto es que la base para el análisis de los procedimientos sancionadores son los hechos denunciados, que ciertamente siempre son distintos en cada denuncia y lo cual deja un cierto margen de discrecionalidad para la actuación de las autoridades.

De manera que, la propuesta abonaría a la certeza para los justiciables respecto a que la actuación de una sola autoridad resolutora será congruente y se dará con estricto apego a lo establecido en los supuestos previstos en la ley.

Por último, conviene señalar que la revisión por parte de la Sala Superior respaldaría el carácter sumario de los procedimientos especiales, pues la determinación estaría a cargo del órgano cúspide, sin necesidad de agotar mayores instancias.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

En sus inicios, el procedimiento sancionador tuvo una finalidad meramente sancionadora, porque la normativa



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

disponía que la autoridad administrativa comunicaría a la Sala Central del Tribunal Electoral las irregularidades en que incurrieran los partidos políticos, para que impusiera las multas respectivas.

Posteriormente, el procedimiento especial sancionador surgió por la necesidad de resolver, de manera oportuna, los conflictos entre los actores políticos dentro del proceso electoral, esto es, con un fin correctivo que garantizara la equidad de la contienda.

En la reforma política-electoral de 2014, el legislador reconfiguró el régimen sancionador, al establecer una competencia dual, recalcando su carácter sumario, dispositivo y preventivo, con lo cual cambió la finalidad de los procedimientos sancionadores, no solo como una vía sancionadora, sino como un medio para tutelar derechos fundamentales y salvaguardar los principios del Estado democrático que rigen la materia (Coello 2017, 366).

Razonar el impacto de las sentencias de la Sala Especializada es de suma

*En la reforma política-electoral de 2014, el legislador reconfiguró el régimen sancionador, al establecer una competencia dual, recalcando su carácter sumario, dispositivo y preventivo.*

relevancia, ya que sus determinaciones pueden además traer como consecuencia la nulidad de una elección, la negativa o cancelación del registro de un precandidato, la salvaguarda o vulneración de derechos de terceros o hasta la inhabilitación de un servidor público.

En mérito de lo anterior, estimamos que la decisión de la reforma de 2014 de dejar la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a cargo de un órgano eminentemente jurisdiccional se tradujo en que el estudio del asunto se realice bajo parámetros que rigen la función judicial, al tiempo que se maximicen derechos y libertades, así como que se reparen la vulneración a derechos humanos.

Sin embargo, dada la confección del actual régimen sancionador, en algunos supuestos nos encontramos con una multiplicidad de criterios en torno a rubros como: la vía en que deben conocerse las infracciones, los catálogos de infracciones a nivel federal y en las entidades federativas, los pronunciamientos en cuanto a medidas cautelares y al fondo del asunto, la

declaratoria de improcedencia, la probabilidad de que algunos asuntos sean impugnados y otros no, entre otros.

La pluralidad de autoridades que intervienen en la instrucción y resolución de los procedimientos, así como en la dilucidación de los medios de impugnación, provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica de los justiciables o retrasar la emisión de determinaciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta y hasta de la congruencia de los propios criterios.

Lo anterior debe ser motivo de reflexión, porque es bien sabido que las decisiones de las autoridades y, en particular, la emisión de las determinaciones jurisdiccionales debe atender a criterios de uniformidad y previsibilidad para dar certeza a la ciudadanía.

En suma, proponemos dejar a cargo de la Sala Especializada la resolución de los procedimientos ordinarios y especiales que instruye el INE, y que funja como la primera instancia en la revisión de los procedimientos especiales locales; asimismo, consideramos que agiliza y beneficia al esquema que la Sala conozca de las medidas cautelares a nivel federal, que hasta



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

este momento se resuelven por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto.

Esto, porque a nuestra consideración restringir el número de participantes en la resolución de los asuntos, aprovechar la conformación y estructura de una Sala que surgió con un cometido específico –resolver los casos que derivan del derecho administrativo sancionador- y centrar en esta institución la emisión de criterios tanto federales como estatales, permitiría la unificación de criterios y otorga mayor certeza y seguridad jurídica a los actores políticos.

## VII. FUENTES

► **Coello Garcés, Clicerio.** 2015. **Antecedentes históricos de la Justicia Electoral en México.** En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, coord. Clicerio Coello Garcés, 21-45. México: Tirant Lo Blanch.

\_\_\_\_\_. 2017. El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas. En *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, coords. Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, 349-368. México: Tirant Lo Blanch.

> **Choreño Rodríguez, Nadia Janet.** 2015. **Procedimiento Especial Sancionador.** En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, coord. Clicerio Coello Garcés, 47-78. México: Tirant Lo Blanch.

> **De la Mata Pizaña, Felipe.** 2019. **Presentación del libro Tratado de Derecho Electoral de Tirant Lo Blanch**, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 31 de mayo de 2018, Ciudad Universitaria.

> **Fix-Zamudio, Héctor.** 2002. **Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales.** En *Tribunales*

*y justicia constitucional*, coords. Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**Galindo Centeno, Beatriz Eugenia.** 2017. **Procedimiento especial sancionador.** La ineficacia de su diseño competencial. Experiencia del proceso electoral 2014-2015. En *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, coords. Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, 369-388. México: Tirant Lo Blanch.

**Gómez García, Iván.** 2018. **Régimen administrativo sancionador electoral.** En *Tratado de Derecho Electoral*, coords. Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, 625-654. México: Tirant Lo Blanch.

**Madrado Lajous, Alejandro,** 2011. **Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral: entre la legalidad y la justicia.** México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Zavala Arredondo, Marco Antonio.** 2011. **El procedimiento especial sancionador.** Balance de su implementación y propuestas para su perfeccionamiento. En *Sistema de justicia electoral mexicano*, coord. José Ale-



Jandro Luna Ramos. México: Porrúa y Universidad Panamericana.

- **XIII/2018. Procedimiento Especial Sancionador.** La autoridad administrativa debe tramitar por esta vía las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral.
- **XIII/2019. Procedimiento Sancionador Local.** La autoridad electoral instructora carece de legitimación activa para impugnar determinaciones del Tribunal Local resolutor.
- **17/2009. Procedimiento Administrativo Sancionador Ordinario Y Especial.** El secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para determinar cuál procede.
- **14/2015. Medidas Cautelares.** Su Tutela Preventiva.

# REVISIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES\*

Sumario: *Framework for Political  
Violence Against  
Women Analysis*

- I. La violencia simbólica como trasfondo
- II. Contragolpe: la violencia política y electoral como reacción patriarcal
- III. Contexto sociopolítico de impunidad y violencia generalizada
- IV. Capital familiar, político y económico como factor de vulnerabilidad/contención
- V. Tipos y manifestaciones de violencia electoral contra las mujeres
- VI. Conclusiones
- VII. Fuentes

Vanessa  
Góngora Cervantes\*\*

*\*Se presenta una versión resumida del capítulo de mi autoría "Marco teórico conceptual" del libro Violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato. Análisis del proceso 2017-2018, editado por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y coordinado por Vanessa Góngora Cervantes, Verónica Vázquez Piña y Dorismilda Flores Márquez (2020).*

*\*\*Doctora en Estudios Sociales, Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato. Actualmente es titular del Enlace de Género del Campus Guanajuato.*

## Resumen:

La historia de las mujeres en la política es una continua e inacabada lucha por su reconocimiento de ciudadanas de primer nivel en un mundo configurado por y para los ciudadanos hombres.

En este artículo se identifican y analizan dos familias correspondientes a los principales debates teóricos sobre la violencia política y electoral contra las mujeres. La primera relacionada con la noción de “acoso político” y la segunda enlaza las manifestaciones de “violencia política” y se plantea la necesidad de visibilizar los tipos y las manifestaciones de violencia política electoral que viven las mujeres en las distintas etapas del proceso electoral, la importancia de legislar en la materia y la necesidad de estrategias electorales que las protegieran de la violencia extra partidista, sobre todo en contextos de impunidad y violencia social.

## Palabras clave:

- Violencia política
- Mujeres
- Género
- Contragolpe
- Democracia
- Patriarcado
- Proceso electoral

## Abstract:

The history of women in politics is a continuous and unfinished struggle for their recognition as top-level citizens in a world shaped by and for male citizens.

This article identifies and analyzes two families corresponding to the main theoretical debates on political and electoral violence against women. The first related to the notion of “political harassment” and the second links the manifestations of “political violence” and the need to make visible the types and manifestations of electoral political violence experienced by women in the different stages of the electoral process. the importance of legislating on the subject and the need for electoral strategies that could protect them from extra-partisan violence, especially in contexts of impunity and social violence.

## Keywords:

- Political violence
- Women
- Gender
- Backlash
- Democracy
- Patriarchy
- Electoral process



*La historia  
de las mujeres  
en la política  
es una continua  
e inacabada lucha  
por su reconocimiento  
de ciudadanas  
de primer nivel  
en un mundo  
configurado por  
y para los  
ciudadanos hombres.*

42

## **I. LA VIOLENCIA SIMBÓLICA COMO TRASFONDO**

Todo análisis sobre la participación política de las mujeres debe tener presente que éstas, como grupo identitario, han sido histórica y estructuralmente relegadas del espacio público, de la política. La Teoría Feminista se ha encargado de visibilizar cómo la filosofía, las grandes ideologías y el desarrollo mismo de la Ciencia Política caracterizada por una supuesta objetividad o neutralidad, se han fincado en las bases del prejuicio hacia las mujeres, de los argumentos biológicos de inferioridad, falta de racionalidad o desinterés que se cree que este grupo observa hacia los temas políticos. Sin embargo, han surgido aportaciones que, utilizando los propios conceptos universalistas de los teóricos políticos, han exigido la reconsideración de su posición y la vindicación de sus derechos; la historia de las mujeres en la política es una continua e inacabada lucha por su re-

conocimiento de ciudadanas de primer nivel en un mundo configurado por y para los ciudadanos hombres. El análisis teórico de un conjunto de condiciones que violenta inhibe u obstaculiza la participación política de las mujeres, forma parte de esta lucha histórica.

El concepto de violencia simbólica es el punto de partida de nuestro análisis. Este concepto, propuesto por Pierre Bourdieu ([1998] 2000) es retomado constantemente en los estudios de violencia hacia las mujeres. Aunque algunas autoras, que abordaremos más adelante, han incluido la violencia simbólica como una dimensión o subtipo de la violencia política (principalmente Krook y Restrepo, 2016a, 2016b), **nosotras** consideramos que el concepto es envolvente y proporciona mayores elementos para dimensionar los momentos en que puede presentarse, encontrar sus manifestaciones y a quienes perpetran la violencia política contra las mujeres.

La violencia simbólica explica que la discriminación de las mujeres y la dominación masculina no puede entenderse como prácticas en las

que los individuos tienen plena conciencia de la discriminación o violencia (que ejercen o viven), sino que es parte de todo un sistema diseñado para asignar a las mujeres posiciones, actividades y juicios diferentes y generalmente inferiores que los hombres, justificado en todo momento por el argumento biológico. Se caracteriza por interiorización misma del mandato u opresión por parte del grupo oprimido y la justificación generalizada de la desigualdad, discriminación y violencia a dicho grupo. Ante la incursión de las mujeres en los espacios y roles que trasgreden el “orden natural de las cosas”, el sistema se resiste para que perduren los valores y la concepción sexista del mundo.

La separación de los espacios privado y público es evidencia de aquello que se ha considerado como el lugar que le corresponde “naturalmente” a hombres y a mujeres: el simbolismo cultural contribuye a configurar las creencias sobre lo masculino y lo femenino y cómo se contraponen en diversas dicotomías como racionalidad/emociones, cultura/naturaleza. Estas dicotomías simbólicas se traducen en estructuras sociales – normativas, vigilantes y sancionadoras – que dividen sexualmente el trabajo y prácticamente todas



las actividades y espacios en los que se desarrollan los individuos.

Desde el feminismo se ha cuestionado la forma en que se han sentado las bases de la discriminación y violencia hacia las mujeres para excluirlas “justificadamente” durante siglos de la posibilidad de participar y discernir sus problemas en las instituciones y procesos políticos, además de que el mundo de lo privado también ha sido liderado por los hombres. La diferencia sexual centrada en la posibilidad de las mujeres de tener hijos, simbólicamente se ha asociado a la naturaleza, oponiéndola a la racionalidad de los hombres, y esto las ha convertido en sus dependientes; las ha remitido al espacio de lo doméstico, y excluido de los asuntos de la polis: “Las feministas han hecho hincapié en cómo las circunstancias personales están estructuradas por factores públicos, por leyes sobre la violación y el aborto, por el estatus de ‘esposa’, por políticas relativas al cuidado de las criaturas y por la asignación de subsidios propios del Estado de bienestar y por la división sexual del trabajo en

el hogar y fuera de él. Por tanto, los problemas 'personales' sólo pueden resolverse a través de medios y de acciones políticas" (Pateman, [1981] 1996, p. 47). Lo personal es político.

## II. CONTRAGOLPE: LA VIOLENCIA COMO REACCIÓN PATRIARCAL

Las prácticas colectivas, acciones individuales y omisiones institucionales que generalmente se identifican como acoso o agresiones (sexuales, físicas las más evidentes por su gravedad) contra las mujeres en la política son producto de un contexto de resistencia a la inclusión de éstas en la esfera política. Las familias, los partidos políticos, áreas gubernamentales, organismos electorales, entre otros actores sociales y políticos siguen los preceptos de la división de los sexos, reproducen prácticas discriminatorias e invisibilizan condiciones inequitativas. Existen claros obstáculos con di-

ferente nivel de gravedad que van inhabilitando a las mujeres en esta aspiración y en el ejercicio mismo de la política: "El acoso político es ejercido por otros hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres, como represalia por transgredir las normas que dictan que las mujeres no pertenecen al espacio público. La transgresión, la beligerancia, el ser activa políticamente, significa una ruptura de una estructura, sistema e ideologías no democráticas, autoritarias, androcéntricas y patriarcales" (Escalante y Méndez, 2011, p. 6).

El aumento de la participación política de las mujeres es una amenaza a la "forma patriarcal de pensar y hacer la política: el sistema político del patriarcado" (Arboleda, 2012, p.



36). Si el sufragio femenino se interpretó como un atentado a los valores tradicionales y a la familia misma, el incremento de mujeres participando activamente en asuntos públicos y trabajando desde espacios partidistas revitaliza las creencias y prácticas de la división sexual de los sexos. Algunas analistas explican la violencia política contra las mujeres como una reacción del sistema patriarcal a las medidas especiales o acciones afirmativas que han permitido reducir las brechas de género en la política; las agresiones a las ciudadanas, candidatas y políticas en cargos públicos pueden contener ese elemento de comunicar a la sociedad en general que las mujeres no deberían participar y hasta dónde podrían participar (Piscopo, 2016).

La violencia (de forma general) implica el reconocimiento de un otro como enemigo al cual se quiere controlar o incluso eliminar; cuando añadimos el adjetivo “política” hacemos referencia directamente a los conflictos sociales en torno a la asignación de valores, recursos y mecanismos coercitivos entre diversos grupos e individuos: “desde la

perspectiva antropológica, puede ser resultado de la competencia entre individuos o grupos por el uso de recursos que les parecen significativos" (Salmerón, 2017:56). La disputa puede ser por el poder mismo, por el control de recursos materiales o simbólicos, pero también por el sólo reconocimiento de una de las partes como actores sociopolíticos legítimos.

Las mujeres, como grupo con identidad política, constituyen al "otro" que va en contra del orden simbólico de la división sexual y la infinidad de aristas que se derivan de ésta. Al querer ser consideradas como ciudadanas de primera clase, el grupo que ostenta el poder percibe una amenaza, en este caso, los hombres, quienes no pueden considerarlo como un ejercicio democrático de inclusión o sufragio universal, sino como una invasión a su natural y legítima posición social. Aunque la agresión se dirija a una mujer en particular, cuando se trata de violencia política en razón de género, el mensaje es claro para el resto de ellas: las mujeres no pertenecen ni pueden desempeñarse en el ámbito político. El carácter simbólico de la agresión por considerarlas como parte de un

grupo sin legitimidad política es la distinción principal entre la violencia política general y la violencia en razón de género.

La violencia política en razón de género no puede considerarse un fenómeno "nuevo" considerando la exclusión histórica y sistemática de las mujeres del ámbito político; antes del reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y de la garantía estatal de sus derechos políticos, las prácticas y agresiones (sutiles y graves) hacia éstas, conformaban los mecanismos sociales y estatales justificados para sancionarles por su transgresión. Sin embargo, el surgimiento del término a finales de la primera década del siglo XXI y su cada vez más aceptada difusión en la academia y vida política, se deriva de la necesidad de problematizar los obstáculos estructurales y agresiones hacia las mujeres que persisten y parecen haber aumentado proporcionalmente con el número de mujeres en espacios de toma de decisiones políticas. Las acciones afirmativas mejor conocidas como "cuotas de género" y después, el principio de paridad de género, han permitido que cada vez más mujeres ocupen las asambleas legislativas e incrementen su presencia en cargos ejecutivos y de gabinete. En este sentido, se ha establecido una



***Se ha establecido  
una relación entre  
las cuotas de género  
y la violencia política  
contra las mujeres  
que nombraremos  
hipótesis de  
“reacciones adversas”  
o contragolpe.***

48

relación entre las cuotas de género y la violencia política contra las mujeres que nombraremos hipótesis de “reacciones adversas” o contragolpe (*backlash*) y que se considera la corriente teórica dominante del tema.

La violencia política contra las mujeres ha sido problematizada por las propias políticas, la academia (principalmente las investigadoras feministas) y periodistas que fueron identificando los casos específicos, como agresiones contra las mujeres “por el hecho de ser mujeres”. Cabe destacar la colaboración de las políticas y las académicas porque ello permitió la generación de los primeros diagnósticos nacionales de la problemática (Machicao, 2004; Quintanilla, 2012; Arboleda, 2012; Albaine, 2014, entre otros) y que conforman el corpus teórico más importante hasta el momento de aproximación a la realidad latinoamericana. La Asociación de Concejalas de Bolivia (Acobol) fue pionera en el tratamiento y visibilización del tema y definieron el acoso y la violencia política después de prácticas concretas que experimentaron

como varias concejales (representantes locales), la mayoría de ellas indígenas. Su experiencia fue registrada y analizada por Ximena Machicao (2004, p. 5) y sentó las bases de la distinción entre el acoso y violencia: el primero es un conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, mientras que la violencia política es el conjunto de acciones, conductas o agresiones que causan daño físico, psicológico y sexual que tengan como propósito reducir, suspender, impedir o restringir el ejercicio de las funciones de su cargo a una mujer política, o inducirla, en contra de su voluntad, a actuar de una manera particular, o dejar de hacerlo, en relación con su mandato político.

La violencia política contra las mujeres es un conjunto de acciones que se manifiestan de diversas formas, en diferentes momentos y por perpetradores distintos. Si consideramos que el propósito es limitar o impedir el ejercicio de derechos políticos de las mujeres, el concepto abarca los atentados contra el voto de las mujeres, su posibilidad de organización política, la manifestación o expresión de sus demandas y, por

supuesto, la aspiración de ocupar un cargo público y de elección popular o ejercerlo en libertad. Considera las limitaciones que tienen las mujeres como “militantes de partidos políticos, aspirantes, precandidatas, candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio de un cargo público. Asimismo, repercute en la actuación de aquellas mujeres que deciden integrar las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales, así como las que fungen como funcionarias o representantes de partidos políticos en las mesas directivas de casilla” (Elizondo, 2017, p. 94). Así mismo, si bien las prácticas consideradas como violencia política podrían limitar sólo uno de los derechos políticos, también podrían violentar al conjunto de estos si consideramos que los y las perpetradoras de la violencia pueden provenir de ámbitos como el familiar, el comunitario, laboral o institucional: a una mujer que se le prohíbe salir de su casa para emitir su voto, probablemente tampoco pueda participar en una organización política; quien no tiene posibilidad de representar a su partido político en la contienda de un cargo público, es probable que no pueda expresar con libertad sus demandas.

Dada la hipótesis de contragolpe o *backlash*, el tema de violencia



política ha adquirido importancia en el antes, durante y después del proceso electoral, cuando las mujeres son protagonistas en los medios de comunicación y son visibilizadas las manifestaciones de violencia en su contra. Silvia García (2014) ha distinguido la violencia política de acuerdo al momento o etapa en que se presenta, considerando la intención de las mujeres de ejercer un cargo público: como aspirantes y candidatas, como legisladoras y autoridades municipales electas, como legisladoras o autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones. La autora explica que, en la primera etapa, la electoral, algunas de las expresiones de violencia son “que las élites partidistas hacen mal uso de los presupuestos tanto aquel dirigido a la capacitación y promoción de liderazgos de las mujeres como al destinado a las campañas políticas, lo que incide en el escaso apoyo de recursos materiales y humanos para las candidaturas de las mujeres, además de presiones hacia éstas para ceder o no reclamar la candidatura”. Sin em-

bargo, al considerar la segunda etapa después de las campañas, cuando puede haber sustituciones arbitrarias o presiones para la renuncia, omite el desarrollo de las campañas electorales, siendo que éstas podrían concentrar una gran cantidad de esas manifestaciones de violencia, especialmente de sexismo institucional y ataques sociopsicológicos mediáticos.

Gabrielle Bardall (2015) también se ha concentrado en la violencia electoral, entendida como “un medio para controlar y/u oprimir el derecho de un individuo o grupo a la libre participación en una elección” (p. 6). La autora sostiene que la definición tradicional de la violencia electoral es limitada pues no incluye la intimidación familiar y social que se desarrolla en espacios privados, o por ejemplo el sexismo y el acoso sexual en espacios públicos, los cuales se realizan con el propósito de inhibir e intimidar a las candidatas y activistas. Si la violencia electoral tiene como propósito incidir o dañar en el proceso electoral o su resultado, la violencia de género pretende hacer un daño a la persona por razón de su sexo y género.

En este sentido, la violencia electoral también debe ser apreciada por las consecuencias que tiene cuando se incluye la variable sexo. Es decir, Bardall no se detiene precisamente en la motivación tal cual como lo expresa la hipótesis del contragolpe, sino en la experiencia diferenciada de dicha violencia. Explica que las mujeres sufren tipos de violencia diferentes en diferentes frecuencias, momentos y lugares, que se explican su rol reproductivo y de cuidado y por la cosificación sexual de las mujeres. La violencia electoral se ejerce con mecanismos “generizados”: la violación o agresión sexual para desmoralizar a las mujeres; las amenazas a la integridad física de su pareja, familia, conocidos y amigos, apelando a la ética de cuidado como valor de género inculcado en mayor medida a las mujeres; la limitación o negación de dinero, sobre todo para aquellas que han sido siempre dependientes económicas; las calumnias relacionadas con su orientación sexual, relaciones de pareja o vida familiar, etcétera. Sin perspectiva de género, estas manifestaciones quedarían invisibilizadas en el juego político violento y normalizado en la política.



*Aunque la presencia  
de las mujeres  
es cada vez más  
común, no significa  
que se esté aceptando  
su participación,  
sino que persiste  
el rechazo, acoso  
y violencia, aunque sea  
un grupo  
cada vez mayor.*

### **III. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE IMPUNIDAD Y VIOLENCIA GENERALIZADA**

Gabrielle Bardall es una de las autoras que cuestiona la hipótesis de reacción adversa o contragolpe, pues argumenta que no hay datos objetivos que demuestren el aumento de la violencia política y su vinculación directa con una mayor presencia de las mujeres en cargos públicos, considerando el efecto positivo de las cuotas de género: “Las mujeres políticas, expertas y académicas han sensibilizado sobre el tema en la última década, pero esta conciencia en aumento no debe confundirse con una mayor frecuencia o prevalencia” (iKnowPolitics, 2019).

Hay dos explicaciones de la percepción del aumento de los casos de violencia política contra las mujeres: 1) que, a diferencia de otras generaciones cuando no

había sido nombrado el problema, en la última década, las mujeres políticas identifican y visibilizan el fenómeno y lo denuncian, y 2) la relación obvia entre un mayor número de mujeres que participan en política y un mayor número que experimentan violencia: el aumento de las agresiones responde al número de mujeres políticas.

Sin embargo, lo que refiere esta última explicación es que, aunque la presencia de las mujeres es cada vez más común, no significa que se esté aceptando su participación, sino que persiste el rechazo, acoso y violencia, aunque sea un grupo cada vez mayor. No es un grupo minoritario, pero sigue siendo un grupo en desventaja social, a pesar de los efectos de las cuotas de género, pues esas “medidas transitan paralelamente con prácticas de violencia y discriminación que se reactualizan y reproducen un orden de género (masculino) imperante en los partidos, entendidos como organizaciones generizadas.” (Cerva, 2014:135).

Pero la principal crítica a la propuesta del contragolpe patriarcal no son sólo estos dos argumentos. Jennifer M. Piscopo (2016) juzgó que

el esfuerzo de académicas y políticas por etiquetar la violencia política contra las mujeres como efecto de las reacciones adversas sexistas a las cuotas de género, había pasado por alto “la conexión de dicho fenómeno con los deficientes procesos de consolidación democrática de la región [latinoamericana] y los desafíos que plantea para el Estado” (p. 438). Pero específicamente:

*[...] no han considerado el papel decisivo que juegan tres elementos fundamentales e interconectados: a) el clima generalizado de inseguridad ciudadana en medio de contextos de violencia, ejercida tanto por el Estado como por grupos criminales; b) deficientes sistemas de justicia y aparatos policiales inefectivos que garantizan la impunidad de los agresores, especialmente en los casos de violencia contra las mujeres; c) continuos esfuerzos de los partidos políticos para impedir que las mujeres puedan acceder de manera efectiva al poder político, especialmente en el ámbito local.* (Piscopo, 2016, p. 439).

Piscopo pone sobre la mesa de análisis que los casos de violencia política en los contextos latinoamericanos que aparentemente se dan por razón de género, de hecho, podrían ser mejor

explicados por la crisis política, inseguridad y violencia generalizada de la región. La cultura de violencia, autoritarismo y sexismo promueve un ambiente de tolerancia e impunidad de muchos comportamientos y prácticas que, en otros espacios donde la libertad y la justicia se perciben como accesibles, se rechazaría tajantemente. Aunque las medidas especiales como las cuotas de género han permitido acelerar el avance de la participación política de las mujeres a pesar de la persistencia del predominio de la cultura patriarcal, la existencia de actos de violencia política pone de manifiesto que la norma ha encontrado obstáculos para erradicar prácticas sexistas afianzadas.

En el debate que sostuvieron Krook y Restrepo con Jennifer Piscopo,<sup>1</sup> las primeras defendieron su definición de violencia política contra las mujeres como un “fenómeno independiente de

---

<1> *Este debate se puede evidenciar en la discusión teórica y empírica de las autoras Mona Lena Krook y Juliana Restrepo (2016a y 2016b) y de Jennifer Piscopo (2016) publicada en la Revista Política y Gobierno (editada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, de México).*

la violencia contra los políticos y la violencia en la sociedad en general” (2016b), dado que ésta tiene como motivación restringir la participación de las mujeres por ser mujeres. Sin embargo, reconocieron que el *backlash* no es la única motivación de la violencia política, pero sí la más importante, refiriendo prácticas de las élites partidistas para burlar las cuotas de género y demás acciones afirmativas. Esto es, la hipótesis del contragolpe se entiende mejor con los perpetradores que son militantes del mismo grupo político, pues la reacción implica la frustración de que les “quiten” los espacios y recursos quienes no deberían siquiera participar, son intrusas en sus partidos.

Las manifestaciones de acoso político contra las mujeres dentro de las organizaciones partidistas (como lo propuso Ximena Machicao, 2004) pueden entenderse mejor con la hipótesis de *backlash*, dado que su objetivo es obstaculizar su desarrollo político, incluso considerando que son parte de una misma organización partidista. El entorno inmediato de violencia es el “sexismo institucionalizado”, noción aportada y desarrollada principalmente por

Daniela Cerva (2014): “Antes de las cuotas, las mujeres tenían una presencia aislada, sin ningún tipo de poder y en algunos casos – cuando figuraban – era fruto de la concesión que el partido hacía por su relación familiar con la élite o los grupos de poder hoy. Hoy en día las mujeres comienzan a ‘estorbar’ porque quieren incidir en la política, con programas de trabajo y propuestas independientes.” (p. 130)

Desde este punto de vista, el acoso político con impacto psicológico (condescendencia, menosprecio, burla, humillación, presión, etcétera) se entiende como “cotidiano” y se naturaliza como el “costo de hacer política”; mientras que el confinamiento de mujeres a circunscripciones perdedoras o carentes de importancia electoral para la proyección de trayectorias políticas, la desigualdad de género en la distribución de recursos económicos y la baja o nula propaganda electoral de candidaturas de mujeres pueden entenderse como estrategias de “protección” a los liderazgos masculinos.

Entendiendo el fenómeno de violencia política como un *continuum*, el acoso político puede escalar y agravarse en agresiones que causan daño físico, psicológico y sexual a las mujeres por factores del entorno



sociopolítico señalados por Piscopo: un contexto social de violencia e inseguridad generalizada con un alto grado de impunidad e injusticia y escenarios de competencia política recrudecida, ya sea de dominio de un partido sin legitimidad política, o de fuerte presencia de dos o varios partidos que se disputan el poder con mecanismos no necesariamente electorales. Aunque Krook y Restrepo (2016b) reconocen que “los factores contextuales parecen influir en el contenido de los actos violentos”, no se puede subestimar esta relación y, al contrario, se debe poner especial atención al tercer factor de riesgo contextual, el de violencia de género grave, también impune, en el que la agresión contra las mujeres en el ámbito doméstico, como en el laboral, docente y público se ha elevado y no ha tenido respuesta contundente por el Estado y la sociedad misma.

Por otro lado, la violencia ejercida por perpetradores extrapartidistas, si bien no tiene una motivación necesariamente de género - atacar a las mujeres por el hecho de ser mujeres - sí se

## **IV. CAPITAL FAMILIAR, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LAS MUJERES COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD/CONTENCIÓN**

deriva de su posición como contrin-cantes o enemigas políticas, pero la manera en que se ejercerá la violencia será generizada (como explicaba Bardall) y se agravará por el contexto sociopolítico de violencia social: violencia sociopsicológica a través de tecnologías de información atacando a las mujeres desde su rol reproductivo (madres/esposas); violencia sexual que puede incluir ataques y calumnias sobre su vida privada y sexual o llegar hasta el acoso sexual y la violación; y la violencia física manifestada con pellizcos, golpes, secuestro y llegar al feminicidio.

Si bien el reconocimiento de la violencia simbólica permite entender que todas las mujeres se encuentran en una situación vulnerable por ser un grupo identitario en desventaja histórica y social, no se debe caer en el error de invisibilizar condiciones sociales, económicas y políticas que hacen más vulnerables a cierto perfil de políticas que a otras. En el subtítulo anterior se identificaron condiciones de riesgo de las mujeres derivado de un contexto geográfico de violencia e inseguridad general, pero también existen “factores de contención” o de vulnerabilidad del entorno más cercano a las mujeres políticas. Daniela Cerva (2014, p. 132) considera que la violencia política de las mujeres es aminorada ante la presencia de condiciones, una suerte de “escudo” ante los ataques del sexismo institucional partidista y



***La familia es el primer  
entorno que puede  
obstaculizar o impulsar  
la trayectoria política  
de las mujeres.***

58

de violencia política-electoral ejercida por otros actores sociales y políticos inter y extrapartidistas.

Estos factores serán definidos como capital familiar y capital político:<sup>2</sup> su presencia significa una *barrera de contención* tanto el acoso como la violencia política; su ausencia, deja expuestas a las mujeres políticas al acoso y puede exacerbar los ataques dentro y fuera de los partidos políticos, las hace más vulnerables ante el fenómeno.

---

<2> *La propuesta de la Teoría General del Capital Político, desarrollada por Alfredo Joignant (2012), explica que una persona “decide” participar en la política cuando se encuentra en posesión de un capital (familiar, político, tecnocrático, universitario o carismático) que posibilita su acceso al campo político en alguna de sus arenas (partido, parlamento o gobierno). En el cálculo político para postular candidaturas o ocupar, en general, posiciones de poder, se consideran los recursos “valiosos” con los que se cuenta la persona que “aspira” a contender por un cargo, así como el electorado partidista (es decir, las élites, grupos o personas que toman las decisiones partidistas) determinan las candidaturas.*

En primer lugar, la familia es el primer entorno que puede obstaculizar o impulsar la trayectoria política de las mujeres. Es el conjunto de creencias y prácticas de la pareja, la familia e incluso las amistades más cercanas en relación a la carrera y aspiración política de las mujeres. En este entorno se enfrentan condiciones estructurales de desigualdad entre mujeres y hombres como la doble jornada laboral y el cuidado exclusivo de hijos y hogar por las mujeres: frente al rol tradicional de proveedor masculino, el de cuidadora doméstica. Las dinámicas familiares de género limitan o posibilitan las trayectorias de las mujeres políticas.

La familia puede ser un entorno “inhabilitador” cuando considera impropio el “abandono” o “descuido” del hogar y del cuidado de los hijos/as u otros dependientes por parte de la mujer interesada en incursionar en la política o en ascender en ésta conteniendo por un cargo político. Interesante por demás es la explicación de Alejandra Massolo (1994) sobre los problemas que enfrentan las mujeres respecto a las creencias de su rol tradicional fami-

liar: dependen económicamente de sus parejas y pueden estar expuestas a su voluntad, amenazas y violencia; la imposición tradicional de la feminidad como proveedoras de cuidados y afectos para los miembros de su familia y, por lo tanto, se pueden presentar sentimientos de culpa por abandonarlos y realizar actividades políticas; la obligación de hacerse cargo de los quehaceres domésticos, además de cumplir con su jornada de trabajo remunerado y/o político.

En este espacio podrían presentarse las primeras manifestaciones de acoso político como chantajes, celos, separación u abandono que puede tener serias repercusiones en su futuro político, así como dar pie a violencia de género agravada como violencia física y sexual.

Por otro lado, el entorno familiar se considera “habilitador”, constituye un capital (pues es un recurso valioso) cuando los antecedentes familiares son relevantes en la trayectoria política pues constituyen una red de apoyo y vinculación con otros miembros del partido y grupos internos y externos de poder. Por ejemplo, Ximena Machicao (2014, p. 49), en su estudio sobre la experiencia política las concejalas de Bolivia, explica que las cuotas de género fueron percibidas como una



“escalera” para que muchas mujeres con liderazgo y reconocimiento comunitario pudieran acceder a posiciones de poder político, frente a aquellas que tenían relaciones y redes familiares que les facilitaban acceder a estos espacios políticos. Alrededor de las aspirantes y candidatas vinculadas con familias tradicionales identificadas con partidos y/o con poderío económico, se construye una expectativa sobre la conformación de un “capital familiar compartido” de información, redes y atajos para la incursión y ascenso de trayectorias políticas. Esta relación que las posiciona como madres, esposas e hijas de militantes o dirigentes prominentes, si bien les brinda cierta protección frente a manifestaciones de acoso y violencia política, también menosprecia su participación al identificarlas como dependientes o subordinadas de una figura masculina.

Muchas investigaciones que se acercaron a los perfiles de las mujeres mexicanas que han desempeñado cargos políticos – diputadas, presidentas municipales, juezas, etcétera – tienen como hallazgo común la importancia

del capital familiar. En un estudio sobre las mujeres políticas realizado en 1979 por Roderic A. Camp se encontró que éstas provenían de familias políticamente activas y de regiones urbanas. Para el autor, los lazos familiares eran “un pasaporte, por así decirlo, que permite un fácil acceso a los niveles políticos más altos” (p. 430), mientras que los espacios urbanizados son más relajados en relación con las normas tradicionales de género y hay un mayor acceso a oportunidades de trabajo y alternativas de desarrollo político. Específicamente, Lourdes de Silva (1989) encontró como dato relevante la ocupación del padre, sobre todo de las mujeres en cargos ejecutivos y judiciales. Inés Castro (2009:133) encontró que los obstáculos de la participación política de las mujeres se ven atenuados por su ascendencia familiar, esto es, por “el hecho de ser parte de una familia política, dedicada a la política”, pero en general por la pertenencia a una clase social determinada con mayores posibilidades de financiar una campaña política costosa.

El perfil de mujeres políticas en el ámbito local que identificaron Da-

lia Barrera e Irma Aguirre (2003) refuerza la importancia de los antecedentes familiares en la política, encontrando casos en los que éstas suceden en el gobierno inmediatamente a su marido, generalmente se trata de familias de las élites y clase alta del lugar, con poder político y económico. En el caso de que las mujeres se posicionen en su cargo, defiendan sus posturas particulares y tomen decisiones por sí mismas, pueden ser marginadas y catalogadas como “desleales” y traidoras tanto a la familia como al partido político al transgredir la jerarquía de género establecida socialmente.

Sin embargo, las investigaciones referidas identificaron un perfil de mujeres políticas antes del impacto de las cuotas de género y del principio de paridad, cuando los lazos familiares tenían un gran peso para lograr una candidatura o cargo; después de las acciones afirmativas, las mujeres acceden por otro tipo de razones, incluyendo la necesidad del partido por cumplir con la cuota misma.

En segundo lugar, se debe poner atención a los obstáculos de las mujeres políticas en la conformación de un “capital político” dentro de los partidos, capital que les permitiría acceder a redes de apoyo social,



económico y político para catapultarse, posicionarse y reforzar sus trayectorias políticas, a la vez que les da una situación de ventaja frente a otras mujeres que no cuentan con ellos (Piscopeo, 2016). La historia de la carrera de cada mujer política y las relaciones que va construyendo en el camino son indicador de su capital político, esto es de los recursos de los que puede echar mano para aspirar a una candidatura, para respaldar una campaña y para mantenerse en su cargo y continuar su carrera política. Fabian Repetto, Dalia Barrera y Blanca Suárez (2012) identifican cuatro tipos de “recursos de poder” presentes en los testimonios de mujeres que entrevistaron en su estudio: recursos políticos (apoyo de la ciudadanía, de un grupo de interés, de personajes políticos importantes, con el respaldo de una autoridad formal o un líder informal), recursos económicos (contar con dinero o presupuesto para incidir en la agenda partidista y gubernamental), recursos administrativos (estar en el cargo, experiencia, capacidad de organización, información) y recursos ideológicos (ideas, valores, prestigio social).

Cuando las vías de acceso de las mujeres a la política son nexos familiares, padrinazgo político, o de grupos internos, sindicatos, asociaciones campesinas o vínculos empresariales, éstas cuentan con capital político y económico que pueda posicionarlas en una situación de baja vulnerabilidad. Las mujeres que van conformando su trayectoria política desde organizaciones comunitarias, organizaciones de mujeres, la movilización territorial del voto, o las que fueron llamadas “de relleno” para cumplir con las cuotas de género, pueden estar en una situación de mayor vulnerabilidad sin recursos necesarios, sin conocimiento y experiencia y sin un grupo o personaje con poder que la respalde. El acceso a recursos estratégicos necesarios para respaldar la aspiración y/o candidatura, como una “bolsa de dinero familiar” disponible para impulsar su carrera, aportaciones económicas de empresarios y simpatizantes, financiamiento público determinado por grupos internos y dirigencia de los partidos, recursos humanos para la movilización territorial y promoción del voto, definitivamente marcan una diferencia entre los perfiles de mujeres políticas con amplia ca-

rrera partidista (de ellas o sus familias) frente a aquellas que acaban de incursionar en la política gracias a las cuotas de género o principio de paridad política.

Si bien la antigüedad en el partido político podría ser un referente del grado de vulnerabilidad de las mujeres, pues las “recién llegadas” están desprovistas de respaldo económico, social o político, también depende de las actividades que éstas desarrollen dentro de las organizaciones partidistas: no se puede considerar como capital político si las mujeres son relegadas a desarrollar sólo actividades que se entienden como “acordes a su sexo”, como asistencia administrativa, organización de eventos comunitarios, movilización territorial del voto y soporte logístico durante los comicios; al contrario, su capital político es fuerte si tiene una participación más proactiva y forman parte de la toma de decisiones partidistas.

El capital político y económico puede ser tanto una vía de acceso como una barrera de contención a diversas manifestaciones de acoso y violencia política. La vivencia de las candidaturas y trayectorias políticas de las mujeres depende principalmente del sentido de identidad y lealtad a personajes y grupos de



*El acoso y la violencia  
puede ser perpetrada  
en entornos cercanos  
a las mujeres políticas  
como la familia,  
el círculo  
de amistades  
y la organización  
partidista en la que  
participan, por lo que  
se normaliza,  
se entiende como  
“sutil” y casi nunca  
se denuncia.*

poder internos (familias y élites partidistas) y del acceso a redes sociales y políticas que se traduzcan en recursos económicos. Por lo tanto, se debe analizar el grado de exposición a los tipos y manifestaciones de acoso y violencia política electoral en función del capital familiar y capital político económico con el que cuenten.

## **V. TIPOS Y MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA ELECTORAL CONTRA LAS MUJERES**

Para analizar los tipos y manifestaciones de violencia electoral contra las mujeres (tanto en razón de género como la violencia generizada, véase tabla), en primer lugar, se propone marcar una línea entre el acoso y la violencia política electoral en función de la gravedad de las conductas o ac-

tos, pero entendiendo que aquello que comienza con acoso con impacto psicológico puede ir ascendiendo (como espiral) a acciones que atentan contra la integridad emocional y física de las candidatas y políticas. La vulnerabilidad de las candidatas sin capital familiar y político y el contexto geográfico de riesgo son dos factores que inciden en el aumento de la gravedad de las manifestaciones de violencia. En segundo lugar, se propone que las manifestaciones de acoso y violencia política electoral deben ser analizadas por los perpetradores que la cometen.

Krook y Restrepo (2016a:142) señalaron que “las agresiones pueden provenir de la sociedad, incluida la familia, los amigos, miembros de su comunidad o líderes religiosos; así como de los medios de comunicación, la política, incluidos colegas, opositores, o miembros del mismo partido, y extendiéndose en algunos casos a servidores públicos, miembros de la rama ejecutiva, y otros actores como las fuerzas de seguridad y política”. Pero la perspectiva analítica que hemos desarrollado líneas arriba específica que el acoso y la violencia puede ser perpetrada

en entornos cercanos a las mujeres políticas como la familia, el círculo de amistades y la organización partidista en la que participan, por lo que se normaliza, se entiende como “sutil” y casi nunca se denuncia. Las actitudes individuales reiterativas (menosprecio, condescendencia, humillación, presión, amenazas) y el sexismo institucional, que se manifiesta en estrategias electorales discriminatorias (confinamiento distrital, desigualdad económica y mediática) tienen como motivación principal la reacción adversa el abandono de los roles tradicionales de las mujeres y su avance en los espacios de poder que se entienden como exclusivos de los hombres.

Por otro lado, las manifestaciones de violencia electoral responden a una percepción de la candidata como “enemiga política” principalmente para militantes o simpatizantes de otros partidos, grupos sociales o, incluso, organizaciones criminales. Pero en este caso, los mecanismos de violencia son generizados, es decir, son diferentes para hombres y para mujeres: los ataques psicológicos se refieren a su rol de esposa/madre o a su vida sexual íntima, la violencia física es contra ella, pero también contra su familia, la violencia física va acompañada de violencia sexual.



Finalmente, los perpetradores inter, intra y extrapartidistas de manifestaciones graves de violencia electoral contra las mujeres (ciberacoso, violencia física y sexual) tienen mayores incentivos en contextos geográficos de inseguridad, violencia social e impunidad e incluso pueden realizar sus ataques motivados tanto por razones políticas como por un ambiente generalizado de odio a las mujeres (violencia feminicida).

Tipos, manifestaciones y perpetradores de violencia electoral contra las mujeres.

<b>VIOLENCIA POLÍTICA ELECTORAL</b>	<b>TIPO</b>		<b>MANIFESTACIÓN</b>	<b>PERPETRADOR</b>
	<b>Acoso</b>	<b>Psicológico</b>	Abandono, falta de apoyo e impedimentos para realizar actividades políticas	Familiar y círculo de amistades Intrapartidista
			Condescendencia, menosprecio, ofensas, humillación, exclusión, presión, difamación	
	<b>Sexismo institucional</b>	Confinamiento electoral discriminatorio, desigualdad económica y mediática		
	<b>Violencia</b>	<b>Sociopsicológica</b>	Ofensas, burlas, humillación, difamación, amenazas, persecución mediática	Ciberespacio Intrapartidista Interpartidista Extrapartidista
		<b>Sexual</b>	Acoso, abuso, violación sexual	
<b>Física</b>		Pellizcos, empujones, golpes, privación de la libertad, asesinato (feminicidio)		

Fuente: Elaboración propia



*El acoso psicológico  
es un recurrente  
y cotidiano dispositivo  
de sanción social  
cuando las mujeres  
están rompiendo  
con los  
roles tradicionales  
de género.*

68

## ***1. Acoso psicológico***

Son ataques que tienen efectos a nivel emocional: causan incomodidad, malestar, miedo, enojo, tristeza o depresión. Son palabras o mensajes, comportamientos y actitudes de las personas que pretenden intimidar, presionar o amenazar a las mujeres en su aspiración por desarrollarse en la vida política. El acoso psicológico es un recurrente y cotidiano dispositivo de sanción social cuando las mujeres están rompiendo con los roles tradicionales de género ejercido por medios informales, como la ridiculización sistémica, ostracismo, vergüenza, crítica, exclusión y discriminación, aunque también pueden utilizarse medios de control formal, como la aplicación de reglamentaciones contra el comportamiento fuera de la norma (Bardall, 2015) o estrategias organizativas que perpetúan condiciones de desigualdad de género.

Un rasgo común del acoso psicológico es el “uso de estereotipos de género, enfocándose en sus cuerpos y los roles tradicionales, principalmente como madres y esposas, lo cual niega o socava su competencia en la esfera polí-

tica” (Krook y Restrepo, 2016, p. 139). El acoso político como dispositivo de sanción social a la transgresión de los roles de género, es perpetrado principalmente por familiares, militantes y dirigentes de sus organizaciones partidistas y la sociedad en general por medio de agresiones verbales en espacios públicos y mediáticos.

Las manifestaciones del acoso psicológico generalmente se presentan como mensajes y conductas individuales “sutiles”, pero no aisladas sino recurrentes y toleradas en ambientes sexistas: trato condescendiente, *mansplaining*, burlas, menosprecio de sus propuestas y actividades, humillación pública y discriminación. Pueden ser manifestaciones más graves como la marginación y exclusión, ofensas, gritos y amenazas directas o, incluso, el hostigamiento y las propuestas de connotación sexual.

## 2. Sexismo institucional

En la investigación de Bardall (2015) se explica que, si bien las mujeres son blanco de todos los tipos de perpetradores (que ella clasifica en políti-

cos no estatales, actores estatales y actores sociales), casi la mitad de los actos documentados en objeto de estudio son perpetrados por partidarios de partidos políticos. Esto se debe a que los partidos son organizaciones generizadas que tienen una reacción adversa al avance de las mujeres en el espacio político (hipótesis del contragolpe) que toleran y reproducen prácticas discriminatorias contra las mujeres que los integran.

El sexismo institucional tiene como propósito la reserva y defensa de espacios y privilegios para los hombres, frente a las mujeres “intrusas” o “recién llegadas”, “las otras” que constituyen un grupo identitario sin legitimidad política. A diferencia del acoso psicológico, el sexismo institucional se manifiesta en estrategias y prácticas organizativas de abandono, restricción o limitación de recursos a las mujeres para desarrollar sus actividades políticas. Por ejemplo, el sexismo institucional puede manifestarse en la división sexual de las actividades del partido, de forma que las mujeres realicen labores “adecuadas a su sexo” y que nos les permiten acceder a espacios de relevancia para la conformación de su trayectoria política. También pueden ser costumbres organizativas bien arraigadas como realizar reuniones decisivas en lugares y horarios en los



que las mujeres, por su rol de cuidado y las restricciones a la moralidad femenina, no pueden participar. En este artículo se identifican tres dimensiones del sexismo institucional que se manifiestan durante el proceso electoral, las cuales están interrelacionadas: el confinamiento electoral discriminatorio, la desigualdad en el acceso y disposición de recursos económicos, y la desigualdad en la presencia mediática de las mujeres.

- a) Confinamiento electoral discriminatorio: Se refiere a las estrategias partidistas de selección de candidaturas que tienen como objetivo “reservar” cargos y bastiones electorales (circunscripciones electorales) para candidaturas de hombres, lo cual permite mantener los recursos políticos, sociales y económicos que se perciben de gran relevancia para este grupo dominante. Cheng y Tavits (2011) han llamado gatekeepers a los grupos responsables de la selección de candidaturas y que actúan como una

especie de “porteros” o “cadeneros” para que las mujeres puedan acceder a éstas. Los dirigentes locales tienden a ser menos favorables a la inclusión que las dirigencias nacionales que responden a principios más progresistas debido a su exposición pública (Vidal, 2013). Si los comités partidistas, especialmente los locales, siguen siendo espacios predominantemente masculinos, donde las mujeres no han logrado ser una masa crítica con peso político como grupo identitario, podemos deducir que en el momento de seleccionar las candidaturas se prioriza el acomodo de la burocracia partidista y las redes sociopolíticas mayoritariamente masculinas. Cabe mencionar que este tipo de estrategias sexistas no pasa desapercibida por las mujeres, pero la disciplina y “lealtad” al partido impide que muchas mujeres visibilicen dichas prácticas o quieran iniciar alguna denuncia o procedimiento de sanción contra sus propios compañeros de partido, incluidos los dirigentes, pues

podría ser claramente contraproducente para el desarrollo de sus trayectorias políticas. (Cerva, 2014).

- b) Desigualdad en el acceso y disposición de recursos económicos: La literatura revisada la nombra “violencia económica”. Ésta puede preceder los procesos electorales y presentarse como una faceta de la violencia doméstica, cuando los hombres reducen o niegan los recursos para alimentos o necesidades domésticas a las mujeres que participan en política, o como faceta de la violencia laboral, cuando se les reduce el sueldo o se les despide por motivos políticos y electorales. En los casos de estudio de Gabrielle Bardall, la violencia económica se manifiesta también en el robo de dinero, material o equipo necesario para la realización de actividades políticas y electorales. Específicamente en el momento electoral, se manifiesta en el bloqueo o limitación de las mujeres a acceder a financiamiento para sus campañas y/o poder ejercer un control real sobre dicho financiamiento y, en general, sobre el curso de sus campañas políticas. Se trata de desigualdad de género, debido



*Las mujeres,  
como grupo,  
reciben menores  
ingresos en  
su campaña  
que el resto  
de los hombres.*

72

a la inequitativa distribución del financiamiento para las campañas electorales entre mujeres y hombres, independientemente del monto del recurso disponible de cada partido político.

Se desprenden dos importantes observaciones sobre la desigualdad económica generada por el sexismo institucional. En primer lugar, que esta negativa de proporcionar condiciones equitativas de financiamiento para el desarrollo de las campañas de las candidatas es “sistemática”, es decir, no es un caso exclusivo o paradigmático (como podrían ser algunos casos de violencia física y/o sexual), sino que las mujeres, como grupo, reciben menores ingresos en su campaña que el resto de los hombres. Una segunda observación es que el impacto de la desigualdad económica es mucho mayor considerando la ausencia de redes dentro y fuera de los partidos de las mujeres políticas: “Quienes poseen medios económicos, redes adineradas, patrocinadores y apo-

yo de partidos tienen una ventaja desproporcionada respecto a los que no, lo cual conlleva que los primeros tengan más posibilidades de competir por cargos políticos y de ganarlos. Todo esto queda muy claro cuando se consideran los efectos del financiamiento político en las elecciones y las mujeres candidatas” (Ballington y Kahane, 2015). Si esto lo sumamos a la condición de muchas candidatas “nuevas” en la política (que fueron incluidas para dar cumplimiento a las cuotas de género o paridad) nos encontramos frente a un escenario en donde las mujeres deben desarrollar su carrera política, y en el caso específico de una elección, su campaña con los limitados recursos que tienen en sus manos: ahorros familiares, apoyo de amigos y familia para actividades proselitistas, etcétera.

- c) Desigualdad en la presencia mediática de las mujeres políticas: Las campañas electorales dependen del dinero para poder realizar las actividades mínimas necesarias para el posicionamiento de la imagen de un

candidato o candidata y llevar el mensaje que se ha diseñado para defender su propuesta. El dinero permite ampliar las posibilidades de que la imagen y el mensaje lleguen a donde tengan que llegar para poder obtener la confianza del voto. La desigualdad del financiamiento electoral es una de las principales razones que impiden que las candidatas y mujeres políticas puedan lograr un buen posicionamiento mediático como sus pares candidatos. “La financiación de las campañas es un asunto fundamental. Afecta el acceso a la publicidad electoral y afecta especialmente a los grupos marginados, incluidas las mujeres. Pero no solo eso; el acceso al dinero afecta la cobertura mediática. Todo esto va de la mano” (cita de López-Obregón en Casas-Zamora y Falguera, 2017, p. 26).

La desigualdad de género en la presencia mediática responde fundamentalmente al rechazo de las mujeres en los espacios políticos, ya sea para privilegiar el posicionamiento de las candidaturas de hombres como estrategia electoral partidista, pero también se manifiesta en la publicidad es-



tereotipada de los partidos políticos, en los mensajes violentos contra las mujeres por parte de sus contrincantes y en una cobertura mediática desigual y sexista: “se convierte en violencia cuando atenta contra la dignidad humana, como cuando se publican imágenes despectivas y altamente sexualizadas, se usan las redes para promover la violencia, o no se reconoce (o se niega abiertamente la existencia de) una mujer política simplemente por el hecho de ser mujer” (Krook y Restrepo, 2016, p. 148). La invisibilización de las mujeres políticas por sus propios partidos, la poca cobertura mediática a sus actividades y la difusión social de mensajes estereotipados o sexistas va más allá de la experiencia de la candidata o política en cuestión, el impacto es para las mujeres como sujeto político, en tanto prevalece la idea de que las mujeres no tienen por qué participar en la esfera pública.

### 3. *Violencia sociopsicológica*

Es importante enfatizar que la distinción entre las manifestaciones de acoso y de violencia en el plano emocional, psicológico, son muy tenues, no obstante, derivado del posicionamiento que hemos adoptado en la construcción del presente análisis teórico, llamaremos violencia sociopsicológica aquella que tiene tanto la motivación de reacción adversa a la participación política de las mujeres, pero que se agrava cuando son percibidas como un contrincante o enemigo político. El puente teórico que establecimos es que las mujeres candidatas y políticas son agredidas como contrincantes, enemigas u opositoras, pero los ataques son “generizados”: son ataques “basados en la moral”, como acusaciones de prostitución, homosexualidad y el fracaso en los deberes maternos, imágenes y videos degradantes editados para sexualizar a las mujeres. “Dichos ataques conllevan mayores costos para las mujeres que para sus colegas masculinos debido a los dobles estándares que prevalecen en torno a lo que cons-

tituye la moralidad para hombres y mujeres en política. Este fenómeno puede desincentivar a otras mujeres a considerar entrar en política.” (Bardall, 2015).

En este sentido, las manifestaciones de violencia sociopsicológica son perpetradas por los militantes y simpatizantes de otros partidos políticos, con otros actores sociales como medios de comunicación, sindicatos, organizaciones empresariales o sociales o, de manera general, por la ciudadanía que no concuerda con el partido o con la candidata misma. De la misma forma que el acoso psicológico descrito líneas arriba, la violencia se manifiesta en palabras y mensajes ofensivos pero que han adquieren especial gravedad por la capacidad de ser difundidos masivamente. Adoptamos la propuesta de Bardall (2015) cuando explica que “[l]a intimidación y la violencia psicológica se perpetran cada vez más en línea, a través de mensajes de texto y en los medios. Internet, redes sociales y las tecnologías de información y comunicación han demostrado ser instrumentos muy peligrosos para perpetrar la elección. La autora expone las principales manifestaciones de esta violencia sociopsicológica cibernética: envío abusivo de correos electrónicos amenazantes u obscenos, con amenazas explícitas



de violencia física y/o sexual, sabotaje electrónico en forma de spam y virus dañinos, robo de identidad de la víctima en línea y enviando correos electrónicos a su nombre, en publicaciones de blog, tweets y otras comunicaciones en línea, etcétera (p. 2).

Las características de la violencia sociopsicológica perpetrada por medio de las TIC's son: **1)** se trata de mensajes cortos, genéricos, con un lenguaje sencillo y popular y humorístico; **2)** mensajes e imágenes compartidas pueden ser degradantes, estereotipadas y tienen como propósito sexualizar y trivializar la presencia de las mujeres en el espacio público; **3)** los mensajes son transmitidos con rapidez y su difusión es prácticamente "incontrolable", el daño es inmediato y por tanto la denuncia y sanción de la autoridad no logra resarcirlo; **4)** gran parte de los mensajes son "anónimos" por el uso de los *nicknames*, y además son compartidos por cientos o miles de personas, por lo que es muy complejo atribuir una responsabilidad a una persona directamente, por lo que suelen quedar im-

punes: “Las mujeres con frecuencia citan la amenaza de ataques públicos rápidos y generalizados contra la dignidad personal como un factor que disuade a las mujeres de ingresar a la política” (Bardall, 2015:4).

Cabe mencionar cómo la violencia sociopsicológica se vincula con la desigualdad en el financiamiento económico y en las estrategias partidistas de difusión de las candidatas. En una discusión pública realizada por iKnowPolitics (2018) se exponía que, ante un bajo presupuesto otorgado en campaña a las mujeres en cierto tipo de cargos y circunscripciones, algunas de éstas consideran más accesible el uso de redes sociales para la difusión de su candidatura. Este hecho hace que las mujeres candidatas, sin redes de apoyo partidista y extrapartidista, sean particularmente vulnerables a los ataques perpetrados desde el ciberespacio.

#### ***4. Violencia física y sexual***

La violencia física es una práctica para ejercer control y presión social sobre el cuerpo y la vida de quienes

son considerados como enemigos y contrincantes y se pretende anular su presencia en el escenario político-electoral. La violencia física incluye empujones, pellizcos y golpes que, inicialmente parecen aislados y motivados por circunstancias especiales o coyunturales, pero que pueden entrar en una dinámica de espiral cuando el contacto con los perpetradores es constante o cuando el clima político y electoral general se exagera y, en ambos casos, no se sanciona ni social ni judicialmente. La violencia física, además de generar terror psicológico en las víctimas, genera lesiones o fracturas, puede llegar al secuestro o ser un ataque fatal (feminicidio).

Cuando las mujeres son el objeto de la violencia política, los ataques pueden adquirir un matiz sexual: acoso y hostigamiento sexual, tocamientos no concertados, abuso sexual o violación. La violencia sexual es un síntoma y efecto de un entorno geográfico de violencia de género agravada. Nos parece por demás adecuado el análisis de Rita Laura Segato (2013) que define la violación como un acto de poder y de dominación, entendido en un sentido simbólico como un castigo a las mujeres que trasgreden el orden natural de las cosas, pero también que el cuerpo de las mujeres es un lienzo en el que se imprime



*Los tipos  
y las manifestaciones  
de violencia política  
electoral que viven  
las mujeres  
en las distintas etapas  
del proceso electoral  
deben visibilizarse  
desde su rol  
de militante,  
aspirante o candidata,  
y en consideración  
del tipo de perpetrador  
de la violencia.*

78

un mensaje de control y dominación de hombres hacia otros hombres, no sólo hacia ellas. Aunque pueden tratarse de actos individuales y aislados, una gran parte de las manifestaciones de violencia física y sexual se inscriben a un contexto geográfico de violencia, inseguridad, impunidad, competencia política y violencia de género que tilda en feminicida.

## VI. CONCLUSIONES

En este artículo identificamos dos familias correspondientes a los principales debates teóricos sobre la violencia política y electoral contra las mujeres (en razón de género y generizada). La primera relaciona la noción de “acoso político” (como lo entendió originalmente Machicao, 2004) con la hipótesis del contragolpe patriarcal y con el sexismo institucional. Explica que los actos de acoso político, principalmente psicológico, se entienden a la luz de la resistencia de aceptar que las muje-

res se incorporen a los espacios políticos. Puede ser perpetrado por la familia, por amistades, pero su principal manifestación en el momento es con conductas individuales cotidianas dentro de militantes y dirigentes y con estrategias partidistas de desigualdad electoral, económica y comunicativa (sexismo institucional).

La otra familia de conceptos enlaza las manifestaciones de “violencia política” con el contexto sociopolítico de inseguridad, crisis política y violencia de género y con la “generización” de la violencia. Explica que algunas agresiones de tipo sociopsicológico (mediáticas) pero, sobre todo, la violencia física y sexual tienen mayor sentido a la luz de ciertos contextos de riesgo que, de hecho, existen para hombres y para mujeres por ser considerados enemigos políticos (los perpetradores son principalmente militantes de otros partidos políticos y actores sociales extrapartidistas), pero los ataques son “generizados”, esto es, diferenciados si la víctima es mujer u hombre.

Asimismo, en esta revisión teórica se identificaron los factores sociopolíticos de vulnerabilidad a la violencia

política electoral que pueden actuar como contención o barrera frente a formas más exacerbadas de violencia o, al contrario, dejar en situación de desventaja a las mujeres. En el entendido de que todas las mujeres son susceptibles a vivir violencia de género en un sistema de dominación masculina, el nivel de vulnerabilidad está en función del capital familiar y político del que disponen las mujeres para anular y enfrentar los obstáculos partidistas y/o las agresiones de otros actores políticos y sociales. Esta diferencia hace que las experiencias de las mujeres sean muy diversas y que no se puedan generalizar las agresiones ni el impacto que cada una de ellas vive.

Enfatizamos que los tipos y las manifestaciones de violencia política electoral que viven las mujeres en las distintas etapas del proceso electoral deben visibilizarse desde su rol de militante, aspirante o candidata, y en consideración del tipo de perpetrador de la violencia. En este punto se rescató el análisis de la violencia de género como un *continuum* que inicia con la violencia sociopsicológica como aislada, pero que escala a manifestaciones de violencia económica, física y sexual (pero con la psicológica siempre presente). Pero derivado de la integración de la propuesta de Piscopo, entendimos que



existen condiciones de riesgo contextuales, esto es, dinámicas económicas, sociales, políticas y de género que pueden potenciar las manifestaciones de violencia política, más que por el hecho de ser mujeres, por el hecho de ser opositoras políticas.

El problema de la violencia política contra las mujeres ha logrado posicionarse en la agenda pública y gubernamental gracias al análisis de la academia, a la presencia de un marco jurídico internacional, al activismo de mujeres políticas y feministas, pero también como producto de la presencia cada vez mayor de las mujeres en los espacios públicos derivado del impacto de las cuotas de género y la democracia paritaria. Es paradójico que lo que se ha entendido como una causa de la violencia, el aumento de mujeres participando en política y la respuesta o contragolpe patriarcal, también ha sido la respuesta a la problemática. Aunque muchas de estas mujeres que se han incorporado a los cargos públicos vía acciones afirmativas no tienen necesariamente una “conciencia de género” o no ejercen una represen-

tación sustantiva - la cual implicaría identificarse con el grupo identitario "mujeres" para legislar y gobernar por una agenda de género o feminista - sí se han sentido identificadas en algún momento de su trayectoria política con algunas de estas agresiones o manifestaciones de acoso y violencia.

Definitivamente la inclusión de la violencia política en la legislación es importante para poder atender, denunciar y sancionar estos actos o conductas, pero también para que las mujeres dejen de normalizarla y participen en los mecanismos de su prevención. Para ello, es indispensable que, además de llegar a las candidaturas y ejercer cargos de elección popular, las mujeres se posicionen en los comités directivos de sus partidos, es decir, que se vaya transformando esa percepción de "intrusas" o "novatas" por legítimas participes del partido, desde las bases hasta los liderazgos. De esta forma, las manifestaciones sutiles de acoso político estarían fuera de lugar, se podrían inhibir las prácticas de sexismo institucional y se podrían idear acciones específicas para reforzar el capital político y económico de las militantes de los partidos, así como estra-

tegias electorales que las protegieran de la violencia extra partidista, sobre todo en contextos de impunidad y violencia social generizada.

## VII. FUENTES

► **Albaine, L. (2014).** Paridad de género y violencia política. Los casos de Bolivia, Costa Rica y Ecuador", en XXV Congreso Nacional y V Internacional de estudios electorales, 11 al 14 de noviembre del 2014, San José, Costa Rica.

► **Arboleda, M. (2012).** Nos quieren calladitas, nos quieren sin pensar. Levantando el velo. Estudio sobre acoso y violencia política en contra de mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador, Informe final. Proyecto "Apoyo al fortalecimiento del Consenso de Quito para el empoderamiento de las mujeres". Quito, Ecuador: ONU/AMUME/AECID.

► **Ballington, J. y Kahane, M. (2015).** La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género. En E. Falguera, S. Jones y M. Ohman. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.



> **Bardall, G. (2015).** “Towards a more complete understanding of election violence: introducing a gender lens to electoral conflict research”, 4th European Conference on Politics and Gender, 11 al 13 de Junio del 2015, Upsala, Sweden.

> **Bourdieu, P. ([1998] 2000),** La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.

> **Barrera, D. y Suárez, B. (2012).** Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI. Ra Ximhai, 8(1): 199-223.

> **Camp, R. A. (1979).** Women and political leadership in Mexico: A comparative study of female and male political elites. The Journal of Politics, 41(2): 417-441.

> **Casas-Zamora, K. y Falguera, E. (2017).** Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.

> **Castro, I. (2009).** La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones. En CNDH, Participación política de la mujer en México. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 107-158.

> **Cerva, D. (2014).** Participación política y violencia de género en México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 222, 117-140.

> **Cheng, C. y Tavits, M. (2011).** Informal Influences in Selecting Female Political Candidates. Political Research Quarterly, 64(2), 460-471.

> **De Silva, L. (1989).** Las mujeres de la élite política en México (1954-1984). En De Oliveira, O. (ed.) Trabajo, poder y sexualidad. México: El Colegio de México, 269-302.

> **Elizondo, R- (2017),** Violencia política contra la mujer: una realidad en México. México: Editorial Porrúa.

> **Escalante, A. C., y Méndez, N. (2011).** Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en

el nivel local. Disponible en [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org).

> **García, S. (2014).** La violencia de género contra las mujeres en el espacio de política. Un estado de la cuestión en América Latina. XXXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales, 11 al 14 de noviembre del 2014, San José, Costa Rica.

> **Joignant, A. (2012).** Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político. Revista Mexicana de Sociología, 74(4), 587-618.

> **Krook, M. L. y Restrepo, J. (2016a).** Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. Política y Gobierno, 23(2), 459-590.

> **Krook, M.L. y Restrepo, J. (2016b).** Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto. Política y Gobierno, 23(2), 459-590. Machicao, X. (2004). Acoso político. Un tema urgente que enfrentar. La Paz, Bolivia: Editorial Garza Azul.

> **Massolo, A. (1994).** Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres. México: El Colegio de México.



- > **Piscopo, J. (2016).** Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos- Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno*, 22(2), 437-458.
- > **Quintanilla, T. (2012),** Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú, Perú: Centro Flora Tristán.
- > **Repetto, F. Barrera, D. y Suárez B. (2012).** Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI. *Ra Ximhai*, 8(1), 199-223.
- > **Salmerón, F. (2017),** La antropología y el análisis de la violencia. En Luis Herrera-Lasso(coord.), *Fenomenología de la violencia: una perspectiva desde México*, México: Siglo XXI.
- > **Segato, R. L. (2014).** Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. Puebla: Pez en el árbol.
- > **Vidal, F. (2013).** La participación política en México: entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres.

# LAS DETERMINACIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

Sumario:

- I. Mecanismos de la Democracia Directa
- II. La Consulta Popular vía Referéndum
- III. La Reforma Constitucional de 2012
- IV. Análisis del marco constitucional y legal de la consulta popular
- V. Las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- VI. Conclusiones
- VII. Fuentes

*The determinations  
of México's Supreme Court  
a popular consultation*

**Diego Enrique  
Ramírez García\***

*\*Máster Oficial en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, Máster Propio en Derecho Penal y Máster Oficial en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Se ha desempeñado como profesor de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato, ha ocupado diversos cargos públicos en el Instituto Nacional Electoral, actualmente siendo el titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.*

## Resumen:

Ante la creciente desafección y desencanto de los ciudadanos por la democracia representativa, ha surgido la introducción de mecanismos de la democracia directa como la consulta popular, que busca ser un canal de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Actualmente en México se cuenta con la consulta popular reconocida por el marco constitucional y legal como un derecho político de los ciudadanos.

## Palabras clave:

- Democracia directa
- Consulta popular
- Resolución
- Constitucionalidad
- Materias vedadas
- Interpretación

Así pues, el presente trabajo pretende generar algunos apuntes de carácter conceptual sobre la democracia directa y la consulta popular, además realizar un análisis jurídico del marco constitucional y legal del mencionado derecho, y por último, realizar un análisis de las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la revisión de la constitucionalidad de las materias de la consulta popular sometidas a su consideración.

## Abstract:

Given the growing disaffection and disenchantment of citizens for representative democracy, the introduction of mechanisms of direct democracy such as popular consultation has emerged, which seeks to be a channel for citizen participation in public affairs. Currently in Mexico there is a popular consultation recognized by the constitutional and legal framework as a political right of citizens.

Thus, this work aims to generate some conceptual notes on direct democracy and popular consultation, as well as carry out a legal analysis of the constitutional and legal framework of the aforementioned right, and finally, carry out an analysis of the resolutions issued by the Mexico's Supreme Court on the occasion of the review of the constitutionality of the matters of the popular consultation submitted for its consideration.

## Keywords:

- Direct democracy
- Popular consultation
- Resolution
- Constitutionality
- Prohibited matters
- Interpretation



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La incipiente  
democracia mexicana  
atraviesa por una crisis  
de representación,  
ya que existe  
un hartazgo social  
de los ciudadanos  
frente a la clase política.*

La incipiente democracia mexicana atraviesa por una crisis de representación, ya que existe un hartazgo social de los ciudadanos frente a la clase política. Los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes.

Ante dichas circunstancias, la ciudadanía ha pugnado por una mayor participación en los asuntos de interés colectivo, su intervención pues en la discusión y toma de decisiones en la dimensión de lo público, que le otorgue un mayor protagonismo e influencia en la confección de la agenda pública.

En respuesta a dicho problema, el gobierno mexicano llevó a cabo la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, que introduce mecanismos de la democracia directa como la consulta popular y la iniciativa legislativa.

Con dicha medida, no se pretende sustituir a la democracia representativa sino en todo caso corregirla y complementarla, pero principalmente se busca empoderar al ciudadano y hacerlo participe de las decisiones políticas.

## I. MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en adelante (CPEUM), reconoce a la consulta popular como un derecho político para los ciudadanos, por lo que representa un gran avance para la consolidación democrática en nuestro país, sin embargo, existen requisitos en la legislación que hacen difícilmente practicable este derecho, aunado a una gran cantidad de materias vedadas, esto es, que no pueden ser objeto de consulta popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en adelante (SCJN) cumple un papel protagónico en el proceso de consulta popular pues una vez que se cumplen los requisitos para su activación, la revisión de la materia de la consulta es sometida a consideración de nuestro más Alto Tribunal. En este sentido, las resoluciones de la SCJN han frenado en la mayoría de las veces el ejercicio de este derecho al declarar la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, por tanto, es necesario, conocer cuáles son los argumentos utilizados por dicho Tribunal a través del análisis de sus resoluciones.

Los instrumentos de democracia directa, han sido asociados con un intento de dar respuesta a la creciente insatisfacción ciudadana con las instituciones de la democracia representativa, a través de la apertura de canales de intervención directa de la ciudadanía (AA. VV. 2001, citado por Ruth, S., y Welp, p. 2, 2015).

En efecto, basta con observar los datos del Latinobarómetro (2018) que arrojan cifras alarmantes en los niveles de satisfacción con la democracia, en el caso de México el porcentaje de satisfacción es del 16% de los ciudadanos, a lo anterior, debe sumarse la creciente desconfianza en las instituciones democráticas como el Congreso de la Unión y los partidos políticos, que cuentan tan solo con el 22% y el 11% de la confianza ciudadana, respectivamente.

En este contexto, bajo la democracia representativa los votantes deciden a qué candidato y partido desean elegir para que éste tome decisiones en su representación, mientras que a través de la democracia directa los ciudadanos quedan habilitados para decidir por sí mismos sobre asuntos



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

concretos, no delegando la toma de decisión en favor de sus representantes (Ellis, 2007, p.4).

En este sentido, Norberto Bobbio 1986, expone que *para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra, no haya ningún intermediario*. Así pues, los representantes electos, quedan fuera del mecanismo de la democracia directa, para dar espacio a la ciudadanía como eje principal en la toma de decisiones sobre la agenda pública.

Existen diversos mecanismos de participación ciudadana que son considerados como una tipología de la democracia directa. Al respecto, Ellis (2007), sostiene que los tres mecanismos principales de la democracia directa, son el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato (p. 3-4),

siendo pues que cada uno de dichos mecanismos merece un análisis particular, sin embargo únicamente se abordará el referéndum o también conocido como consulta popular.

Así pues, de lo expuesto con anterioridad es factible determinar que el referéndum corresponde o pertenece a los mecanismos tradicionales y principales de la democracia directa, aunque cabría hacer especial hincapié en que el referéndum, constituye una modalidad de la consulta popular. Corroborar lo anterior Martín (2012) quien aduce que las consultas populares son el género dentro del cual se encontrarían entre otras especies el referéndum (p. 106). Al respecto, Zovatto (2014) refiere que en América Latina la consulta popular, el referéndum o el plebiscito, son términos que se utilizan de forma indistinta (p.16).

En consecuencia, podemos válidamente establecer que al utilizar el término referéndum como mecanismo de la democracia directa, hacemos alusión de manera directa a la consulta popular. Así pues, por cuestión práctica, en lo subsecuente, al aludir a los términos “consulta

popular” y “referéndum”, se entenderá que nos referimos a la consulta popular vía referéndum.

## **II. LA CONSULTA POPULAR VÍA REFERÉNDUM**

El referéndum, como instrumento de la democracia directa es una apuesta para lograr una participación más directa de los ciudadanos en los temas públicos. En este contexto, es necesario tener un acercamiento conceptual de la consulta popular o referéndum, sin pretender desde luego agotar su estudio en este trabajo.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

En este contexto, para Sartori (1993) el referéndum hoy en día se limita a ser un instrumento de decisión que se añade a las elecciones como un segundo canal de la manifestación de la voluntad popular (p. 348).

En términos similares Ellis (2007), sostiene que el referéndum es el término dado a un voto directo sobre una propuesta específica, en contraste con los votos emitidos en unas elecciones que se hacen en relación con partidos políticos o candidatos en general y que reflejan las diferencias de los votantes sobre diferentes propuestas. Además señala que los referendos pueden celebrarse en relación con circunstancias particulares o, en lo referente, a reformas políticas específicas, pero en general refieren a temas de mucha significación política (p. 5).

Existen pues, algunos elementos comunes de las posturas que preceden, que pueden ayudar a una construcción básica del concepto de referéndum o consulta popular, a saber:

- Es el voto directo sobre una propuesta específica llevada a cabo por todos los ciudadanos.
- Se decide sobre cuestiones problemáticas en términos políticos sobre los que no existe un claro consenso.
- Esa decisión se materializa como la voluntad del pueblo.

Ahora bien, el concepto de la consulta popular o referéndum tiene sus partidarios, así como sus opositores, lo anterior significa que existe una discusión permanente sobre dicho instrumento de participación ciudadana y en consecuencia, diversas posturas de las cuales podemos mencionar algunas:

Entre los adeptos hacia el referéndum se ha mencionado que ante una creciente apatía y desilusión con las formas tradicionales de democracia, la democracia directa puede ayudar a recuperar el compromiso de los votantes con la política y la democracia.

Otro argumento a favor, consiste en que los referendos pueden ser utilizados para resolver problemas po-

líticos, particularmente por inercia gubernamental (Ellis, 2007, p.5).

Finalmente, otro argumento señala que el referéndum tiene la utilidad añadida de reforzar la norma jurídica ratificada con el plus de legitimidad que supone contar con la aprobación expresa y manifestada libremente por la ciudadanía, es decir, el referendo actuaría como un mecanismo de legitimación (Sabater, 1982, citado por Ramírez, p. 177, 2010).

Por otro lado, las posturas en contra del referéndum, apuntan a las deficiencias que presenta dicho instrumento de participación ciudadana, incluso catalogándolo como un mecanismo que no resuelve todos los conflictos y que no genera un nivel alto de participación de los ciudadanos como se espera, inclusive con escasos efectos sociales, pues es meramente consultivo.

Al respecto, Sartori (1993) sostiene que el referéndum está dentro de los casos en los que el principio mayoritario comporta resultados de suma cero. En este sentido, señala que el referéndum es una decisión típica de un solo golpe (*one shot*), que le corta la cabeza al toro, es decir, quien gana lo gana todo, quien pierde lo pierde todo (p. 348- 349).



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*En el referendo  
las posibles respuestas  
a la pregunta  
planteada por la  
consulta popular  
se limitan  
a la alternativa sí/no.*

Aunado a lo anterior otros autores han sostenido como límites o desventajas del referéndum, los siguientes:

En el referendo las posibles respuestas a la pregunta planteada por la consulta popular se limitan a la alternativa sí/no, por ello, limita considerablemente el número de cuestiones a tratar y dificulta el planteamiento de cuestiones complejas.

- Existen bajos niveles de participación en los referendos.
- El efecto de socialización política del ciudadano mediante este instrumento de la democracia participativa no es muy alto, ya que se agota con el ejercicio del voto en la consulta popular.
- El nivel de información de los votantes tiende a ser bajo.
- Los referendos pueden prestarse a fenómenos demagógicos.

- Es un procedimiento costoso. (Dienel y Harms, 2000, citado por Ramírez, p. 178, 2010).

Como es de advertirse, las diversas posturas han llevado a una interminable discusión sobre las bondades y desventajas que representa el referéndum o la consulta popular, no obstante, es un hecho que el mecanismo ha sido adoptado en diversas latitudes pese a sus numerosas críticas, por lo que es necesario llevar a cabo un estudio de su diseño jurídico en el caso mexicano, así como su ejercicio en la práctica para estar en posibilidad de identificar el despliegue de sus bondades a la democracia o bien sus desventajas que lleven a confirmar sus críticas.

### **III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2012**

En el mes de diciembre de 2009, el entonces Presidente de la República Felipe Calderón, presentó una ambiciosa iniciativa, que fue

seguida por cuatro iniciativas más de parte de los partidos políticos con representación en el Congreso (dos del PRI, una del PRD-PT-MC y una del PVEM) en los primeros meses del año siguiente.

El diagnóstico que hacían las distintas fuerzas políticas sobre el sistema político era relativamente similar y podría resumirse de la siguiente forma: el sistema presidencial en su actual configuración se encuentra agotado y ese agotamiento se refleja en ineficacia, falta de acuerdos, lentitud en la toma de decisiones, desprestigio de la política e insatisfacción con la democracia.

De esta manera los objetivos generales que perseguían dichas iniciativas eran hacer más gobernable, más eficiente, más responsable y más transparente el ejercicio de gobierno. Además, y es la parte que interesa a nuestro estudio, buscaba empoderar al ciudadano, acercarlo o hacerlo partícipe de las decisiones (Amparo, 2014, p. 68).

Así pues, las iniciativas fueron analizadas y dictaminadas por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012) y la reforma fue publicada el 9 de agosto de 2012, misma que fue identificada como “reforma política”.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La consulta popular  
es reconocida como  
un instrumento  
de participación  
ciudadana a través  
de la emisión  
del voto libre, secreto,  
directo, personal  
e intransferible  
(art. 4 LFCP).*

En efecto, los temas materia de modificación constitucional fueron, entre otros, candidaturas independientes, los relacionados con la participación directa de los ciudadanos como la iniciativa legislativa y la consulta popular.

Por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, son introducidos estos mecanismos, pero no es por una casualidad misma, sino porque la clase gobernante había advertido el creciente descontento de los ciudadanos hacia sus representantes, las instituciones y los partidos políticos.

Así, fue el comienzo del derecho político de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia constitucional, plasmado en la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM. Este dispositivo constitucional, cuenta con la Ley Federal de Consulta Popular en adelante LFCP, como su ley reglamentaria, la cual en fecha 14 de marzo de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante lo anterior, el 20 de diciembre de 2019 fue publicado en el

Diario Oficial de la Federación, una nueva reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato. A través de dicha reforma, se adiciona al texto de la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, la posibilidad de consultar temas de trascendencia regional y no solo nacional, además amplía el catálogo de los temas que no pueden ser objeto de la consulta popular, asimismo se especifica que la consulta popular se realizará en el mes de agosto y no así el día de la jornada electoral.

Ante esta reforma constitucional fue modificada la LFCP a efecto de armonizar el texto legal con las nuevas adiciones constitucionales.

Como es de advertirse la consulta popular es un derecho político de los ciudadanos incluido recientemente en el texto constitucional, mediante el cual se pretende empoderar a la ciudadanía e involucrarla en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Asimismo, dicho derecho en su escaso tiempo de vigencia, ha sido objeto de modificaciones tanto constitucionales como legales, por lo que se esperaría que estas modificaciones posibiliten un mayor y

accesible ejercicio del derecho, sin embargo en la realidad dicha esto parece muy lejano.

## **IV. ANÁLISIS DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA CONSULTA POPULAR**

Como ha quedado patente en el apartado anterior, la consulta popular es un derecho político de los ciudadanos, enmarcado en la fracción VIII del art. 35 de la CPEUM. Así pues, para un mejor análisis de dicho derecho se abordarán cada uno de los elementos que conforman su estructura en el texto constitucional, complementando su estudio con lo previsto en la LFCP.

### ***1. La consulta popular y su objeto:***

La consulta popular es reconocida como un instrumento de participación ciudadana a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible (art. 4 LFCP).



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

En este sentido, un primer requisito para el ejercicio de dicho derecho constitucional es que la consulta popular verse sobre temas de trascendencia nacional o regional.

La trascendencia nacional implica que en el tema propuesta para la consulta popular concurren dos elementos, esto es, que repercuta en la mayor parte del territorio nacional y que impacte en una parte significativa de la población.

Por su parte, la trascendencia regional implica que deben presentarse también dos elementos, que repercuta en una o más entidades federativas y que impacte significativamente en los habitantes de la entidad o de las entidades federativas.

En este sentido, la trascendencia nacional y regional atiende a ámbitos territoriales y su impacto en la población que habite los mismos, no obstante, consideramos que resultan conceptos ambiguos que generan por tanto incertidumbre, abriendo en gran medida el campo de discrecionalidad del intérprete.

## ***2. Sujetos legitimados para solicitar consulta popular***

De acuerdo con el texto constitucional, los sujetos legitimados para solicitar consulta popular son los siguientes:

**a)** Presidente de la República.

Sobre el particular debe señalarse que la LFCP (art. 16) refiere que el titular del ejecutivo federal podrá presentar una petición cada jornada de consulta popular, lo que significa que tendrá derecho solo a presentar una petición de consulta cada año. Asimismo, la petición podrá ser presentada ante cualquiera de las cámaras y deberá ser aprobada por la mayoría de cada una de éstas.

**b)** El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De acuerdo a la integración de las Cámaras del Congreso de

la Unión, el porcentaje que se requiere para activar la petición de la consulta popular, en el caso de la Cámara de Senadores, al menos, 43 legisladores y en el caso de la Cámara de Diputados, al menos, 165 diputados.

La petición podrá ser presentada ante cualquiera de las cámaras y será objeto de convocatoria solo aquella que sea aprobada por la mayoría de las cámaras del Congreso de la Unión, sin que pueda ser más de una.

**c)** Los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores cuando se trate de consultas populares de temas de trascendencia nacional. Por otro lado, se requiere al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, cuando se trate de temas de trascendencia regional.

Los ciudadanos podrán presentar más de una petición, ante la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda y la convocatoria se expedirá cuando se



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

reúna el apoyo ciudadano mencionado, previa declaración de constitucionalidad y aprobación de trascendencia nacional o regional a cargo de la SCJN.

Respecto al apoyo necesario para las consultas de temas de trascendencia nacional, el 2% de la lista nominal de electores, equivale a 1, 818,806 ciudadanos, según el corte al 20 de agosto de 2021, en donde el total de registros es de 90,940,320. (Instituto Nacional Electoral, 2021). Quizá dicho requisito excesivo, limite la posibilidad de que exista alguna petición de consulta popular esencialmente ciudadana.

### ***3. Autoridad que convoca a Consulta Popular***

El Congreso de la Unión es la instancia que emitirá la convocatoria para la consulta popular (arts. 26 a 28 LFCE), para ello, previamente la materia objeto de la consulta deberá ser declarada constitucional por el Pleno de la SCJN y tratándose de peticiones ciudadanas además haya calificado la trascendencia nacional o regional. En el caso de las peticiones formuladas por los otros

sujetos legitimados para solicitar consultas populares la trascendencia nacional o regional será calificada por la mayoría de los legisladores presentes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

Así pues, una vez que la SCJN declare la constitucionalidad de la materia de la consulta, el Congreso de la Unión expedirá la convocatoria, la cual notificará al INE para efectos de su organización.

#### **4. Materias vedadas o restringidas**

La CPEUM así como la LFCP (art. 11) establecen un catálogo de materias que no podrán ser objeto de consulta popular, a saber:

- a)** La restricción de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías de su protección;
- b)** Los principios consagrados en el art. 40 de la CPEUM;

- c)** La materia electoral;
- d)** La seguridad nacional, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;
- e)** La permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular;
- f)** El sistema financiero ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- g)** Las obras de infraestructura en ejecución.

Desde nuestro punto de vista dicho catálogo resulta una limitación excesiva para el ejercicio del derecho político, las materias son muy genéricas y por tanto crean incertidumbre, además dicha ambigüedad abre en gran medida el campo de discrecionalidad del intérprete.

Aunado a lo anterior, el catálogo de referencia contiene muchos temas que son de gran interés para la ciudadanía, por lo tanto, al encontrarse restringidos, no genera ningún incentivo para los ciudadano la activación de dicho mecanismo, por tanto dicho listado inhibe la participación ciudadana.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

## ***5. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

Como ya se ha señalado con antelación, las consultas populares serán calificadas previamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evitar que se consulten temas que vayan en contra de la Constitución (Carbonell, 2014, p.78).

En efecto, la intervención de la SCJN tiene como objetivo emitir una resolución por la que se determine si la materia de la consulta popular es acorde con la Constitución.

La resolución deberá determinar si el tema materia de la consulta es de “trascendencia nacional” y si el tema se puede encuadrar o no en alguno de los supuestos vedados a la consulta popular (Gutiérrez, 2012, p. 56).

La LFCP (arts. 26 frac. II, 27 frac. III y 28 frac. IV) es clara al señalar que la SCJN una vez que reciba la solicitud

- b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta.
- c) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las 24 horas siguientes a su emisión.

del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de la consulta, deberá:

- a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, que emplee lenguaje neutro, sencillo, comprensible y, en su caso, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

La resoluciones que emita la SCJN serán definitivas e intacables, por lo que en caso de declarar la inconstitucionalidad del tema de la consulta, se archivará como asunto totalmente concluido por parte de la Cámara correspondiente.

## ***6. Atribuciones del Instituto Nacional Electoral.***

El Instituto Nacional Electoral, en adelante INE, tendrá a su cargo en forma directa la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta. Cuando la convocatoria sea por parte de la ciudadanía, también le corresponderá manifestar que se haya satisfecho el 2% de las firmas exigido por la Constitución (Carbonell, 2014, p.78).

La participación del INE en el proceso de realización de la consulta



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La imparcialidad  
institucional en  
el desarrollo del  
procedimiento de  
la consulta popular  
debe ser clave  
en su éxito.*

popular es determinante, y así de conformidad con la LFCP (art. 35 a 63) corresponde a dicho Instituto:

- a)** La verificación del apoyo ciudadano;
- b)** La organización de la consulta popular;
- c)** La difusión de la consulta;
- d)** Llevar a cabo los actos previos a la jornada;
- e)** Llevar a cabo la jornada de la consulta popular;
- f)** Realizar el cómputo y declarar los resultados, y
- g)** Declarar la validez del proceso de consulta.

La imparcialidad institucional en el desarrollo del procedimiento de la consulta popular debe ser clave en su éxito, la información durante difusión de la consulta deberá ser objetiva y clara de tal manera que se dote al ciudadano de los elementos suficien-

tes para discernir al momento de emitir su voto.

## ***7. Temporalidad en que se realiza la jornada de consulta popular.***

A partir de la reforma constitucional de 2019, la jornada de consulta popular quedó establecida para llevarse a cabo el primer domingo de agosto, lo que significa que podrán realizarse de manera anual. Lo anterior, representa una progresividad del derecho político materia de análisis, pues antes de dicha reforma la jornada de consulta popular se realizaba el mismo día de la jornada electoral federal, por lo que solo podía realizarse cada tres años.

## ***8. Vinculatoriedad de la consulta popular.***

Para que los resultados de la consulta popular sean obligatorios para los poderes públicos, se requiere que exista una participación de al menos, el 40% de los inscritos en la

lista nominal de electores (Carbone-ll, 2014, p.78).

De acuerdo con lo señalado en la LFCP (art. 64), si el resultado de la consulta cumple con dicha participación, será vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo federales así como para las autoridades competentes y tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaración de validez.

Como se ha mencionado, actualmente la lista nominal de electores cuenta con 90,940,320 de registros, por lo tanto el 40% requerido para la vinculatoriedad de la consulta es equivalente a 36,376,128 de ciudadanos, por lo tanto, obtener dicho nivel de participación representa un gran obstáculo para que pueda cristalizarse un ejercicio de consulta popular.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

## V. LAS DETERMINACIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde su introducción en la Constitución, la consulta popular ha sido activada en cuatro ocasiones en el año 2014 y una en 2021, sin que haya sido fructífera en ninguno de los casos.

En este contexto, la intención de este apartado es abordar el estudio de las resoluciones realizadas por la SCJN en torno a las peticiones de consultas, destacando los argumentos más importantes que le permitieron arribar a este Alto Tribunal a sus determinaciones.

El estudio se realizará en base al orden cronológico y número de expediente otorgado por nuestra SCJN, a cada uno de los casos.

## 1. Expediente 1/2014

Los peticionarios de la consulta popular hicieron valer su derecho en fecha 4 de diciembre de 2013 ante la SCJN, entre los ciudadanos se identificaba a algunos legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En efecto, la materia de la consulta popular versaba sobre la modificación de los arts. 27 y 28 de la CPEUM. Los ciudadanos solicitantes argumentaban su inconformidad en contra de las iniciativas que se habían presentado ante el Congreso de la Unión, relacionadas con el sector energético del país.

Nuestro más Alto Tribunal, resolvió la petición de consulta popular en cita mediante resolución de fecha 27 de marzo de dos mil catorce, bajo el expediente 1/2014<sup>1</sup>.

---

<1> Consulta trámite previsto en el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Pleno, Expediente 1/2014.

En dicha ocasión, el Máximo Tribunal no se emitió respecto de la constitucionalidad de la materia de la consulta sometida a su consideración, sino que estimó que al carecer de legitimación los ciudadanos solicitantes, dicha consulta era improcedente y en consecuencia fue desechada de plano.

En efecto, la SCJN sostuvo que la constitución prevé el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia constitucional y solicitar al Congreso de la Unión que emita las convocatorias respectivas, “*Sin embargo, ello no da lugar a estimar que los promoventes “en su calidad de ciudadanos mexicanos” estaban en aptitud legal de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular, aún cuando a la fecha que formularon su petición no se había expedido la ley reglamentaria de la norma constitucional en análisis y que previamente hayan instado ante el Congreso de la Unión la convocatoria respectiva, ya que es a este órgano legislativo al que le corresponde solicitar a este Alto Tribunal que se pronuncie sobre el particular*”.

En consecuencia, en dicha ocasión nuestro más Alto Tribunal no entró



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

al estudio del fondo del asunto, para efecto de determinar la constitucionalidad del tema materia de la consulta popular sometida a su consideración.

## 2. Expediente 2/2014

La petición de consulta popular fue presentado el 10 de septiembre de 2014 por un grupo de ciudadanos ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados bajo el nombre “Petición de Consulta Popular: Ingreso Digno para los Trabajadores”. Entre dicho grupo, se encontraban algunos miembros del Partido Acción Nacional (PAN).

La SCJN emitió la resolución respectiva en fecha 29 de octubre de 2014, bajo el expediente 2/2014<sup>2</sup>. Así pues, la materia de la consulta popular versaba sobre la siguiente pregunta:

*“¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comi-*

---

<2> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno, Expediente 2/2014.*

*sión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?”*

En este tenor, nuestro Máximo Tribunal determinó que la materia objeto de la consulta popular sometida a su consideración, era inconstitucional, ya que incidía en los “ingresos y gastos del Estado”, así como en la “restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución”, límites reconocidos por el texto Constitucional y por tanto, a juicio de la SCJN dicha materia de la consulta contravenía lo dispuesto por el apartado tercero de la fracción VIII, del art. 35 de la CPEUM.

En esta tesitura, los solicitantes de la consulta argumentaban que el propósito sobre el cual versaba esta era *“modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL, y con ello garantiza la de las necesidades del trabajador y su*

*familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia constitución mexicana”.*

Dentro los argumentos sostenidos por la SCJN, en primer lugar podemos subrayar que el tema materia de la consulta fue calificado como de “trascendencia nacional” ya que a su consideración, ésta versaba sobre el salario mínimo que toda persona tiene derecho a recibir, lo que impactaba en la clase trabajadora a nivel nacional.

No obstante lo que precede, el Alto Tribunal señaló que la consulta de mérito no puede ser objeto de consulta popular, exponiendo que la materia tiene que ver con los “ingresos y gastos del Estado”, entre los argumentos al respecto precisó: *“pues si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia al concepto de salario mínimo ya sea de manera directa o indirecta, puesto que este concepto ha sido utilizado en una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera, precisamente la consulta tiene esa finalidad, determinar nuevas bases para fijar el salario mínimo”.*



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

Por otro lado, se estableció que la materia de la consulta incidía en la prohibición relativa al tema de la “restricción de derechos humanos reconocidos por la Constitución”, toda vez que *“con la pregunta planteada lo que se pretende es sustituir una base constitucional por una base de legalidad, dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores”*.

Aunado a ello, se subraya que el art. 123, fracción VI, párrafo 2º de la CPEUM, reconoce la existencia del derecho humano de naturaleza social de percibir un salario mínimo, el cual es fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, tomando como elementos: el orden material, social, cultural y el aseguramiento de la educación obligatoria.

Se expone en la resolución que lo que pretende la consulta es que dicha Comisión Nacional de Salario Mínimos fije un nuevo salario mínimo, no con sus elementos habituales, sino de conformidad con la línea de bienestar definida por el Consejo Nacional de Evaluación

de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En este sentido se subraya que el CONEVAL establece su línea de bienestar en lineamientos y criterios generales para la definición, justificación y medición de la pobreza, como aquel parámetro que permite identificar a aquella población que no cuentan con recursos suficientes para adquirir bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. En consecuencia la SCJN señala que los parámetros del CONEVAL no se adecuan a lo exigido por el art. 123 CPEUM.

En el presente caso resulta interesante acudir a las posturas de dos Ministros que emitieron en su momento su voto particular.

En lo que interesa, el Ministro José Ramón Cossío Díaz sostuvo que las consecuencias o efectos que pudiera generar la consulta popular en caso de aprobarse, no pueden ser analizadas y valoradas por el Alto Tribunal, pues las consecuencias las asume la ciudadanía al activar el mecanismo.

Respecto del fondo del asunto y con motivo de su disenso sostuvo que la

materia objeto de la consulta sí resulta viable por varias razones. En primer lugar, porque no restringe ningún derecho humano reconocido por la CPEUM, ya que el derecho a percibir un salario mínimo es en sí mismo un derecho humano de naturaleza social establecido en el art. 123 de la CPEUM que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia, en el orden material social y cultural y proveer a la educación obligatoria de los hijos. Por ello, defiende que la pretensión de la fijación de uno nuevo que tenga asegurado un mínimo no puede ser de ninguna manera restrictivo de este derecho humano.

Aunado a lo anterior, el Ministro Cossío estimó que el salario mínimo como un derecho constitucional, no se refiere directamente a los ingresos y gastos del estado, pues su objeto no está relacionado con ninguno de los elementos del sistema financiero conforme a los numerales 72 h) y 74 de la CPEUM. Precisa que si bien podría decirse que el salario mínimo tiene una relación indirecta con los gastos del Estado en lo que concierne a pago de salarios y pensiones, pero ello no puede ser impedimento para la procedencia de la consulta.

Por otro lado, el Ministro de referencia, apunta que la interpretación mayoritaria respecto de la materia

Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La SCJN tiene que desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano por lo que debe buscarse el “como si” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que imposibiliten su acceso.*

de ingresos y gastos del Estado, es en un sentido amplio, lo que restringe la posibilidad de la consulta. Subraya que la interpretación en sentido amplio de los temas excluidos de la consulta socava la finalidad de la misma como instrumento de democracia semidirecta, haciéndola impracticable.

Finalmente sostiene que la SCJN tiene que desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano por lo que debe buscarse el “como si” se logra hacer efectivo el

acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que imposibiliten su acceso.

Por su cuenta el Ministro Juan N. Silva Meza, expreso en su voto particular los siguientes argumentos: expuso que la consulta popular como mecanismo de la democracia directa debe considerarse como un instrumento que sirva para replantear el orden constitucional vigente, porque la soberanía del país recae en el pueblo, y éste tiene en todo momento el derecho de considerar la pertinencia de alterar, incluso en lo esencial su propia Constitución.

Nos llama la atención este punto, pues con tal argumento se reconoce el poder reformador intrínseco de la consulta popular como mecanismo de la democracia directa.

Respecto del fondo del asunto enfatiza que la materia de la consulta constitucional pretende la inclusión de un nuevo parámetro, el de la línea

del bienestar fijada por el CONEVAL, que sirva como mínimo y no como tope para fijar el salario mínimo.

### 3. Expediente 3/2014

De nueva cuenta los impulsores de la consulta popular son un grupo de ciudadanos organizados por el Partido de la Revolución Democrática PRD y Movimiento de Regeneración Nacional MORENA, la petición fue presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de septiembre de 2014.

Nuestro Alto Tribunal resolvió la presente consulta popular mediante resolución de fecha 30 de octubre de 2014, bajo el expediente 3/2014<sup>3</sup>. El planteamiento sobre el que versaba la consulta de mérito era el siguiente:

*“¿Estás de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los numerales 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?”*

La SCJN estimó que al incidir en los ingresos y gastos del Estado el ob-

---

<3> Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión. Expediente 3/2014.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La consulta popular  
como un derecho  
humano establecido  
en el art. 35  
de la CPEUM,  
la interpretación  
de los derechos  
humanos debe ser  
la más benéfica  
para la persona,  
ya que de otro modo,  
se iría en contra  
sentido al art. 1º  
de la CPEUM.*

jeto materia de la consulta, en consecuencia, resultaba inconstitucional. En este tenor, los solicitantes pretendían someter a discusión de la ciudadanía el decreto de reformas de los numerales 25, 27 y 28 constitucionales, relacionados todos con el sector energético del país. Así pues, apuntaban algunas complejidades de dichas reformas como:

- a) Eliminación de las demás actividades que no sean de exploración y extracción de las áreas estratégicas de la Nación;
- b) Permiso de contratos con particulares nacionales y extranjeros en todas las áreas que correspondan a petróleos e hidrocarburos, y
- c) Las reglas especiales en materia de exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos.

Así pues, de manera concreta nuestro Máximo Tribunal señaló: *“Este Tribunal Pleno encuentra que el desahogo de la presente consulta de manera directa*

*incidirá sobre los ingresos del Estado, pues por definición cualquier industria estatal, y sobretudo la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo”.*

Así pues para reforzar lo anterior, acudió a la literalidad del art. 27 de la CPEUM, el cual había sido modificado con motivo de las reformas a las que se refería la pregunta materia de la consulta, así pues dicho dispositivo reza:

*“Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria”.*

En consecuencia, el Alto Tribunal sostiene que del numeral transcrito, el Constituyente permanente creó una regla para la obtención de ingresos estatales provenientes de la exploración y extracción del petró-

leo y demás hidrocarburos, con lo cual se actualiza la materia vedada contenida en el art. 35, fracción VIII, numeral 3 de la CPEUM, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto los ingresos del Estado.

Finalmente subrayó que disposiciones como el art. 28 de la CPEUM y las disposiciones transitorias del Decreto aludido, prevén diversas normas dirigidas a regular los ingresos derivados de la industria petrolera.

En este contexto, la resolución de mérito propició el voto particular Ministro José Ramón Cossío Díaz el cual merece ser resaltado. En efecto dicho Ministro manifestó su inconformidad con el criterio mayoritario, ya que ésta parte de una interpretación amplia del concepto de “ingresos y gastos del Estado”.

A su juicio la consulta popular como un derecho humano establecido en el art. 35 de la CPEUM, la interpretación de los derechos humanos debe ser la más benéfica para la persona, ya que de otro modo, se iría en contra sentido al art. 1º de la CPEUM, de esta forma sostiene la misma postura que en la resolución del expediente 2/2014.

Asimismo, de manera categórica adujo que no puede afirmarse de



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

manera general que “por definición” cualquier industria estatal proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo, y que esto nos lleve de manera directa a declarar la inconstitucionalidad de la consulta de mérito.

Enfatizó que si confrontase la reforma objeto de consulta y el texto anterior de la constitución, se concluiría que la nueva redacción plasmada en la reforma, en ningún sentido altera (aumenta o disminuye) los ingresos o gastos del Estado, por lo que cambiaría únicamente la mecánica y las condiciones para su obtención.

Finalmente dicho Ministro insistió en que debe buscarse el “como sí” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta popular, tal y como ya lo había hecho valer en la resolución del expediente 2/2014.

#### ***4. Expediente 4/2014***

La petición de consulta popular fue presentada ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por un gru-

po de ciudadanos organizados por el Partido Revolucionario Institucional PRI.

La SCJN emitió su resolución en fecha 3 de noviembre de 2014, bajo el expediente 4/2014<sup>4</sup>. La materia de la consulta planteada se basa en la siguiente pregunta:

*“¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”*

En este contexto nuestro Máximo Tribunal resolvió que la materia objeto de la consulta popular versaba sobre materia electoral, por lo que en consecuencia su objeto resultaba inconstitucional.

Entre algunos argumentos esgrimidos por los solicitantes destacan que la reducción de las Cámaras del

Congreso Federal, acarrearían beneficios como la disminución del gasto público que representa el Congreso de la Unión y que facilitaría la construcción de acuerdos entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas, entre otros.

En esta tesitura el Alto Tribunal determinó que en la especie se colmaba el supuesto previsto en la fracción VIII del art. 35 de la CPEUM, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto la materia electoral. Arriba a tal conclusión aduciendo que la disminución de diputados de representación proporcional constituye un tema electoral dado que no se afecta exclusivamente a la conformación orgánica del poder legislativo del que se trate.

Así pues, el Pleno de la SCJN puntualizó que dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal sino que, acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos y en su caso de los candidatos independientes, en las Cámaras del Congreso de la Unión.

---

<4> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno, Expediente 4/2014.*

Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*Materia electoral  
debe entenderse  
como aquella referida  
a los procedimientos  
y reglas formales  
con base en los cuales  
los ciudadanos eligen  
a sus representantes  
para integrar  
los poderes  
en los que se deposita  
el gobierno.*

En este tenor, es conveniente acudir al voto particular expuesto por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se manifestó en contra de las consideraciones sostenidas en el proyecto.

En efecto, dicho Ministro subrayó que la integración de los poderes del Estado es una cuestión constitucional, más no electoral, bajo el siguiente argumento:

*“Así la materia electoral debe entenderse como aquella referida a los procedimientos y reglas formales con base en los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes para integrar los poderes en los que se deposita el gobierno. Lo cual resulta distinto de la integración de los poderes del Estado que resulta una cuestión constitucional, más no electoral.”*

Finalmente, concluyó que la materia de la consulta tendría por objeto modificar el principio de representatividad consagrado en el art. 40 de la CPEUM, ya que a través de la disminución del número de diputados plurinominales se altera la conformación

de un órgano legislativo que busca siempre la representatividad tanto de las mayorías como de las minorías. Aunque, añada, que esta materia igualmente no puede ser objeto de consulta ya que se encuentra vedada también por el art. 35 fracción VIII de la CPEUM.

## 5. Expediente 1/2020

En fecha 15 de septiembre de 2020, el Presidente de la República presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, una petición de consulta popular.

La SCJN emitió su resolución en fecha 1 de octubre de 2020, bajo el expediente 1/2020<sup>5</sup>. El planteamiento sobre el que versaba la consulta de mérito era el siguiente:

*“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su*

---

<5> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión. Expediente 1/2020*

*caso, sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Caderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.*

En dicha resolución se precisa que el 24 de septiembre de 2020, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presentó al Pleno de la SCJN un proyecto de resolución en el que propuso declarar inconstitucional la materia de la consulta popular.

No obstante lo anterior, se precisa que en sesión de primero de octubre de ese mismo año, el Pleno de la SCJN discutió el asunto y por mayoría de 6 votos en contra de la propuesta original, se determinó rechazar el proyecto presentado.

Así pues, nuestro más Alto Tribunal declaró la constitucionalidad de la petición de consulta popular. Para arriba a tal determinación sostiene que al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, se debe optar por una interpretación que favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En este sentido consideró que existen dos posibles lecturas de la petición:



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

La primera supondría que el tema de la consulta es sobre las facultades de las autoridades de administración y procuración de justicia, en concreto, aquellas destinadas a investigar y sancionar a los responsables. Sin embargo, de aceptarse este supuesto, la SCJN tendría que concluir que dichas facultades son garantías orgánicas de los derechos humanos de acceso a la justicia, de reparación de las víctimas y el derecho a la verdad, por lo que dicho supuesto encuadraría en la materia vedada de “restricción de los derechos humanos” contenida en el numeral tercero del artículo 35 de la CPEUM.

La segunda lectura de la petición, en cambio, supondría que el tema de la consulta popular versa sobre el esclarecimiento de hechos pasados mediante las facultades discrecionales de los órganos representativos que servirían para tal fin. Se precisa que dicho supuesto no se ubicaría ninguno de las restricciones establecidas en el numeral aludido en el párrafo anterior. Por tanto, el Pleno de la SCJN se decantó por dicho supuesto enfatizando que

se trata de la definición correcta del tema o materia de la consulta, en virtud de que maximiza el derecho humano de la consulta de acuerdo con la regla de la preferencia.

En este contexto, el Pleno de la SCJN sostienen que lo medular, es que en el escrito de petición de la consulta popular, se haga alusión a la falta de un cause legal nítido para impulsar esos procedimientos (facultades discrecionales), dejando solo como hipotéticos o eventuales las acusaciones y juicios que en su caso puedan ocurrir.

Bajo dicha interpretación el Pleno de la SCJN arriba a la determinación de que la materia de la consulta es constitucionalmente válida. Además se expone que en caso de que exista un resultado vinculante de la consulta, el Presidente de la República deberá encomendar a parte de sus órganos allegarse de elementos y evaluar los hechos acaecidos en el pasado y en su caso, impulsar los procedimientos necesarios. Se enfatiza que lo anterior no violenta ninguna norma y que el Ejecutivo no tiene la obligación de llevar a cabo estas

acciones, pero tampoco existe una norma que lo prohíba.

Por otro lado, en caso de que el resultado de la consulta popular fuera negativa, las consecuencias serían que ni el Ejecutivo, el Legislativo, ni las autoridades competentes, estarían obligadas a utilizar sus facultades discrecionales para tal fin, ello, no exime a dichas autoridades de denunciar aquellos hechos que tenga conocimiento y puedan constituir delitos.

Asimismo al evaluar la legalidad de la pregunta materia de la consulta, el Pleno de la SCJN, estimo que frente a una propuesta de pregunta defectuosa, la normatividad obliga a dicho Alto Tribunal a modificar la pregunta en lugar de desestimarla, ello, en términos de lo dispuesto por los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 26 de la LFCEP.

En este tenor, el Pleno de la SCJN concluye que la propuesta de pregunta, *“guarda una relación parcial con la materia de la consulta; es inquisitoria al incluir a personas en concreto, no está formulada en lenguaje neutro, contiene un juicio de valor y tampoco produce una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. Por ello, son dos los componentes de la pregunta que*

Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*Para determinar  
la constitucionalidad  
de la materia  
de la consulta popular,  
la SCJN resolvió  
a través  
de una interpretación  
pro persona, esto es,  
la interpretación  
que más favorece  
a la persona.*

*deben excluirse: 1) Las locuciones referidas a la investigación y sanción por parte de las autoridades competentes, y 2) Los nombres propios de las personas referidas”.*

En efecto, sobre el primero de los puntos referidos nuestro Máximo Tribunal considera que la modificación debe partir de que el objeto de la consulta es sobre el esclarecimiento de los hechos del pasado mediante las facultades discrecionales de los órganos representativos que servirían para tal fin, por otro lado, respecto al segundo de los puntos, se debe eliminar la referencia de los nombres de las personas atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional - el cual exige que las normas del orden jurídico nacional no estén dirigidas a personas nominalmente designadas-, la pregunta no puede estar dirigida a un grupo de personas identificables por su nombre y apellidos, debe garantizarse que las personas sean tratadas en condiciones de igualdad.

Con motivo de lo anterior, la pregunta fue modificada en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

Ahora bien, sobre algunos de los términos introducidos con dicha modificación el Pleno de la SCJN señala que al referirse a las “acciones pertinentes” se trata de que en caso de que las autoridades resulten vinculadas, entonces contarán con un margen de acción para elegir entre varias posibilidades, esto es, los cursos de acción más convenientes. Respecto a la adición “con apego al marco constitucional y legal” se refiere a que todas las acciones pertinentes de las autoridades vinculadas encuentran un límite en aquellos contenidos que cuyo cumplimiento sea obligatorio y no potestativo, esto es, que estén protegidos por los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Ahora sobre el enunciado “para emprender un proceso de esclareci-

miento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos” se realiza con la intención de precisar a la población que no se le está preguntando si quiere que se cumpla una facultad de ejercicio obligatorio, como por ejemplo la apertura de una carpeta de investigación por parte de la autoridad competente, por el contrario dicho desvelamiento del pasado se realizaría mediante el establecimiento de mecanismos o cauces institucionales complementarios, siempre que se encuentren en el campo de las facultades discrecionales de las autoridades vinculadas.

La resolución del expediente en análisis es sin duda, un parteaguas de la consulta popular en nuestro país, ya que a través de la determinación de la constitucionalidad de la materia de la consulta, posibilita a que la ciudadanía participe por primera vez en una jornada de consulta popular, por lo que el mecanismo de participación ciudadana se pudo llevar a la práctica.

Para determinar la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la SCJN resolvió a través de una interpretación pro persona, esto es, la interpretación que más favorece a la persona. En efecto, ante dos supuestos o lecturas de la petición de la consulta, la SCJN



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

optó por aquella que otorgaba una interpretación más favorable al ejercicio del derecho, relegando aquél supuesto que encuadraba en una de las materias no permitidas para el ejercicio del derecho como lo es la restricción de derechos humanos.

La SCJN deja claro que el tema de la consulta popular, se trata sobre el esclarecimiento de hechos pasados mediante las facultades discrecionales de los órganos de representación vinculados, por lo que la consulta popular no se trata de preguntar a la ciudadanía si se quiere que las autoridades cumplan con una facultad de carácter obligatorio.

En base a la resolución ¿qué debe esperarse de los resultados de la consulta popular en la práctica?, al respecto existen dos supuestos, el primero cuando la consulta es vinculante, en este caso las autoridades vinculadas deberán allegarse de elementos y evaluar los hechos ocurridos en el pasado y en su caso, impulsar mecanismos o cauces institucionales complementarios, siempre que se encuentren en el campo de las facultades

des discrecionales. Al respecto debe mencionarse que la SCJN no especifica cuáles son dichas acciones o mecanismos que deberán impulsar las autoridades vinculadas, por lo que se entiende que lo deja a consideración de las mismas.

En el supuesto de que la consulta popular no resulte vinculante, las autoridades no estarían obligadas a llevar a cabo dichas acciones o mecanismos, sin embargo, no exime a dichas autoridades de denunciar aquellos hechos que tenga conocimiento y puedan constituir delitos.

## VI. CONCLUSIONES

La consulta popular vía referéndum es un mecanismo de la democracia directa que empodera a la ciudadanía para tomar parte de la agenda pública. Además en un derecho político establecido en nuestra Constitución, que surge ante una creciente ola de insatisfacción de la ciudadanía con la democracia y sus instituciones.

El desarrollo constitucional y legal de dicho derecho político, cuenta con varios requisitos que resultan

excesivos, por lo que imposibilitan su ejercicio, entre éstos podemos encontrar, los porcentajes requeridos para la activación del derecho en caso de que la petición provenga de la ciudadanía, o bien, el porcentaje para que la consulta resulte vinculante. Aunado a ello, la excesiva regulación de materias que no pueden ser objeto de dicho derecho.

La consulta popular en nuestro país, no ha sido fructífera, así lo demuestran las resoluciones analizadas supralíneas, pues la mayoría de las peticiones de consulta no han podido llevarse a la práctica, debido a que los temas materia de las consultas que han sido puestas a consideración de la SCJN, tres de éstas han sido calificadas como inconstitucionales, mientras que otra fue desechada de plano debido a su improcedencia y solo una fue declarada constitucional.

Existe un factor común en las consideraciones que han llevado a nuestro más Alto Tribunal a determinar la inconstitucionalidad de la materia objeto de la consulta, se trata de la interpretación amplia de los temas vedados por el art. 35, fracción VIII, numeral 3 de la CPEUM, por lo que cualquier tema objeto de consulta popular es encuadrado en alguno de éstas materias, negando así la posi-



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

bilidad de que se califique de constitucional la consulta.

En este sentido, la SCJN debe evitar interpretaciones en sentido amplio respecto de las materias vedadas por la Constitución, ya que la consulta popular resultaría impracticable, esto es, la interpretación amplia restringe el uso de la consulta popular; por el contrario, debe interpretarse atendiendo al principio pro persona, establecido por el art. 1º Constitucional y, en consecuencia, abrirá la posibilidad de que prospere la consulta. Este último supuesto ha sido comprobado en la resolución del expediente 1/2020, en donde la SCJN optó por una interpretación más favorable al ejercicio del derecho, consumando así la constitucionalidad de la materia de la consulta planteada.

Las consultas solicitadas han tratado de poner en el debate ciudadano los siguientes temas: materia energética, relacionada con la reciente reforma Constitucional de los artículos 25, 27 y 28 (la primera y la tercera petición de consulta abordan el mismo tema);

fijar nuevo salario mínimo; eliminación de 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías y por último llevar a cabo las acciones pertinentes, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en el pasado, por los actores políticos. Solo la última de las peticiones de consulta pudo llegar a la papeleta el día de la jornada de consulta popular.

Según los cuatro primeros expedientes analizados los peticionarios son ciudadanos, pero no hay que dejar pasar desapercibido que son ciudadanos organizados por partidos políticos, esto es, hasta el momento no ha existido una petición de consulta popular en esencia ciudadana. Por su parte, la última de las peticiones de consulta popular fue presentada por el Presidente de la República.

La Corte está dividida existiendo en la actualidad un grupo de Ministros interesados en que la consulta popular como mecanismo de la democracia directa, se haga practicable. Además resaltan que al ser un derecho político y derecho humano,

debe otorgarse una protección más amplia y en consecuencia cualquier interpretación debe ser la más favorable al ciudadano, en atención al principio pro persona.

Entre los argumentos de los votos particulares se ha resaltado también la importancia del poder de reforma que contiene la consulta popular, puesto que así como se dice que los legisladores elaboran las leyes como expresión de la voluntad del pueblo, así el pueblo a través de la consulta popular puede corregir lo que su representante ha plasmado u omitido en la norma.

Aunado a lo anterior, los peticionarios, sobretodo en el caso de los ciudadanos debemos madurar la experiencia en la práctica de la consulta popular, a través de una mejor organizada e informada ciudadana, de donde surjan propuestas de interés colectivo, que reflejen un conocimiento del tema propuesto y que contenga una mayor solidez jurídica, de tal forma se acoten las posibilidades de interpretaciones restrictivas del derecho por parte la SCJN al momento de calificar su constitucionalidad y superada esta etapa pueda someterse a votación en la jornada de consulta popular.

Ahora bien y para concluir, sabemos la ardua labor jurídica encomendada



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

a la SCJN, precisamente por el carácter de los temas que en su mayoría serán de tinte político e ideológicos, puede llegar a provocar presiones políticas sobre el Alto Tribunal. Por tanto, el reto para la SCJN es mantener la objetividad e imparcialidad que le caracteriza en aras de perseguir el espíritu democrático y de la participación ciudadana; de lo contrario sus resoluciones serán endebles jurídicamente y podrá dar lugar a la especulación falta de credibilidad de sus decisiones frente a la ciudadanía.

## VII. FUENTES

- > **Amparo, M., 2014, Para entender la reforma de las instituciones políticas del Estado Mexicano**, Primera Edición, México D.F.: NOSTRA Ediciones.
- > **Bobbio, N., 1986, El futuro de la democracia**, Primera Edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- > **Carbonell, M., 2014, México en la en-**

**crucijada: ¿modernidad o barbarie?**, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3697>

> **Ellis, A., 2007, Uso y diseño de referendos.** Un ensayo práctico desde IDEA Internacional, en Revista de Derecho Electoral, no. 4, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3988113>

> **Gutiérrez, O., 2012, Modificaciones constitucionales de la reforma política del 9 de agosto de 2012,** Primera Edición, México D.F., Asesoría de Diseños Normativos.

> **Instituto Nacional Electoral, 2021, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral,** consultado el 27 de agosto de 2021 en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

> **Latinobarómetro, 2018. Informe 2018,** consultado el 27 de agosto de 2021 en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

> **Martín, E., 2012, El referéndum y las consultas populares en las co-**

**munidades autónomas y municipios,** en Revista Vasca de Administración Pública, no. 94, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110522>

> **Ramírez, A., 2010, Democracia Participativa.** La democracia participativa como profundización en la democracia, Primera Edición, Valencia, Tirant lo Blanch.

> **Ruth, S., y Welp, Y., 2015, Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina,** "Paper" presentado en el Seminario de Investigación del Instituto de Iberoamérica el 22 de mayo de 2015.

> **Sartori, G., 1993, ¿Qué es la democracia?**, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1135>

> **Zovatto, D., 2014, Las Instituciones de la Democracia Directa,** consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3717/3.pdf>

## *Legislación*

> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 28-05-2021,** consultada el 27 de agosto de 2021 en: <http://>



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

> **Ley Federal de Consulta Popular, Última Reforma DOF**, 19 de mayo de 2021, consultada el 27 de agosto de 2021 en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)

## *Resoluciones*

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consulta trámite previsto en el párrafo segundo de la fracción II**, del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Pleno, Expediente 1/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161925>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión**, Pleno, Expediente 2/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/Consulta->

Tematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172299

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión.** Expediente 3/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno,** Expediente 4/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno,** Expediente 1/2020, consultable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

# ENCUESTAS POR INTERNET: ACCIONES INSTITUCIONALES PARA INHIBIR LA DESINFORMACIÓN

**Sumario:** *Internet surveys:  
Institutional actions  
to suppress disinformation*

- I. Por qué y para quién se regula
- II. Detección de encuestas que carecieron de metodología en Ciudad de México
- III. Resultado del monitoreo a medios digitales que difunden encuestas por internet
- IV. Conclusiones
- V. Fuentes

**Ernesto  
Ramos Mega\***

*\*Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. El autor agradece la colaboración de Gabriela Baena y Gabriel López en la creación de este texto.*



## Resumen:

Durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, el Instituto Electoral de la Ciudad de México identificó la existencia de diversas encuestas que se difundían por internet y redes sociales, pero no estaban siendo informadas con su respectiva metodología a la autoridad electoral. Lo anterior motivó a la autoridad electoral en la Ciudad de México a monitorear encuestas difundidas en medios digitales, con el objetivo de cumplir con los principios rectores de certeza, legalidad, equidad y transparencia. Dichas publicaciones se integraron en informes realizados ex profeso y presentados mensualmente en las sesiones ordinarias del Consejo General.

Este seguimiento permitió que se advirtiera a los difusores la obligación de cumplir con la metodología necesaria que marca la ley. Finalmente se narra cómo se logró modificar el comportamiento de las empresas inhibiendo la publicación de encuestas que carecían de metodología y no podían ofrecer certeza a la ciudadanía.

## Palabras clave:

- Encuestas por internet
- Redes sociales
- Metodología
- Requerimientos
- Certeza

## Abstract:

During the 2020-2021 Ordinary Local Electoral Process, the Electoral Institute of Mexico City identified the existence of multiple surveys that were disseminated, over the internet and social networks, whose respective methodology was not being informed to the electoral authority. This motivated the electoral authority of Mexico City to monitor surveys in digital media, in order to accomplish its guiding principles of certainty, legality, equity and transparency. These publications were integrated into reports presented on a monthly basis at the ordinary sessions of the General Council.

Moreover, this monitoring allowed diffusers to be warned of the obligation to comply with the necessary methodology mandated by law in the cases in which the media expressed ignorance of complying with this obligation. Finally, it is shown how it was possible to modify the behavior of companies by inhibiting the publication of surveys that lack methodology and therefore, could not offer certainty to the citizenhip.

## Keywords:

- Internet surveys
- Social network
- Methodology
- Requirements
- Certainty



Encuestas  
por internet:  
**acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación**

*Las encuestas tienen por objetivo presentar las preferencias y opiniones de la ciudadanía sobre determinadas candidaturas o partidos.*

Durante los procesos electorales<sup>1</sup>, las encuestas tienen por objetivo presentar las preferencias y opiniones de la ciudadanía sobre determinadas candidaturas o partidos. La reforma electoral de 2014 adicionó a la función electoral, la obligación de verificar el cumplimiento de los criterios generales que deben adoptar las personas físicas o morales cuando difundan encuestas o sondeos de opinión.<sup>2</sup>

Según Corbetta, las encuestas por muestreo son “un modo de obtener información preguntando a los indi-

---

<1> *De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 225, el proceso electoral ordinario se inicia en septiembre del año previo al de la elección, y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

<2> *En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 251, numeral 6, se establece que la difusión y monitoreo de encuestas se realizará durante el proceso electoral, exceptuando los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas.*

*viduos que son objeto de la investigación, que forman parte de una muestra representativa, mediante un procedimiento estandarizado de cuestionario, con el fin de estudiar las relaciones existentes entre las variables” (Corbetta, 2007, citado en Batthyány 2011, p.86).*

Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión por cualquier medio, están obligadas a presentar al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización y resultados obtenidos para que la autoridad electoral compile esta información y la haga pública. El objetivo es que las personas que difunden o realizan encuestas, se apeguen a lo establecido en los criterios establecidos en ley<sup>3</sup> para darle certeza a la ciudadanía que la informa-

---

<3> *El artículo 213 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, numeral 1, especifica que es a la autoridad electoral a quien le corresponde emitir las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales.*

ción publicada se trata de estudios demoscópicos y no de opiniones o propaganda simulada.

Todos los actos que impliquen publicación de encuestas, su metodología y resultados<sup>4</sup>, requieren de elementos mínimos para garantizar la certeza y la confiabilidad de los datos publicados; es por ello que en la Ciudad de México se considera un derecho de la ciudadanía acceder a esta información.

El 26 de febrero de 2021, se presentó al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), el sexto Informe en materia de Encuestas por Muestreo<sup>5</sup> cuyo fin fue dar a conocer preferencias o tendencias electorales del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. A partir de la información identificada y ante la falta de información en la metodología, se ordenó dar seguimiento a las encuestas realizadas y difundidas en internet, toda vez que la ciudadanía se vio enfrentada a una multiplicidad de encuestas y sondeos de

---

<4> *Art. 6 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.*

<5> *Existen otros cinco informes previos en los que se dieron a conocer encuestas con sus respectivas metodologías.*

Encuestas  
por internet:  
**acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación**

opinión publicados en diversos medios digitales cuyos resultados eran muy disimiles entre sí y no contenían información básica sobre la metodología utilizada en cada caso.

La decisión del Consejo General de ampliar el monitoreo de encuestas y sondeos de opinión a internet y redes sociales, implicó que el ejercicio de la función electoral inhibiera la conducta de aquellos medios que omitieron informar su metodología, técnica aplicada e incluso los costos vinculados, pues ninguno de estos ejercicios es gratuito en su difusión y publicación. Además, una vez que inició el monitoreo, se identificó que las encuestas que estaban siendo difundidas por internet eran más del doble de las encuestas realizadas por medios impresos; esto demostró la relevancia de la ampliación en el monitoreo y la necesidad de seguir regulando este tipo de encuestas.

# I. POR QUÉ Y PARA QUIÉN SE REGULA

De Andrea Sánchez, (2009) en su texto titulado *Los sondeos electorales. Sus efectos deformadores de la opinión pública*, plantea, con base en el estudio de Max Alfred, cinco efectos que pueden provocar una distorsión en la voluntad popular durante los procesos electorales:

1. Carro completo: implica apoyar a aquel candidato que refleja mayor ventaja en las encuestas.
2. Simpatía por el débil: los electores modifican su opinión para apoyar al candidato que se ve más desfavorecido en las encuestas.
3. Efecto desmotivador: los electores de abstienen de votar ya que consideran tener certeza del resultado, por lo que su voto no es necesario, ya sea a favor o en contra.

4. Efecto motivador: las encuestas motivan y alertan a la ciudadanía sobre el hecho de que hará una elección.

5. Libre albedrío: los electores votan para demostrar que las encuestas están equivocadas.

A pesar de la orientación del voto que pueda tener el actuar de la ciudadanía, dependiendo del caso y contexto concretos, la autoridad electoral debe procurar que las encuestas cumplan los parámetros necesarios para demostrar que se trata de un estudio confiable. De acuerdo con *Salvador Borrego (2010)* la calidad de una encuesta está determinada fundamentalmente por los siguientes factores:

*la validez del cuestionario, el procedimiento para obtener la muestra, la confiabilidad en la información recabada por los encuestadores, la corrección en la tabulación o la captura computacional de los datos y, la pertinencia de las técnicas estadísticas de análisis que se aplican para obtener las estimaciones y sus márgenes de error (p.24).*

Por su parte, Corbetta considera que *“para la redacción de una buena encuesta, hay algunos elementos que resultan fundamentales, como*



Encuestas  
por internet:  
**acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación**

*lo son: la experiencia del aplicador; el conocimiento de la población a la que va destinado el cuestionario, y la claridad de las preguntas." (Corbetta, 2007, citado en Batthyány 2011, p.86).*

***Es responsabilidad de la autoridad electoral salvaguardar la certeza de cualquier información verificando que esta se ajuste a parámetros objetivos, con el fin de que la población tome su decisión con información científicamente comprobable y verificable.***

Existen dos motivos principales para regular la publicación de encuestas y sondeos de opinión dentro de una contienda electoral:

1. Tener certeza por parte de la autoridad de los estudios que se están realizando.
2. Darle a la ciudadanía la información mínima necesaria que sustente la metodología empleada por quienes publican encuestas, así como los costos de dichos estudios y los responsables de su realización y así pueda formarse su propia opinión.

Es responsabilidad de la autoridad electoral salvaguardar la certeza de cualquier información verificando que esta se ajuste a parámetros objetivos, con el fin de que la población tome su

decisión con información científicamente comprobable y verificable. Además de la metodología<sup>6</sup>, la normatividad exige a quienes difundan encuestas o sondeos, presentar un informe sobre los recursos econó-

---

<6> *Artículos 132,133,134, 135 y 136 del Reglamento de Elecciones. Éste último establece: Los resultados de encuestas por muestreo o sondeos de opinión que se publiquen por cualquier medio deberán especificar, en la publicación misma, la información siguiente:*

- a) Las fechas en que se llevó a cabo el levantamiento de la información;*
- b) La población objetivo y el tamaño de la muestra;*
- c) El fraseo exacto que se utilizó para obtener los resultados publicados, es decir, las preguntas de la encuesta;*
- d) La frecuencia de no respuesta y la tasa de rechazo general a la entrevista;*
- e) Señalar si el reporte de resultados contiene estimaciones de resultados, modelo de probables votantes o cualquier otro parámetro que no consista en el mero cálculo de frecuencias relativas de las respuestas de la muestra estudiada para la encuesta;*
- f) Indicar clara y explícitamente el método de recolección de la información, esto es, si se realizó mediante entrevistas directas en vivienda o a través de otro mecanismo, o bien, si se utilizó un esquema mixto, y*
- g) La calidad de la estimación: confianza y error máximo implícito en la muestra.*

micos aplicados en su realización.<sup>7</sup> Lo anterior es importante porque el Reglamento de Fiscalización considera gasto de precampaña<sup>8</sup> y campaña<sup>9</sup> el ejercido en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos. De ahí la importancia que las encuestas informen quién ordeno y quién pago la encuesta; dichos elementos no fueron dados a conocer por el Diario Basta!

---

<7> *Artículo 222 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

<8> *Artículo 195 del Reglamento de Fiscalización*

<9> *Artículo 199 del reglamento de Fiscalización*

## II. DETECCIÓN DE ENCUESTAS QUE CARECIERON DE METODOLOGÍA EN CIUDAD DE MÉXICO

Durante todos los procesos electorales, el IECM realiza monitoreo de encuestas en medios impresos; este monitoreo se presenta a manera de informes mensuales en el Consejo General. En el sexto informe de monitoreo a medios impresos en materia de encuestas, presentado el 26 de febrero al Consejo General del Instituto, se detectó que el Diario Basta!, medio que hasta 2021 tenía un tiraje de 64,400 ejemplares y circulación en el área metropolitana y el Estado de México,<sup>10</sup>

---

<10> El tiraje de los medios se establece en el *Catálogo de Medios Impresos, Digitales, Electrónicos, Virtuales, Internet y Redes Sociales* <https://www.iecm.mx/www/taip/minutas/ja/2021/IECM-JA022-21.pdf>

realizó un reporte parcial sobre la metodología de una encuesta ya que carecía de información en los siguientes rubros:

1. Fecha de recepción
2. Quién entregó
3. Quién solicitó u ordenó la realización de la encuesta
4. Quién patrocinó o pagó

Ante este escenario, el Consejo General ordenó requerir a dicho medio copia del estudio completo de la encuesta realizada por la empresa VOTIA<sup>11</sup>. La Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos, siguiendo los procedimientos establecidos en ley y ante la ausencia de atención de la empresa VOTIA, notificó mediante estrados. El 3 de febrero de 2021 se solicitó vía correo electrónico a la empresa VOTIA información respecto de la encuesta. Ante la falta de respuesta, el Consejo General ordenó hacer un nuevo

requerimiento y, en su caso, iniciar un procedimiento sancionador.

En este informe únicamente se incluían publicaciones impresas; sin embargo, el Consejo General advirtió que existen decenas de publicaciones adicionales que ofrecen distintos resultados de encuestas por internet y en redes sociales, a las cuales, hasta el 26 de febrero, no se les estaba monitoreando.

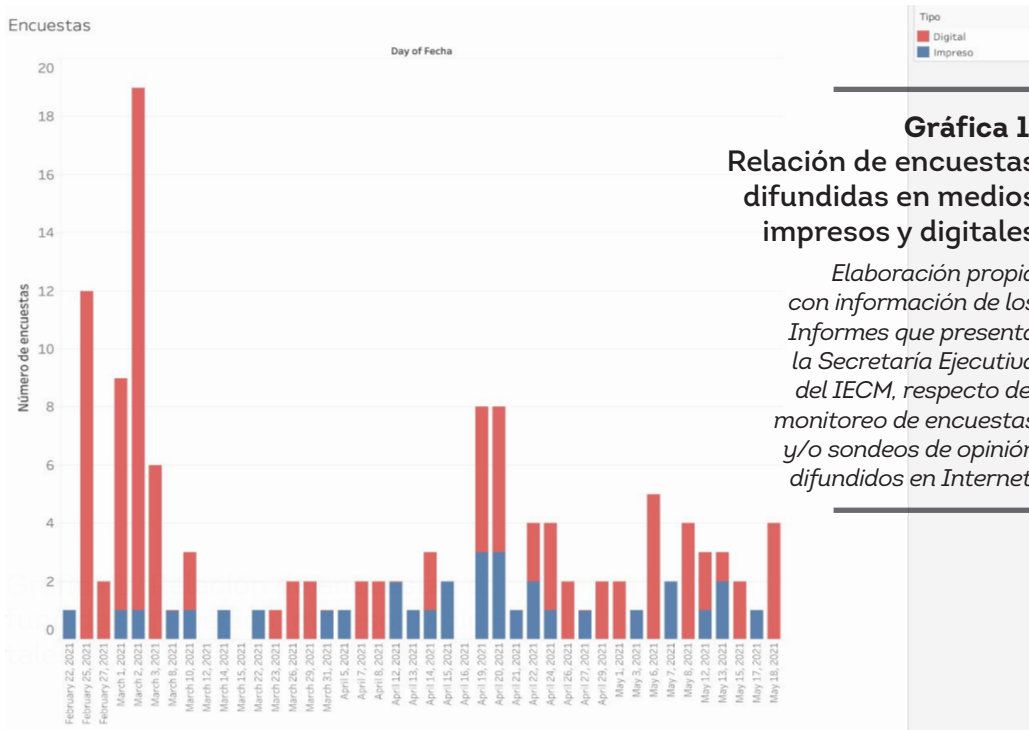
En redes sociales se detectó que personas físicas y morales estaban difundiendo información que ellos mismos denominaban en sus perfiles como “estudios”, “encuestas” y “sondeos”; es decir, no se estaba emitiendo una opinión, sino que por su denominación se trataba de encuestas y sondeos que tendrían que estar respaldados por una metodología con base científica. A partir de la identificación de ciertas irregularidades en diversos medios, se tomó la decisión de ampliar el informe de encuestas y sondeos publicados en medios impresos y generar un informe adicional para monitorear las publicaciones de medios digitales.

<11> Empresa que realizó la encuesta publicada en *Diario Basta!*

Encuestas  
por internet:  
acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación

### **III. RESULTADO DEL MONITOREO A MEDIOS DIGITALES QUE DIFUNDEN ENCUESTAS POR INTERNET**

A partir del 28 de febrero de 2021, se comenzó el seguimiento respecto del monitoreo de encuestas y/o sondeos de opinión encontrados en Internet y redes sociales. Se identificaron un total de 98 encuestas difundidas en internet, mientras que en medios impresos sólo se detectaron 35 encuestas. En la Gráfica 1, se puede observar la relación de encuestas difundidas por ambos tipos de medios.



La Gráfica 1 identifica más del doble de encuestas difundidas a través de medios digitales en relación con las encuestas difundidas por medios impresos. De las 98 encuestas identificadas a partir de su difusión en internet, ocho fueron presentadas sin metodología; por tal motivo, se realizaron 16 requerimientos<sup>12</sup>

(del 08 de marzo al 27 de abril) a las empresas: El Big Data, Covarrubias y Asociados, Campaigns & Elections México, Demos Tracking y Polls.mx, Politico MX, Parametría, Publimetro y 24 Horas. En la Tabla 1 se detallan los requerimientos realizados a cada empresa con relación a las publicaciones de encuestas realizadas.

<12> Este número se duplica en relación con las 8 encuestas que fueron presentadas sin metodología debido a que se realizaron

requerimientos tanto a las empresas que realizaron las encuestas como a las que difundieron esta información.

**Tabla 1**

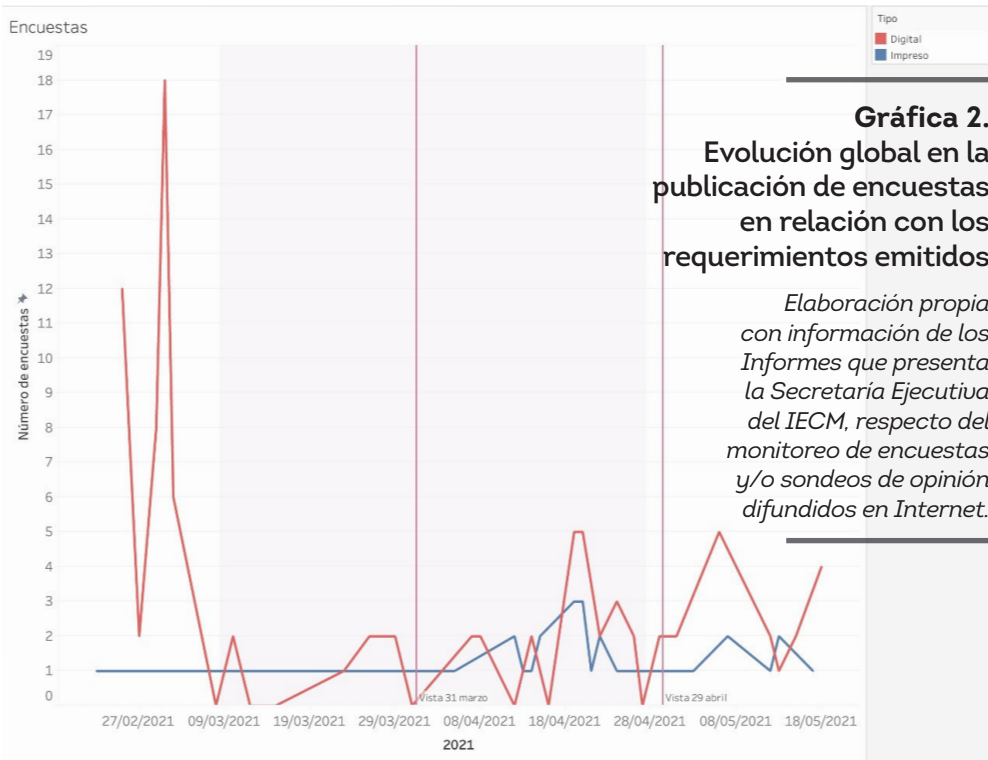
MEDIO	NO. DE ENCUESTAS	NO. DE REQUERIMIENTOS	NO. DE VISTAS
El Big Data	9	3	1
Político MX	5	1	
Demos Tracking y Polls.mx	3	3	1
Covarrubias y Asociados	3	3	
24 Horas	3	3	
Publimetro	1	1	
Parametría	1	1	
Campaigns & Elections Méx.	1	1	
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	

Como se observa, los ocho medios digitales que fueron requeridos presentaron 26 encuestas, de las cuales 16 carecieron de metodología<sup>13</sup>: tres de El Big Data, tres de Demos Tracking y Polls.mx, tres de Covarrubias y Asocia-

*Elaboración propia con información de los Informes que presenta la Secretaría Ejecutiva del IECM, respecto del monitoreo de encuestas y/o sondeos de opinión difundidos en Internet.*

<13> Es decir, de las 26 encuestas realizadas y/o difundidas por estos medios, el 61.53% carecía de una base científica que pudiera sustentar sus resultados.

dos, tres de 24 horas, uno de Político MX, uno de Publimetro, uno de Parametría y uno más de Campaigns & Elections Méx. La evolución que se presentó en la publicación de las encuestas, a partir de los requerimientos realizados por parte del Instituto Electoral a estas ocho empresas, se detalla en la Grafica 2.



El comportamiento del medio digital llamado “El Big Data” llamó particularmente la atención del Consejo

Encuestas  
por internet:  
**acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación**

*El medio “El Big Data”  
publicó de febrero  
a marzo casi  
una decena  
de encuestas,  
cuyos resultados  
ofrecían información  
contradictoria a  
la ciudadanía.*

General, ya que se trataba de un medio con más de 555 mil seguidores en Facebook<sup>14</sup>, 40 mil en twitter<sup>15</sup>, 13.1 mil en Instagram<sup>16</sup> y 23 mil en YouTube<sup>17</sup>. Dicho medio publicó de febrero a marzo casi una decena de encuestas, cuyos resultados ofrecían información contradictoria a la ciudadanía en relación con otras encuestas.

Al identificar esta situación, en la segunda semana de marzo se emitieron requerimientos solicitando la metodología utilizada por dicho medio para llegar a los resultados publicados en su página de internet

---

<14> De acuerdo con lo que señala su página de internet <https://www.facebook.com/ElBigDataMx/>

<15> De acuerdo con lo que señala su página de twitter <https://twitter.com/ElBigDataMx>

<16> Con relación a lo señalado en su perfil de Instagram <https://www.instagram.com/elbigdata-mx/>

<17> Página de YouTube de El Big Data <https://www.youtube.com/channel/UCG3EwAxMlaAVu-PD4gk5U6vw>

y en las diversas redes sociales. De acuerdo con el primer informe sobre el monitoreo de encuestas y/o sondeos difundidos en internet, después de tres requerimientos realizados y tres visitas al domicilio respectivo, el presidente y director de El Big Data, mediante correo electrónico, respondió lo siguiente al IECM:

“...

En El Big Data llamamos encuestas -lo cual quizá no es lo técnicamente correcto- a ejercicios de acercamiento e interacción con nuestros lectores y seguidores de redes sociales. Por ello, promovemos nuestras preguntas en grupos vecinales de Facebook y Twitter y dejamos que todos opinen sobre los temas que ahí planteamos. [...] Lo que hacemos es un ejercicio de cercanía con nuestros lectores, por lo que no es posible informar la frecuencia de no respuesta o rechazo general a la entrevista, ni tampoco la calidad de la estimación, porque no es un ejercicio estadístico en que se realicen proyecciones. Más bien, se trata de información que se da a co-

nocer sobre que prefieren las personas que participan.

[...]

Finalmente, si esa autoridad electoral estima que nuestros ejercicios están incluidos en aquellos que regula el Reglamento General de Elecciones, en términos del artículo 142 de esa normativa solicitamos esta institución pueda coadyuvar con este medio para que estemos en posibilidad de cumplir a cabalidad las obligaciones que ahí se contienen”

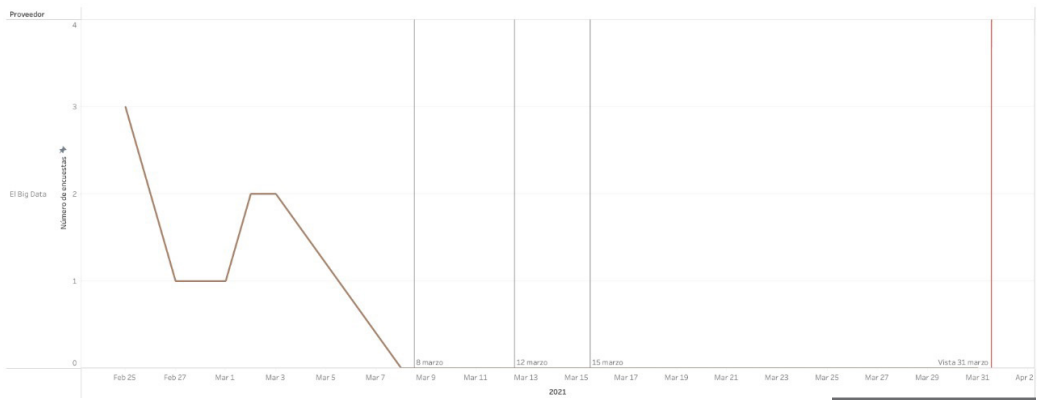
A partir de la respuesta anterior, el Instituto hizo del conocimiento<sup>18</sup> de la empresa El Big Data, las obligaciones a las que deben sujetarse las personas físicas y morales que realicen o publiquen encuestas y cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias o tendencias electorales. Además, le proporcionó los enlaces electrónicos que detallaban los Criterios Generales de carácter científico, así como el Reglamento de Elecciones en la parte relativa a encuestas electorales. A partir del primer requerimiento, El Big Data pasó de realizar al menos cinco publicaciones de encuestas

---

<18> Mediante oficio SECG-IECM/768/2021



semanales a cero, tal como se observa en la Gráfica 3.



150

La Gráfica 3 muestra que los requerimientos emitidos por la autoridad electoral lograron inhibir la publicación de encuestas carentes de sustento metodológico y científico. De esta forma, las únicas encuestas que se mantuvieron, fueron las de empresas que cumplieron con sus reportes a la autoridad y que incluyeron la metodología establecida en ley.

De los monitoreos realizados por el IECM, al universo de encuestas pu-

**Gráfica 3.**  
Evolución en la realización  
de encuestas de El Big Data

*Elaboración propia con información de los Informes que presenta la Secretaría Ejecutiva del IECM, respecto del monitoreo de encuestas y/o sondeos de opinión difundidos en Internet.*

blicadas durante el proceso electoral, luego de tres requerimientos efectuados a cada empresa<sup>19</sup>, se determinó dar vista a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas respecto de las encuestas realizadas por El Big Data<sup>20</sup> y Demos Tracking<sup>21</sup>, para que investigara, analizara y determinara lo que en

<19> *El Big Data, Covarrubias y Asociados, Campaigns & Election México, Demos Tracking y Polls.mx, Politico MX, Parametría, Publimetro y 24 Horas*

<20> *Queja IECM-QNA/150/2021*

<21> *Queja IECM-QNA/397/2021*

derecho proceda ante la falta de información respecto de las metodologías que dan sustento a las encuestas realizadas. Luego de sustanciarse el procedimiento sancionador, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México impuso como sanción a la empresa editorial El Big Data, una amonestación pública al considerar que no se trató de ejercicios de acercamiento o interacción con sus seguidores, como adujo la empresa, sino que la información difundida se hizo en forma de encuestas:

“Las manifestaciones realizadas por el medio de comunicación referido, son insuficientes para eximirlo de responsabilidad por su omisión de proporcionar la metodología y criterios científicos respecto de las cifras que dio a conocer en forma de encuesta.

[...]

Conforme a las consideraciones anteriores, se procede a imponer a El Big Data la sanción consistente en amonestación”<sup>22</sup>.

---

<22> *Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número de expediente TECDMX-PES-081/2021*



Encuestas  
por internet:  
**acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación**

*La autoridad electoral tiene la responsabilidad de generar certeza sobre la metodología de encuestas publicadas.*

## IV. CONCLUSIONES

La autoridad electoral tiene la responsabilidad de generar certeza sobre la metodología de encuestas publicadas para que la ciudadanía cuente con la información y las herramientas necesarias para diferenciar encuestas o sondeos de opinión respaldados con estudios científicos, de ejercicios demoscópicos simulados o propaganda disfrazada.

La vigilancia de la autoridad, mediante el monitoreo de encuestas y sondeos de opinión publicados en medios tradicionales y en medios digitales, juega un papel importante para, primero, detectar encuestas publicadas en internet carentes de metodología que ocultan información al electorado y por consiguiente infringen la ley; segundo, formular requerimientos a las empresas solicitándoles la información respectiva; tercero, iniciar procedimientos sancionadores para que el Tribunal realice la sanción correspondiente a los medios que no cumplen con la ley.

La decisión del IECM de realizar un nuevo monitoreo de publicaciones identificadas en internet, logró su objetivo puesto que a través de acciones concretas lograron modificar la conducta de aquellos medios que difundían encuestas en internet carentes de base científica y que podían ser ejercicios de propaganda electoral disfrazada de encuestas. Con estas acciones, se da un paso firme para garantizar la competencia electoral equitativa y transparente, incentivando la creación de información veraz para contribuir al voto razonado de la ciudadanía.

## V. FUENTES

- > **Ambriz, A.** (19 de abril de 2020). **Procedimiento especial sancionador TECDMX-PES-081/2021**, México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- > **Batthyány K y Cabrera M.** (2011). **Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales**. Uruguay: Universidad de la República.
- > **Borrego, Salvador.** (2010). **Más allá de la encuesta política**. México: Muskaria.
- > **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México**. **Gaceta Oficial de la Ciudad de México**, 07 de junio de 2017 [https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/CODIGO\\_DE\\_INSTITUCIONES\\_Y\\_PROCEDI-MIENTOS\\_ELECTORALES\\_DE\\_LA\\_CIU-DAD\\_DE\\_MEXICO\\_2.pdf](https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCEDI-MIENTOS_ELECTORALES_DE_LA_CIU-DAD_DE_MEXICO_2.pdf)
- > **De Andrea Sánchez, F.** (2009). **Los sondeos electorales**. Sus efectos deformadores de la opinión pública. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 12 de agosto de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/9.pdf>
- > **El Big Data** (2021, 23 de abril). **Encuesta**. Recuperado el 19 de abril de 2021 <https://elbigdata.mx/encuesta/si-hoy-fueran-las-elecciones-por-quien-votarias/125208>
- > **El Financiero Bloomberg** (2021, 12 de abril). **Morena aventaja por 6 puntos en la alcaldía Álvaro Obregón**. Recuperado el 19 de abril de 2021 <https://www.elfinanciero.com.mx/encuestas/2021/04/12/morena-aventaja-por-6-puntos-en-la-alcaldia-alvaro-obregon/>



Encuestas  
por internet:  
acciones  
institucionales  
para inhibir  
la desinformación

> **Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2021).** Catálogo de Medios Impresos, Digitales, Electrónicos, Virtuales, Internet y Redes Sociales. Recuperado el 16 de agosto de 2021 <https://www.iecm.mx/www/taip/minutas/ja/2021/IECM-JA022-21.pdf>

> (2021). **Criterios Generales de Carácter Científico, aplicables en materia de encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos no institucionales.** México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Recuperado el 05 de agosto de 2021, de [https://www.iecm.mx/www/\\_k/encuestasPE-LO2021/criterios\\_encuestas.pdf](https://www.iecm.mx/www/_k/encuestasPE-LO2021/criterios_encuestas.pdf)

> (2021). **Primer Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México,** respecto del monitoreo de Encuestas y/o Sondeos de Opinión difundidos en Internet, que tengan como fin dar a conocer preferencias o tendencias electorales durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México. Recuperado el 19 de julio de 2021 <https://www.iecm.mx>

mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-047-21.pdf

► (2021). **Segundo Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México**, respecto del monitoreo de Encuestas y/o Sondeos de Opinión difundidos en Internet, que tengan como fin dar a conocer preferencias o tendencias electorales durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México. Recuperado el 19 de julio de 2021 <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-085-21.pdf>

► (2021). **Tercer Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México**, respecto del monitoreo de Encuestas y/o Sondeos de Opinión difundidos en Internet, que tengan como fin dar a conocer preferencias o tendencias electorales durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México. Recuperado el 19 de julio de 2021 <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-093-21.pdf>

► (2021). **Sesiones segunda ordinaria y séptima extraordinaria del Consejo General del IECM | 26/02/2021.**

Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=g2FNfjtVTS4&t=926s>

► (2021). **Sexto Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México en materia de Encuestas por Muestreo, Sondeos de Opinión, Encuestas de Salida y/o Conteos Rápidos no institucionales**, que tengan como fin dar a conocer preferencias o tendencias electorales, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México. Recuperado el 19 de julio de 2021 <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-039-21.pdf>

► **Instituto Nacional Electoral.** (2017). **Reglamento de Fiscalización.** México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 05 de abril de 2021, de <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-Reglamento-Fisca-051017.pdf>

► **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.** **Diario Oficial de la Federación, México, 13 de abril de 2020** [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGI-PE\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGI-PE_130420.pdf)

**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

# LA CREACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA 2006-2016 MÉXICO: TEPJF

Sumario:

- I. Análisis de la Obra
- II. Conclusiones

*The judicial creation  
by the Electoral Court  
of the Federation's Judicial  
Power in the Last Decade  
2006-2016 in Mexico*

María Dolores  
López Loza\*

*\*Es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana de León; Maestra en Política y Gobierno; en Derechos Humanos; en Instituciones y Procesos Electorales y en Derecho Constitucional y Amparo. Cuenta con 30 años de experiencia en organismos electorales. Actualmente es Magistrada Electoral en el órgano jurisdiccional estatal de Guanajuato.*



## Resumen:

El presente documento, contiene una breve síntesis de los 13 tomos de la obra La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Última Década 2006-2016 México: TEPJF. Asimismo, se analizan de manera muy concisa los aspectos más relevantes de la compilación de sentencias, jurisprudencias y criterios novedosos, emitidos por las salas del Tribunal Electoral Federal, respecto de los elementos y materias de controversia, derivados de las diversas reglas electorales que se formularon a lo largo de una década y que han servido para proteger y garantizar derechos político-electorales de la ciudadanía, así como para generar nuevas regulaciones y modificaciones a las normas del sistema electoral mexicano.

## Palabras clave:

- Jurisprudencia
- Derecho electoral
- Elecciones
- Ciudadanía
- Derechos político-electorales
- Democracia
- Justicia electoral

## Abstract:

This document contains a brief synthesis of the 13 volumes of the work “The jurisprudential creation of the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation in the Last Decade 2006-2016 Mexico”. Likewise, the most relevant aspects of the compilation of judgments, jurisprudences and novel criteria, issued by the chambers of the Federal Electoral Court, regarding the elements and matters of controversy, are analyzed in this paper. Throughout the past decade, these case-laws have served to protect and guarantee the political-electoral rights of citizens, as well as creating new regulations and modifications to the norms of the Mexican Electoral System.

## Keywords:

- Jurisprudence
- Electoral rules
- Elections
- Citizenship
- Political rights
- Democracy
- Electoral justice



**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

***El Tribunal Electoral  
ha coadyuvado  
a la consolidación  
de la cultura  
democrática  
en México.***

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es una institución fundamental del Estado mexicano que cuenta con 20 años como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y se ha caracterizado por mantener un espíritu garantista debido a que su carácter tutelar lo faculta para brindar la mayor protección posible a los derechos políticos-electorales de la ciudadanía, por lo que es una instancia indispensable para la impartición de justicia en la materia y para la conservación de una vida democrática justa y en paz.

Gracias a su solidez, el Tribunal Electoral ha coadyuvado a la consolidación de la cultura democrática en México, fomentando la legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, integridad y, en especial, la certeza jurídica. Lo anterior se puede observar de modo fehaciente en la vida cotidiana, pero también en la producción jurisprudencial del TEPJF.

La obra *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década*

*2006-2016* reúne de manera sintética todo el trabajo elaborado por dicho órgano jurisdiccional a lo largo de los últimos 10 años. La Comisión de Jurisprudencia del TEPJF que durante el periodo al que alude la obra fue encabezada por el exmagistrado Pedro Esteban Penagos López, y que también integró el exmagistrado Flavio Galván Rivera fue artífice en la formación compilación y divulgación de los criterios que ahora enmarcan este importante acervo.

Dicha obra está compuesta por 13 tomos, que reúnen un total de 718 criterios relevantes alcanzados mediante la interpretación de la ley, los cuales sistematizan 339 jurisprudencias y 379 tesis, además de contar con las partes considerativas de sus precedentes y las citas de los instrumentos internacionales aplicables en la materia. En esta colección se pone más énfasis en el compromiso adquirido por la integración de magistrados del TEPJF, durante el periodo 2006-2016, de promover, salvaguardar y garantizar la protección más amplia de los derechos mediante la interpretación de la ley y de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad,

interdependencia y progresividad. Las y los magistrados destacan, sobre todo, que tuvieron que observar a la persona y reconocer que el valor fundamental de la democracia radica en la posibilidad de participar en los asuntos públicos por medio de procesos democráticos justos y transparentes.

En la compilación en comento, se señala que la justicia electoral debía reconocer que en una noción adecuada de la política estaban sentadas las posibilidades de hacer viables muchas de las libertades individuales y los anhelos inacabados de las y los mexicanos, con el fin de participar de forma activa en los asuntos públicos. Así, la interpretación jurídica tenía que dirigir su atención hacia la persona y reconocer que el corazón de la democracia radica en ella y en la posibilidad real de participar de manera activa en los asuntos públicos mediante los procesos democráticos.

La metodología utilizada para elaborar el presente trabajo es un método deductivo directo y una pesquisa documental. A través de esta metodología, se busca analizar los aspectos más relevantes de la compilación de sentencias, jurisprudencias y criterios novedosos, emitidos por las salas del Tribunal Electoral Federal.

**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

De este modo, el objeto de análisis de la obra *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Última Década 2006-2016 México: TEPJF*, del Tribunal Electoral Federal, tiene la finalidad de revisar y sintetizar la doctrina jurisprudencial en materia electoral en México, y conocer su impacto en la progresividad de los derechos político-electorales, que también son derechos humanos, de la ciudadanía mexicana. En el mismo sentido, el alcance de la compilación en cita abarcará los 13 tomos de la misma; cuyo propósito es proporcionar a la ciudadanía, actores políticos, juzgadoras y juzgadores en materia electoral, una visión de la relevancia de la compilación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la legislación y jurisprudencia en materia electoral ha avanzado a pasos agigantados en los últimos años, buscando dar mayor certeza al juego político en México. Particularmente, en la década de 2006 a 2016 se dieron reformas de gran trascendencia para la vida político-electoral mexicana. En este

sentido, es relevante dar a conocer cuáles han sido dichos avances y el impacto de los mismos, a todas las personas, físicas y morales, que interactúan en la esfera política; como parte de su principio de máxima publicidad y como un elemento más hacia la conformación, con perspectiva a futuro, de una justicia abierta a la ciudadanía.

## I. ANÁLISIS DE LA OBRA

Como se señaló en el apartado anterior, en 2006, después de haber experimentado durante seis años la alternancia política, permeaba en la opinión pública y en los espacios académicos un debate serio y plural en torno a los alcances y las posibilidades que podía ofrecer la justicia electoral de cara a la preservación del modelo democrático, en especial, por la desconfianza de la sociedad respecto a que dicha justicia tuviera la capacidad de asegurar la autenticidad y el valor del sufragio.

Ante ello, hay que reconocer el trabajo de las y los magistrados, por

ejemplo, en la construcción de un catálogo más amplio de derechos políticos en el que se anexaron el derecho de réplica, la paridad de género, las candidaturas independientes, los principios de equidad y neutralidad en las contiendas electorales, así como la maximización del debate político y la transparencia, que, por supuesto, se ven reflejados en estos 13 tomos.

En tal sentido, es necesario reconocer el trabajo de la exmagistrada María del Carmen Alanís Figueroa y los exmagistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, Salvador O. Nava Gomar y Pedro Estaban Penagos López, por su creación jurisprudencial y la máxima protección de los derechos políticos de quienes acudieron al Tribunal Electoral a exigirlos.

Uno de los temas de mayor relevancia en la obra es la referencia a la protección de principios y tutela de los derechos humanos, que contribuye, sin duda, a la estabilidad política del país y a la consolidación de la democracia. No se debe olvidar que la labor de las y los exmagistrados, además de estar marcada por el dinamismo propio de la materia, también tuvo dos aspectos fundamentales: la aprobación de dos reformas constitucionales y re-



**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

*Existe un  
claro compromiso  
del Tribunal Electoral  
con la garantía  
y efectiva  
protección de los  
derechos humanos de  
las mujeres  
en su vertiente  
político-electoral.*

glamentarias en materia electoral, que implicó la inmediata actuación interpretativa del TEPJF frente al inicio, o ya en curso, de procesos comiciales federales y locales, y trabajar muy de la mano con el Instituto Nacional Electoral. Los criterios generados en esta etapa se encuentran incluidos en el texto que se reseña.

Los temas de género, libertad de expresión y propaganda electoral se encuentran de manera reiterada en la obra. Destaca el análisis de la jurisprudencia en materia de género, el cual lleva a concluir que existe un claro compromiso del Tribunal Electoral con la garantía y efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres en su vertiente político-electoral, puesto que antes de la reforma constitucional de 2014 que reconoció el derecho y el principio de paridad, el TEPJF jugó un papel destacado para dar efectividad a las cuotas de género.

Para el tema de la libertad de expresión y la propaganda electoral, se precisa que se establecieron reglas en la jurisprudencia con el fin de garantizar la

equidad en la contienda, por lo que necesariamente se establecen restricciones, justificadas constitucionalmente, a la libertad de expresión. Así, la función del Tribunal ha sido vigilar que dichas restricciones no vayan más allá de lo estrictamente necesario, así como inhibir conductas que, en apariencia, están tuteladas por el derecho fundamental a la libertad de expresión, pero que en el fondo buscan alterar la equidad en la contienda.

Las contribuciones hechas por la Sala Superior y las Salas Regionales han sido un apoyo en materia de justicia electoral y se encuentran sintetizadas en la obra citada. Otro aporte es su interpretación de la Constitución y de las leyes, que hace necesario que la jurisprudencia sea independiente de la ley, porque siempre lo ha sido, y sobre todo de la ley política que, a diferencia de otras leyes, quizá, no pretende ser exhaustiva, concreta, detallada y concisa, de modo que la o el juzgador solo aplique material y mecánicamente esa ley. No tendría razón de ser la jurisprudencia si solo repitiera la letra de la ley.

Los 13 tomos son una aportación en el sentido de que es la creación jurisprudencial del Tribunal, porque la edición tiene grandes e importantes innovaciones, como el hecho de que cada una de las tesis y jurisprudencias se acompaña de los fragmentos de las partes considerativas de la sentencia que las funda. Así, la interpretación es trascendental para la maximización de la democracia. La o el juzgador, ya no son solamente la boca de la ley, sino que el propio marco jurídico les otorga la facultad de interpretarla, llenar sus lagunas y complementarla, ya que, por la naturaleza general y abstracta de la misma, no puede dar solución de una vez por todas y para siempre a las necesidades de la sociedad, las cuales evolucionan y se tornan cada vez más complejas.

Por lo tanto, en la actualidad, la ley y la interpretación que de esta realiza la o el juzgador son un binomio indisoluble en la vigencia del sistema democrático, porque quienes juzgan, flexibilizan el texto de la norma sin romper su postulado esencial, con la



**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

finalidad de hacer justicia en cada caso concreto, de ahí la jurisprudencia.

La o el juzgador debe ver más allá de cada caso concreto y prever las posibles repercusiones que las decisiones tienen a futuro en el sistema jurídico mexicano, para adoptar la solución más adecuada, de ahí la importancia de obras como la que se presenta, misma que constituye el legado derivado de la actividad jurisdiccional de la Sala Superior durante el periodo 2006-2016. Para las y los magistrados, esta obra constituye un alto adecuado en el camino para comprender la trascendencia del desempeño de la Sala Superior del TEPJF; además, condensa la labor, el esfuerzo, así como los sacrificios de quienes trabajaron en dicha Sala durante estos 10 años, y pone a consideración los criterios que han consolidado cada uno de los escalones por los cuales han hecho ascender la defensa de los derechos político-electorales y el fortalecimiento de la democracia en México.

*La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016 reúne y organiza 339 jurisprudencias y 379 tesis, lo que refleja el compromiso*

de todas y todos los magistrados de promover, salvaguardar y garantizar la protección más amplia de los derechos mediante la interpretación de la ley, de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. En esta compilación de criterios en la que confluyen jurisprudencias del TEPJF, así como tesis relevantes en materia de medios de impugnación, se descubren las tesis principales, mediante 107 jurisprudencias que abordan aspectos procesales de gran importancia, con interés jurídico, legitimación, determinancia o definitividad, figuras que son el sustrato del derecho procesal electoral y que ayudan a orientar tanto a la y al juzgador como al litigante en los nuevos mecanismos de acceso a la justicia.

En las más de 60 tesis relevantes, que van de 2006 a 2016, se definen los elementos de procedencia y la naturaleza de los distintos juicios y recursos que se sustancian ante la Sala Superior, los cuales, gracias a que los criterios favorecen los derechos políticos, se han ido multiplicando y haciendo más flexibles para obtener en la justicia electoral una mayor protección de los derechos

políticos, para que la democracia definida en los artículos 3 y 41 constitucionales sea mediante el Estado de Derecho.

En esta década se presentaron e implementaron alrededor de 23 medios de impugnación, algunos de estos se encuentran en el cuadro 1, que a continuación se muestra.



**Cuadro 1. Medios de impugnación sustanciados, 2006-2016<sup>1</sup>**

MEDIO DE IMPUGNACIÓN	EXPEDIENTES SUSTANCIADOS
AG	1018
ASA	5
CDC	57
CLT	21
COMP	2
JDC	39,225
JE	222
JIN	426
JLI	383
JRC	3,677
OP	186

<1> Nota: AG, asuntos generales; ASA, apelación por imposición de sanciones administrativas; CDC, contradicción de criterios; CLT, conflicto o diferencia laboral entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus servidores; COMP, conflicto competencial; JDC, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; JE, juicio electoral; JIN, juicio de inconformidad; JLI, juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral; JRC, juicio de revisión constitucional electoral; OP opinión solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de acciones inconstitucionalidad; RAP recurso de apelación; RDJ, ratificación de jurisprudencia planteada por la Sala Regional; REC, recurso de reconsideración; REP, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador; RRV, recurso de revisión; SFA, solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior; IMP, impedimentos de magistrados electorales; TE-SUP-RRT, recurso de reconsideración en materia de transparencia; TE-SUP-QRA, queja por responsabilidad administrativa competencia de la Sala Superior; AES, asunto especial; EEP expediente de elección presidencial, y TE-CT-REVT, recurso de revisión en materia de transparencia.

RAP	3,827
RDJ	6
REC	3,111
REP	783
RRV	120
SFA	5,548
IMP	6
TE-SUP-RRT	0
TE-SUP-QRA	0
AES	11
EEP	1
TE-CT-REVT	42

En el tomo 1, *Autoridades administrativas y tribunales electorales locales*<sup>2</sup>, se refleja el trabajo de las

<2> *La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016: Tomo 1. Autoridades administrativas y tribunales electorales locales. Primera Edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. Disponible en <[https://www.te.gob.mx/creacion\\_jurisprudencial/](https://www.te.gob.mx/creacion_jurisprudencial/)>*

Salas del TEPJF, las cuales, al resolver los asuntos de su competencia, se vieron en la necesidad de aplicar las disposiciones de aquellos tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano, lo que se considera muy importante debido a que México pertenece al grupo de naciones que han asumido la tesis monista para la incorporación de los tratados internacionales a su derecho interno, esto es, que dichos tratados se han adoptado de forma automática, por lo que sus disposiciones se convierten en nor-

La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF

mas jurídicas internas, perfectamente exigibles y aplicables por los órganos del Estado.

En el tomo 2, *Candidaturas independientes*,<sup>3</sup> se puede observar el nuevo modelo de participación política en México, que ha transitado hacia una dialéctica de progresividad, como evidencian la inclusión y la transformación que han tenido las candidaturas independientes en el ámbito normativo y material. Así, la Suprema Corte de justicia de la Nación y el TEPJF han reconocido en su jurisprudencia el mandato constitucional que acepta esta forma de candidaturas; sin embargo, en cuanto a su viabilidad y concretización, se siguen encontrando enormes dificultades.

El tomo 3 de esta colección se titula *Constitucionalidad, convencionalidad*

---

<3> *La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016: tomo 2. Candidaturas independientes. Disponible en [https://www.te.gob.mx/creacion\\_jurisprudencial/](https://www.te.gob.mx/creacion_jurisprudencial/)*

*y derechos fundamentales.* En este, los criterios jurisprudenciales generados por la Sala Superior del TEPJF entre 2006 y 2016 se encuentran inmersos en una etapa relevante de la evolución de la protección integral de derechos, particularmente ante la enmienda constitucional de 2011, lo que generó una nueva forma de interpretación de los derechos a favor del principio pro-persona.

En el tomo 4, *Financiamiento y fiscalización*<sup>4</sup>, se aborda la relevancia constitucional de los mecanismos de control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y, en general de los recursos utilizados por las personas que intervienen en las contiendas electorales. Las líneas jurisprudenciales del Tribunal Electoral en la materia se han orientado al resguardo de los bienes jurídicos tutelados mediante la fiscalización, de tal forma que la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad sean los ejes rectores en el proceso interpretativo, así como la tutela efectiva de los derechos de los en-

---

<4> *Ibidem.* Tomo 4. *Financiamiento y fiscalización.*

tes fiscalizados, en particular, de sus garantías procesales.

En el tomo 5, *Género*<sup>5</sup>, se presentan las tesis y jurisprudencias derivadas de un claro compromiso del Tribunal Electoral con la garantía y efectiva ejecución de los derechos político-electorales de las mujeres reconocidos en los ámbitos nacional e internacional.

En el tomo 6, *Libertad de expresión*<sup>6</sup>, se puntualiza que, a partir de la reforma del artículo 1 de la Constitución, el Estado mexicano está compelido a garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En ese sentido, la jurisprudencia internacional ha constituido una fuente primaria de conocimiento para el estudio y la comprensión del derecho electoral en México, conjuntamente con las normas consuetudinarias, la doctrina y la práctica, de tal suerte que resultan ser la base de los principios y derechos que integran al Tribunal Electoral.

Así, las Salas que integran el TEPJF, al encontrarse frente a la ardua ta-

---

<5> *Ibidem.* Tomo 5. *Género.*

<6> *Ibidem.* Tomo 6. *Libertad de expresión*

**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

***En la Sala Superior  
y las Salas Regionales  
uno de los temas  
que más se aborda  
es el de la protección  
de los derechos  
político-electorales  
del ciudadano.***

rea e impartir justicia, se han dado, de manera sistemática, a la labor de emitir diversos criterios a efecto de brindar un panorama amplio y detallado de las interpretaciones que giran en torno a los artículos constitucionales que norman la libertad de expresión, tal y como se aprecia en el contenido de las tesis y jurisprudencias emitidas por el referido órgano jurisdiccional.

En el tomo 7, *Medios de impugnación*,<sup>7</sup> se subraya que en la Sala Superior y las Salas Regionales uno de los temas que más se aborda es el de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin duda, el medio de impugnación más relevante que resuelve el TEPJF. Por medio de este se ha garantizado la protección de los derechos políticos no solo de la ciudadanía contra actos de los partidos políticos que les afecten, sino, incluso, de los asociados a agrupaciones políticas, a quienes se les protegen sus derechos de asociación.

---

<7> *Ibidem. Tomo 7. Medios de impugnación.*

Los medios de impugnación electoral no son exclusivos para la protección de los derechos de las personas militantes o de quienes se postulan a una candidatura de un cargo público, sino también se han hecho valer para impugnar cualquier acto relacionado con la elección de políticas públicas, tomadas por medio del referéndum o plebiscito que se regule en las leyes electorales pertinentes.

El tomo 8 se titula *Partidos políticos y coaliciones*.<sup>8</sup> En estos últimos años, el Tribunal Electoral ha tenido que entrar al cambio de paradigma en la comprensión de los derechos político-electorales como derechos humanos, y esto se ve reflejado en la jurisprudencia y las resoluciones que ha adoptado no solo con ciudadanas y ciudadanos sino también con los partidos políticos.

La labor jurisprudencial de la Sala Superior pronto se vio inmersa en este nuevo paradigma, tal como lo registra la jurisprudencia 3/2013, de rubro REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS O AGRUPACIONES POLÍ-

---

<8> *Ibidem*. Tomo 8. *Partidos políticos y coaliciones*

TICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA, cuyo criterio derivó, entre otros, del artículo 1 constitucional, en una aplicación amplia del principio pro-persona, potenciando el derecho de la libre asociación política.

En el tomo 9, *Procedimientos sancionadores*, se puede ver cómo el derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales, las cuales atañen a la parte sustantiva, aunque también, en un sentido más amplio, se incluyeron las normas adjetivas y ejecutivas que regulan dichos procedimientos e, inclusive, las normas orgánicas relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora. Es aquí cuando la labor del TEPJF adquiere especial relevancia, pues, debido al escaso desarrollo en la ley y la doctrina, respecto al procedimiento sancionador electoral y el desarrollo jurisdiccional, ha definido los principios y aspectos singulares de las reglas que los rigen, según se constata en las tesis de jurisprudencia relevantes que en ese tomo se presentan.<sup>9</sup>

---

<9> *Ibidem*. Tomo 9. *Procedimientos sancionadores*.

**La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF**

En el mismo tomo se incluyen 47 jurisprudencias y 35 tesis relevantes, en conjunto con las partes considerativas de los precedentes resueltos por este órgano jurisdiccional federal, con la observancia de los instrumentos internacionales citados en aquellas, las cuales son:

- 1)** Carta Democrática Interamericana.
- 2)** Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3)** Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- 4)** Declaración Universal de Derechos Humanos.
- 5)** Pacto internacional de Derechos Civiles y políticos.

El tomo 10 lleva por título *Procesos electorales*. Por medio de su labor jurisprudencial, el TEPJF ha emitido diversos criterios vinculados con cada una de las etapas de dicho proceso con el objeto de precisar su sentido y

alcances para que las y los participantes en la contienda electoral se involucren, con pleno conocimiento de las reglas a las que se sujetarán, en la dimensión de sus derechos para ejercerlos a plenitud y exigir su respeto frente a las autoridades y terceros, y para que también puedan prever las consecuencias de sus actos.<sup>10</sup>

Asimismo, a partir de una interpretación constitucional y convencional, se potenció el derecho de libertad de expresión, reunión y asociación de los precandidatos únicos, al permitir la interacción con la militancia de su partido político, siempre y cuando no excedan los límites que contiene la legislación en relación con la prohibición de los actos anticipados de precampaña y campaña.

El tomo 11 se titula *Propaganda*. Está dedicado al tema de la propaganda, tanto la electoral generada por los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, como a la gubernamental. La regulación de la propaganda electoral creó un ámbito de tensión entre la libertad de ex-

presión y el principio constitucional de equidad en la contienda. La libertad de expresión es un derecho humano fundamental en todo Estado democrático, pues la libre circulación de las ideas permite a la ciudadanía contar con los elementos necesarios para formar su opinión. Por su parte, la equidad en la contienda es un principio constitucional que busca mantener el equilibrio entre las y los competidores en la contienda electoral, a fin de que ninguno de ellos tome una ventaja indebida. Por lo tanto, al establecer reglas acerca de la propaganda electoral, con el fin de garantizar la equidad en la contienda, se establecen restricciones, justificadas constitucionalmente, a la libertad de expresión.

El papel del Tribunal Electoral ha permitido que dichos límites no vayan más allá de lo estrictamente necesario, y también ha contribuido a inhibir conductas que, en apariencia, están tuteladas por ese derecho fundamental, pero que, en el fondo, podrían alterar tal equidad.<sup>11</sup>

*Sistemas normativos indígenas* es el título del tomo 12. Se debe decir que los usos y costumbres de los pueblos indígenas son los cimien-

---

<10> *Ibidem*. Tomo 10. *Procesos electorales*.

---

<11> *Ibidem*. Tomo 11. *Propaganda*.



La creación  
jurisprudencial  
del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial  
de la Federación  
en la última década  
2006-2016 México:  
TEPJF

***El TEPJF  
ha sustentado  
diversos criterios  
con la idea  
de garantizar  
a los pueblos  
originarios y a sus  
integrantes el pleno  
acceso a la justicia.***

tos en los cuales se debe edificar un provenir próspero, en el que la forma de organizarse evolucione para atender las necesidades sociales, educativas y económicas de quienes lo integran, pues, como todo sistema de derecho, no pueden considerarse una verdad pétrea, atemporal e inamovible, ni concebirse un freno para su pleno desarrollo, porque la realidad y la vida misma se encuentran en constante cambio. Es así que el TEPJF, al interpretar la normativa electoral, ha sustentado diversos criterios con la idea de garantizar a los pueblos originarios y a sus integrantes el pleno acceso a la justicia, atendiendo a sus circunstancias particulares, por lo que ha emitido sentencias congruentes con la realidad, esto es, evitando formalismos con el fin de impartir una justicia cada vez más sustantiva y humana.<sup>12</sup>

En este compendio se puede advertir que la Sala Superior ha flexibilizado las

---

<12> *Ibidem. Tomo 12. Sistemas normativos indígenas.*

reglas que deben regir los procedimientos jurisdiccionales en la materia, aunque no quiere decir que las ha pasado por alto, sino que así se ha hecho en aras de otorgar a los pueblos indígenas un efectivo acceso para contribuir a la construcción de una democracia incluyente, en la que tengan cabida todas las expresiones culturales.

Por último, en el tomo 13, Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, se describe cómo la jurisprudencia electoral se orientó hacia la protección de la ciudadanía, no solo de la militancia, y abrió la procedencia del juicio ciudadano para la tutela del derecho de acceso a la información en el ámbito electoral.<sup>13</sup>

De igual manera, el Tribunal Electoral impulsó avances en el reconocimiento y la tutela de los derechos relacionados con la protección de datos personales, tanto de las y los militantes de los partidos políticos como de la ciu-

dadanía en general, mediante la tutela de los datos contenidos en el padrón, el listado nominal o la credencial para votar, reconociendo así los derechos de autodeterminación informativa: acceso, rectificación, cancelación y oposición.

## II. CONCLUSIONES

Puede decirse que con la publicación de la compilación La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, el TEPJF contribuye no solo con la reflexión de todos los temas abordados en el parámetro de la protección de los derechos humanos, sino también con su divulgación para que la sociedad en general conozca su doctrina jurisprudencial, como parte de su principio de máxima publicidad y como un elemento más hacia la conformación, con perspectiva a futuro, de un tribunal abierto a la ciudadanía y pro-persona.

<13> *Ibidem*. Tomo 13. *Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*.



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

# INICIATIVA “3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA” Y SU APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021. RETOS, RESULTADOS E IMPLICACIONES

## Sumario:

- I.** Funcionamiento de la iniciativa “3 de 3 contra la violencia”
- II.** Retos para los partidos políticos
- III.** Retos para las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales
- IV.** Análisis del caso Guanajuato
- V.** Principales resultados de la información contenida en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres
- VI.** Implicaciones de la implementación de la “3 de 3” contra la violencia en Guanajuato
- VII.** Referencias

*The “3 de 3 contra la violencia” application in the 2020-2021 elections. Challenges, results and implications*

**María Dolores  
López Loza\***

*\*Es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana de León; maestra en Política y Gobierno; en Derechos Humanos; en Instituciones y Procesos Electorales y en Derecho Constitucional y Amparo. Cuenta con 30 años de experiencia en organismos electorales. Actualmente es Magistrada Electoral en el órgano jurisdiccional estatal de Guanajuato.*

## Resumen:

Este artículo brinda un análisis de los resultados e implicaciones de la aplicación de la iniciativa “3 de 3 contra la violencia” y de los lineamientos que dieron lugar al Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres aprobados por el Instituto Nacional Electoral frente a los retos que significó para las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, para las y los actores políticos participantes del reciente proceso electoral 2020-2021, así como las particularidades de su aplicación en las entidades federativas del país, a la luz de la complejidad de la aplicación de nuevas reglas en el ámbito político y electoral que significan un cambio de paradigmas asumidos culturalmente por las instituciones y la sociedad.

## Palabras clave:

- Violencia política contra las mujeres en razón de género
- Mujeres
- Elecciones
- Género
- Participación Política

## Abstract:

This article analyzes the results and implications of the “3 de 3” initiative and the guidelines that motivated the National Register of Sanctioned People for Political Violence against Women approved by the National Electoral Institute of Mexico; regarding the entailed challenges to the administrative and jurisdictional electoral authorities, to the political actors involved in the recent 2020-2021 elections, as well as the particularities of its application in the country’s federal entities. The complexity of the application of new rules in the political and electoral field, mean a paradigm shift culturally assumed by institutions and society.

## Keywords:

- Political violence against women
- Women
- Elections
- Gender
- Political participation



**Iniciativa “3 de 3  
contra la violencia” y  
su aplicación  
en el proceso  
electoral 2020-2021.  
Retos, resultados  
e implicaciones**

***Lo que subyace  
en el fondo  
es una lucha histórica  
para deconstruir  
la cultura patriarcal  
que fomenta  
la desigualdad  
estructural entre  
hombres y mujeres.***

La propuesta “3 de 3 contra la violencia de género” o “3 de 3” tiene su origen en la agenda feminista de la sociedad civil que como sabemos, es por iniciativa del grupo “Las Constituyentes CDMX” que se obtiene el respaldo de legisladoras y servidoras públicas a nivel federal y local, así como de activistas y ciudadanas de diversas entidades federativas, con el claro objetivo de establecer mecanismos para impedir que personas generadoras de violencia familiar o doméstica, violencia sexual o que incumplan con sus obligaciones alimentarias, se registren a una candidatura de elección popular (Instituto Nacional Electoral, 2020), pero también debemos reconocer que lo que subyace en el fondo es una lucha histórica para deconstruir la cultura patriarcal que fomenta la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, lo que debemos desde todos los ámbitos erradicar.

De este modo, el objeto de estudio de este documento serán los retos detectados con la aprobación de los lineamientos que materializan la citada iniciativa “3 de 3 contra la violencia” a saber, *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso,*

*los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género,<sup>1</sup> en relación con los resultados que tuvo su aplicación en el proceso electoral 2020-2021. En ese sentido, dentro de los objetivos del presente artículo se encuentran la realización de una revisión documental de sentencias relevantes en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, haciendo énfasis en aquellas particulares del caso Guanajuato, misma que se verá reforzada con la exploración y análisis de los datos contenidos en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género<sup>2</sup> (Instituto*

---

<1> *En adelante lineamientos.*

<2> *En adelante registro.*

Nacional Electoral, 2020),<sup>3</sup> la propia iniciativa y los lineamientos<sup>4</sup> aprobados por el Instituto Nacional Electoral para su adecuada implementación, así como un análisis explicativo tanto de los datos como de los resultados de la ejecución de los citados lineamientos, a partir de una identificación de retos para los partidos políticos, que se enlistan en un primer apartado y en

---

<3> *La creación del registro se aprobó por unanimidad de votos de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria celebrada el 4 de septiembre de 2020, mediante el documento Acuerdo INE/CG269/2020 en el que se aprobaron los Lineamientos para la Integración, Funcionamiento, Actualización y Conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO.*

<4> *En sesión ordinaria del Consejo General del INE celebrada el 28 de octubre de 2020, se aprobó por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, el Acuerdo INE/CG517/2020 por el que se aprueban los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género.*

un segundo apartado del documento, se presentan los retos visualizados para las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales.

Como parte de la discusión del artículo, se proponen también algunas alternativas que podrían asumirse por las autoridades indicadas frente a las problemáticas que se reflejaron con la implementación de los lineamientos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los lineamientos en cita buscan brindar a la ciudadanía mejores funcionarias y funcionarios públicos, ya que debemos ser conscientes que, si una persona no cumple con sus obligaciones alimentarias con su círculo cercano, ¿cómo pensamos que pueda cumplir con sus promesas de campaña y con los compromisos de la plataforma electoral del partido político que lo postule? o bien, si una persona ejerce violencia al interior de su casa, por supuesto que va a violentar a las mujeres en cualquier espacio en el que se conduzca, sea público o privado y todavía más grave, las personas

que cometen delitos del orden sexual contra las mujeres, que por cierto van a la alza de una forma inusitada (Peschard, 2020), ¿cómo creemos que al estar en el ejercicio del cargo se abstendrán de hacerlo?, al contrario, harán uso de la investidura que detentan para permanecer impunes, siendo relevante destacar que los hombres son quienes ejercen en mayor proporción el acoso, el hostigamiento y la violación, pero no son los únicos ya que las mujeres también pueden cometer este tipo de conductas, motivo necesario e indispensable para que el Instituto Nacional Electoral aprobara estas medidas.

## **I. FUNCIONAMIENTO DE LA INICIATIVA “3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA”**

Acorde con la consigna feminista “lo personal es político”, quienes aspiren a alguna candidatura de elección popular deberán firmar un formato

denominado “3 de 3 contra la violencia”, donde deberán declarar de buena fe y bajo protesta de decir verdad que no cuentan con condena o sanción, mediante resolución firme por: a) violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito público o privado; b) delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal; y c) tener deudas alimentarias o incurrir en mora en el cumplimiento de estas obligaciones, salvo que la persona acredite estar al corriente del pago de las mismas o las cancele en su totalidad y no tenga registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios.

Lo anterior, viene a robustecer el andamiaje legal de las recientes reformas de abril de 2020 a diversas leyes generales en materia de violencia política en razón de género, de cara a las elecciones concurrentes de 2021 que, recordemos, permiten sancionar a los partidos políticos que la cometan, hasta con el retiro de su registro; a las y los candidatos con hasta la cancelación de su registro y de obtener el triunfo, con la nulidad de la elección. Asimismo, se dispone que también podrán ser sancionadas por esta infracción personas servidoras públicas, representantes o dirigentes de partidos políticos, líderes religiosos e incluso cualquier persona física o grupo de personas.



*Estamos ante  
un momento histórico  
donde debemos  
observar el verdadero  
compromiso con  
la interiorización  
del enfoque de género  
y de su adecuada  
aplicación.*

186

Con esta acotación, quiero referir que si bien los lineamientos son un paso más hacia la consolidación de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el acceso a los cargos públicos libres de violencia y discriminación, también implican grandes retos en su implementación, interpretación y aplicación por parte de los partidos políticos y aspirantes a una candidatura a quienes van dirigidos, así como para las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, pues atendiendo a su contenido y alcances, se tendrán que abordar cuestiones que no están expresamente previstas en las normativas ni en la ley, las cuales requerirán de la atención eficaz de todas las partes involucradas.

## II. RETOS PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por lo anteriormente señalado, es posible visualizar un primer reto para los

institutos políticos consistente en institucionalizar la perspectiva de género<sup>5</sup> (INMUJERES, s.f.), al interior de estos. Lo que implica un importante desafío para su organización y estructura en pro del avance contra la violencia de género, al establecerse como una condición de carácter obligatorio en todos los pilares de sus órdenes internos y dejar de lado las simulaciones y los discursos. Estamos ante un momento histórico donde debemos observar el verdadero compromiso con la interiorización del enfoque de género y de su adecuada aplicación, ya que las ins-

---

<5> *La institucionalización de la perspectiva de género es un proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas del quehacer de una organización, mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad sustantiva se insertan en los procesos y procedimientos regulares y a las normas institucionales. Como resultado de esta incorporación formal de la perspectiva de género, se generan prácticas, reglas y sanciones, mantenidas por la voluntad general de la sociedad, para propiciar la igualdad, combatir la violencia contra las mujeres y niñas y contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la condición sexo genérica.*

tituciones políticas en México se han caracterizado por buscar nuevas formas, cada vez más complejas de evadir el cumplimiento de sus responsabilidades legales en la materia.

Lo anterior, implicará una reestructura integral porque además de vincularlos para que apliquen las normativas existentes en beneficio de las mujeres, se están sentando las bases para una reestructura ideológica, incluso para una deconstrucción conceptual respecto de los estereotipos y prácticas discriminatorias y violentas que se encuentran tan arraigadas en quienes pertenecen a estas instituciones políticas, teniendo además, incidencia en el ámbito privado y, eventualmente, por su efecto disuasivo y el alcance social producto de su naturaleza política, contribuir para disminuir la violencia al interior de los hogares y otros espacios donde también se encuentra presente.

El segundo reto identificado es establecer mecanismos internos para la atención integral de las víctimas. Considero que los partidos políticos deberán diseñar herramientas y crear órganos multidisciplinarios que garanticen el cumplimiento del principio de paridad de género libre de violencia, en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres,



así como investigar y sancionar cualquier conducta que atente contra estos derechos, para lo cual, desde el primer contacto con la víctima, el personal capacitado le informará sus derechos y alcances de su queja o denuncia, así como de las otras vías con que cuenta e instancias competentes que pueden conocer y, en su caso, investigar y sancionar estas conductas.

A la par del acompañamiento jurídico, se debe procurar a las víctimas asistencia psicológica y médica, pues no se puede minimizar la importancia de diseñar modalidades de tratamiento con intervenciones específicas para ayudarlas tanto a realizar su denuncia como a lograr la recuperación de su autoestima. Por eso es clave que los órganos intrapartidarios cuenten con un equipo multiprofesional y especializado (Deza Villanueva, 2016), que atienda la gran complejidad que representa el fenómeno de la violencia de género, ya que, en la mayoría de los casos, la experiencia de las víctimas muestra que la aceptación de la violencia no se da de manera inmediata, sino que es un proceso gradual que requiere además

de la escucha de las personas cercanas lo que es vital para su recuperación. Considero que debemos romper con la creencia de que quienes denuncian difícilmente podrán acceder a la justicia.

Es necesario que se asuma una postura de solidaridad con las víctimas, lo que exige el entendimiento de la injusticia esencial de la experiencia traumática y la necesidad de devolver a la víctima alguna sensación de justicia (Inmaculada, 2010). En tal sentido, los partidos políticos deberán determinar el órgano encargado de proporcionar asesoría, orientación y acompañamiento adecuado a las víctimas, mismo que deberá ser distinto a las instancias de justicia intrapartidarias, el cual contará con un presupuesto adecuado para su funcionamiento, que no podrá ser obtenido del tres por ciento destinado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El tercer reto será llevar un registro estadístico sobre los casos de violencia en razón de género para informarlo al Instituto Nacional Electoral. Los lineamientos señalan que los partidos políticos deben presentar

ante la respectiva comisión de igualdad del Instituto Nacional Electoral, un informe anual de actividades que deberá incluir un registro estadístico de los casos presentados en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género; sobre las acciones y omisiones de vulneraciones a los derechos políticos y electorales de las mujeres y de las resoluciones que, en su caso, se hayan adoptado. En el informe se incluirán, además, los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas, así como los indicadores empleados, con la finalidad de realizar un análisis detallado de la prevalencia y modalidades de violencia, lo que es de suma relevancia, porque lo que no se mide no se puede mejorar.

El cuarto reto es capacitar con perspectiva de género a la militancia y dirigencias partidistas. No menos importante será que las estructuras partidistas se alleguen de personas expertas, incluso provenientes de la academia, que estén especializadas en la enseñanza de la materia, y que puedan implementar estrategias y acciones específicas dirigidas a la diversidad de grupos sociales que conforman los cuadros de los partidos políticos, atendiendo a sus contextos particulares, para así romper de raíz, las resistencias que persisten al conocimiento del enfoque de



*La denuncia pública  
también adquiere  
importancia como  
un arma eficaz,  
por la divulgación  
mediática de los daños  
e injusticias.*

género, que logren generar empatía, pero sobre todo respeto por los derechos humanos de las mujeres.

Las estructuras de los partidos políticos deben querer y no simular erradicar la violencia política en razón de género, pero para ello, deben comprender de inicio lo que es la violencia de género y la manera en la que contribuyen a su perpetuación, lo que conlleva a sensibilizar mediante talleres a todas las estructuras internas lo que en muchísimos casos, implicará el autorreconocimiento y autocrítica en los distintos ámbitos y formas en las que se ejerce la violencia (ONU Mujeres, 2017). Por ello, la necesidad de contar con órganos específicos para impartir este tipo de capacitaciones, a la par de asesorar a las mujeres violentadas, lo que requiere contar con personal especializado en la protección de los derechos y proporcionar la orientación y el acompañamiento pertinentes, así como brindar capacitación electoral y educación cívica a toda la estructura partidista desde la perspectiva inter-

seccional<sup>6</sup> (INMUJERES, s.f.), intercultural y de género.

El quinto reto que visualizo será el de realizar campañas de difusión con perspectiva de género y fomentar la cultura de la denuncia. Los lineamientos, hacen referencia puntual a la obligación de los partidos políticos de realizar campañas de difusión sobre estos temas hacia la población e informar sobre las medidas, mecanismos y acciones llevadas a cabo en materia de violencia política, a través de los medios de comunicación como la televisión, radio, internet, vía pública, medios de comunicación electrónica u otros de fácil acceso para la ciudadanía. (ONU Mujeres Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2016).

---

*<6> La interseccionalidad es una categoría de análisis para referir los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad.*

Lo anterior es relevante, si se considera que en muchas ocasiones el papel de los medios de comunicación y el manejo de la información es uno de los principales temas con los que se violenta a las mujeres que quieren ejercer su derechos político-electorales, ya que no se les da la misma cobertura que existe para los hombres en las campañas, a la par que no hay igualdad en la asignación de tiempos de radio y televisión. Es un tema importante porque también se habla de una necesidad de imponer como obligatoriedad la reeducación de quienes poseen estos canales de comunicación con la sociedad.

Igualmente, se debe fomentar la cultura de la denuncia para que se ponga en marcha el proceso de protección y ayuda a las víctimas de violencia de género. La denuncia pública también adquiere importancia como un arma eficaz, por la divulgación mediática de los daños e injusticias. Desde el lema antes señalado de “lo personal es político”, se han colocado en la arena pública experiencias que estaban acotadas originalmente a la vida privada y a partir de ahora los agravios transitarán de la experiencia personal a la colectiva erradicando la idea de que este tipo de delitos son asuntos privados y no de interés público y que, por lo tanto, no incumbe a la esfera pública tra-



tarlos; por ello, toda la ciudadanía debe sumarse a denunciar cualquier acto de violencia del que tenga conocimiento.

Este reto implica la importancia de posicionarse públicamente en contra de la violencia hacia las mujeres, con una postura de cero tolerancia, para dejar claro tanto al interior de las estructuras como hacia afuera, que no existe la neutralidad ante una víctima de violencia. (Inmaculada, 2010).

Un sexto reto será negar o cancelar el registro a quienes no cumplan con la iniciativa “3 de 3”, dado que los lineamientos en su artículo 32 (Instituto Nacional Electoral, 2020), establecen como obligación para los partidos políticos nacionales y locales solicitar a quienes aspiren a una candidatura, un formato de buena fe en el que señalen bajo protesta de decir verdad que no han sido condenados o sancionados por resolución firme por actos que constituyan violencia familiar y/o doméstica o cualquier sanción de género en el ámbito público o privado; por cometer delitos sexuales, contra la libertad sexual

o intimidación corporal y por ser deudor alimentario o moroso que atente contra las obligaciones alimentarias.

No obstante, no se establece cuál será la consecuencia cuando una persona manifiesta bajo protesta de decir verdad que no tiene antecedentes y en realidad sí los tiene, y tampoco se señala cuáles serán los mecanismos con que deberán contar los partidos políticos para verificar su cumplimiento.

Ante tal situación, tendrán que ser las personas que participen en los procesos internos de selección de candidaturas quienes tendrán que presentar alguna queja o medio de impugnación en contra de las personas que se encuentren en esta circunstancia, para que se revise su cumplimiento y al estar en presencia de un requisito legal que no es optativo, se deberá negar o cancelar el registro de la candidatura en caso de incumplimiento, desde luego, respetando la garantía de audiencia y debido proceso. Situación similar acontece, en el caso de que quien aspire a una candidatura, manifieste que sí se encuentra en alguno de los supuestos, en cuyo caso se deberá negar el registro.

### **III. RETOS PARA LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES**

El primer reto será vigilar el cumplimiento por parte de los partidos políticos de las obligaciones a que los vinculan los lineamientos. Este es uno de los retos principales para las autoridades administrativas y jurisdiccionales y será puntual su revisión dentro del marco de sus competencias, para que los partidos políticos cumplan de manera suficiente con todos y cada uno de los compromisos antes mencionados, ya que si bien, no se espera que los lineamientos transformen de inmediato conductas tan arraigadas, constituyen un paso importante para dar visibilidad y relieve al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de cara a las próximas elecciones.

Un segundo reto observable será el mantenimiento y actualización del registro. Igualmente, debe existir un compromiso por parte de todas las autoridades electorales del país para su actualización. De modo que, se tenga la seguridad de que este cuenta con información veraz



*El tercer reto será  
el de institucionalizar  
la perspectiva  
de género al interior  
de los órganos  
electorales  
administrativos  
y jurisdiccionales.*

194

y oportuna para vigilar que los partidos políticos observen y apliquen los lineamientos en el ámbito de sus respectivas competencias y lo puedan utilizar como un verificador de los antecedentes de las personas aspirantes a un puesto de elección popular. Este reto atiende también a la necesidad de disminuir los tiempos de respuesta y atención de las denuncias y quejas que reciban las y los responsables para investigarlas, dictar medidas preventivas y/o sancionarlas, y que tales resoluciones sirvan como antecedentes para las respectivas inscripciones en el señalado registro.

El tercer reto será el de institucionalizar la perspectiva de género al interior de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales. Esto quiere decir que las autoridades deberán ser también autocríticas e impedir que a su interior se instauren relaciones impositivas entre hombres y mujeres basadas en un desequilibrio de fuerzas y velar por los derechos de las mujeres a vivir libres de violencia en todos los espacios (Nieves, 1996), ya que es muy común que las mujeres que ocupan

cargos considerados de liderazgo sean tratadas con patrones de violencia que se han normalizado y perfeccionado, lo que en muchos casos complica su comprobación.

El cuarto reto que visualizo es el de establecer redes formales con la sociedad civil organizada. Es fundamental el fortalecimiento de lazos con colectivos feministas que han fungido como excelentes medios de presión social, porque el empoderamiento de las mujeres desde los colectivos, significa el reforzamiento de un proyecto feminista de transformación social y político, que nos permite tomar posicionamientos en conjunto con una fuerza de promoción mediática y de responsabilidad política, como en el caso de los presentes lineamientos que tienen ese origen ciudadano y pueden ser institucionalizados para convertirse en normas de carácter obligatorio.

El quinto reto será establecer un plazo específico para que quienes se encuentran en algún supuesto del formato “3 de 3” puedan participar para un cargo de elección popular. En los lineamientos no se prevé una temporalidad específica para que quienes se encuentran en al-

guno de los supuestos del formato, puedan participar como candidatas o candidatos para algún cargo de elección popular, aún y cuando haya transcurrido ya un tiempo considerable y hayan cumplido su pena, lo que podría constituir una restricción absoluta al ejercicio de un derecho humano; situación en la que considero se debe poner especial cuidado, ya que dicha omisión podría tener como consecuencia la presentación de algún medio de impugnación en el que se resuelva declarar su inconstitucionalidad.

Lo anterior, porque si bien la presentación del formato persigue un fin legítimo, no se cumpliría el requisito de proporcionalidad, porque se estaría excluyendo de manera permanentemente a las personas que hayan cometido alguna de estas conductas y se les impediría participar en cualquier proceso de elección popular, aun cuando ya hubiere prescrito la conducta o sanción que le llevó a la inscripción en el registro, lo que afecta el derecho de igualdad y de participación política e incentiva un trato discriminatorio.

Un sexto reto será emitir lineamientos complementarios en la materia en el ámbito local. Las autoridades administrativas electorales, de acuerdo con los linea-



**Iniciativa “3 de 3  
contra la violencia” y  
su aplicación  
en el proceso  
electoral 2020-2021.  
Retos, resultados  
e implicaciones**

mientos, están facultadas para emitir disposiciones de carácter complementario, siempre y cuando no se contrapongan a las emitidas por el Instituto Nacional Electoral, lo que da la posibilidad de detectar áreas de oportunidad o cuestiones que no fueron advertidas para procurar su mejor aplicación, por ejemplo, considerando la presentación del formato “3 de 3” como obligatorio para el registro de candidaturas a cargos de elección popular. Asimismo, para fijar una temporalidad a quienes han cometido este tipo de conductas, para que el ejercicio del derecho político electoral a ser votado no se restrinja de manera ilimitada y con ello evitar que se pueda considerar inconstitucional la restricción.

Por consiguiente, los lineamientos no establecen que el formato “3 de 3” sea un requisito de elegibilidad para quienes deseen participar en un proceso electoral, sino que solo lo establece como una documentación a presentar y de la misma manera no se señala temporalidad para que quienes se encuentran en algún supuesto del forma-

to “3 de 3” puedan participar para un cargo de elección popular como se señaló anteriormente.

Otra forma de armonizar el contenido de los lineamientos con los requisitos de elegibilidad que establece la normativa electoral es que los institutos electorales locales verifiquen de manera más estricta si se cumple con el requisito de tener un modo honesto de vivir, por parte de quienes tengan antecedentes por sentencia firme como personas generadoras de algún tipo de violencia contra las mujeres, en los cargos de elección popular que lo exijan. Sobre este particular ya existe precedente, en el expediente SUP-REC-91/2020 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020), en el que la Sala Superior determinó que un presidente municipal no podía ser registrado como candidato, al haber sido sancionado con sentencia firme por actos de violencia política contra las mujeres en razón de género, pues se consideró que con ello no demostró tener un modo honesto de vivir.

Un séptimo y último reto será la no aplicación retroactiva de los lineamientos. Las autoridades jurisdiccionales deberán determinar si los

lineamientos se han aplicado de manera retroactiva a aquellas personas que fueron condenadas o sancionadas por resolución firme por actos que constituyan violencia familiar y/o doméstica o cualquier sanción de género en el ámbito público o privado; por cometer delitos sexuales, contra la libertad sexual o intimidad corporal o por ser deudor alimentario o moroso que atente contra las obligaciones alimentarias, con anterioridad a su entrada en vigor, ya que constitucionalmente está prohibida la aplicación retroactiva de las normas en perjuicio de las personas, (Unidad General de Asuntos Jurídicos, 2020), por lo que se tendrán que analizar cuidadosamente los elementos de cada caso concreto para determinar si se está en presencia de una aplicación retroactiva o no.

## IV. ANÁLISIS DEL CASO GUANAJUATO

Durante el año 2021<sup>7</sup>, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato ha resuelto cinco procedimientos es-

---

<7> Hasta el 31 de agosto de 2021.



***La inscripción  
en el registro  
de personas  
sancionadas todavía  
es un tema con  
bastantes aristas  
que tendrá que irse  
fortaleciendo todos  
los días.***

peciales sancionadores en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, de los cuales, se declaró la existencia de esta conducta en dos de ellos<sup>8</sup> y se ordenó la inscripción de las dos personas infractoras en el registro.

Situaciones como esta, permitieron visualizar las dificultades que enfrentaron las autoridades administrativas en lo relativo a las inscripciones del registro. Tal fue el caso del expediente TEEG-PES-06/2021, en el que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato realizó una solicitud de aclaración de sentencia del Tribunal Electoral Local, así como una consulta a la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral a efecto de que determinaran si el Instituto era competente para determinar la temporalidad en la que se inscribiría en el registro a los sujetos infractores o no.

---

<8> En los expedientes TEEG-PES-02/2021 Y TEEG-PES-06/2021.

Lo anterior, debido a que el artículo 11 primer párrafo inciso a) de los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* establece que será la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE quien se encargue de fijar la temporalidad en la que tendrán que permanecer las personas sancionadas por la comisión de esta conducta, cuando las sentencias sean emitidas a nivel federal, más no así en el ámbito local, (Instituto Nacional Electoral, 2021).

Así, en el caso de la aclaración de sentencia, el Tribunal la desestimó ya que se presentó fuera del plazo establecido en el artículo 424 segundo párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato,<sup>9</sup> (Instituto

---

<9> Artículo 424. (...)

La aclaración deberá solicitarse ante el órgano resolutor correspondiente, a más tardar al día siguiente de la notificación, expresándose claramente la contradicción, ambigüedad, oscuridad o deficiencia de que, en concepto de la parte promovente, adolezca la resolución.

Electoral del Estado de Guanajuato, 2021), mientras que la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CIGY-ND/001/2021, emitió una opinión en la que señaló que los institutos electorales locales son competentes para definir la temporalidad en que permanecerán las personas sancionadas por cometer violencia política contra las mujeres en razón de género por una sentencia de un tribunal electoral local, dado que éstos se encargan de capturar, en el ámbito de su competencia, la información completa para la alimentación del Sistema. (Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, 2021).

Con motivo de lo anterior, el Instituto a través de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, emitió un dictamen en el que se fijó un periodo de cuatro años como temporalidad en la que la persona sancionada debía permanecer en el registro. (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021). Como se puede observar, la inscripción en el registro de personas sancionadas todavía es un tema con bastantes aristas que tendrá que irse fortaleciendo todos los días, por lo que se refiere al caso de Guanajuato podemos afirmar que a pesar de las



dificultades que se presentaron en el actual proceso electoral fueron bien solventadas por la autoridad administrativa; sin embargo, al ser todavía un ejercicio incompleto se tendrán que emitir normas, criterios o sentencias para aumentar su grado de efectividad y operatividad.

Por otro lado, existen precedentes en los que se ha determinado la inconstitucionalidad de las restricciones absolutas, uno de ellos es el expediente SUP-JDC-3236/2012 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012),<sup>10</sup> en el que la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción III, inciso c), del entonces Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el

---

<10> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-3236/2012. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

Estado de Guanajuato, que señalaba como requisitos para ser Consejero Ciudadano del Instituto Electoral del Estado, no tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública, la cual se adquiriría, entre otras razones, por haber sido representante de algún partido político en el ámbito estatal o federal, porque la norma no señalaba una temporalidad específica o un plazo razonable para que una persona que fue representante de un partido o coalición pudiera cumplir con dicho requisito.

Por tal motivo, considero que una posible solución es que los institutos electorales locales en ejercicio de su facultad reglamentaria y acorde con lo dispuesto por el artículo cuatro transitorio de los lineamientos, fijen una temporalidad determinada o plazo razonable acorde a la Constitución y a los tratados internacionales aplicables en la materia. Para tal efecto, podrían tomar como base las medidas implementadas para el registro, emitidas por el Instituto Nacional Electoral, en las que se estableció una temporalidad de 3 años para faltas leves, 4 años para faltas graves, 5 años para especiales y 6

años en caso de reincidencia, (INE. Instituto Nacional Electoral, 2021).

Respecto al cuarto reto señalado en el apartado anterior, en el caso de Guanajuato se observó que, con la finalidad de proteger los derechos político-electorales de las candidatas durante los procesos electorales locales 2020-2021, la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C., emitió una iniciativa denominada *“Red nacional de candidatas a un cargo de elección popular en el ámbito estatal para dar seguimiento a los casos de violencia política contra la mujer en razón de género, en el proceso electoral 2020-2021”*, la cual, en términos de su plan operativo tiene por objeto (...) *“generar que los Organismos públicos Locales Electorales de cada estado de la República Mexicana lo adopten no solo como obligación de llevar la organización del proceso con apego a los principios, sino como acción afirmativa para lograr el acceso de las mujeres a los cargos públicos en igualdad de condiciones y libre de violencia”*. (Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C.).

En otras palabras, esta iniciativa busca que los institutos electorales locales estén en contacto con



*Proporcionar a  
las candidatas  
información acerca de  
las acciones  
y omisiones  
que constituyen  
violencia política  
electoral en razón  
de género.*

las mujeres que sean postuladas a los distintos cargos de elección popular y les brinden acompañamiento y orientación en casos de violencia política, generando acciones concretas para erradicarla. Quiero precisar que tanto el Instituto Nacional Electoral como los institutos electorales de las treinta y dos entidades federativas forman parte de esta importante herramienta, en Guanajuato, el Instituto Electoral se unió a esta red el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno adoptando, de acuerdo con el convenio de colaboración respectivo, los siguientes compromisos: (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021)

1. Proporcionar a las candidatas información acerca de las acciones y omisiones que constituyen violencia política electoral en razón de género, así como hacerles de su conocimiento sobre las instancias administrativas y jurisdiccionales que la conocen;
2. Comunicar a las candidatas que participen en el proceso electo-

ral local ordinario 2020-2021 en qué consiste la violencia política contra las mujeres en razón de género y sus diversas manifestaciones, pudiendo ser a través de díptico, tríptico o infografías con base en la Guía para la Atención de la Violencia Política contra la Mujer en Razón de Género;

3. Proporcionar a las candidatas un directorio telefónico con datos de las instancias administrativas y jurisdiccionales con las que se cuenta para hacer valer sus derechos político-electorales, o bien, a las cuales recurrir a denunciar en caso de ser víctimas de violencia política contra las mujeres en razón de género;
4. Solicitar a las candidatas su consentimiento para dar seguimiento a sus campañas, para recopilar información la cual será procesada en conjunto con el INE y presentada posteriormente. (Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C.); y

5. Proporcionar a las candidatas las líneas telefónicas en las cuales podrán recibir orientación en materia de violencia política contra la mujer por razón de género.

En relación con el cumplimiento de estas obligaciones, el instituto local a través de la Comisión Contra la Violencia Política Electoral a las Mujeres realizó dos ediciones de un curso en línea autogestivo denominado *“Quiero ser candidata”* mismo que tuvo como finalidad (...) *“proporcionar una capacitación integral a las mujeres interesadas en postularse como candidatas para contender a cargos de elección popular o participar en las campañas electorales en el Proceso Electoral Local (PEL) Ordinario 2020-2021, sobre temas jurídicos, políticos, estratégicos, de comunicación, de investigación, planeación y organización, así como herramientas útiles para la identificación y defensa de actos que puedan constituir violencia política contra las mujeres en razón de género.”* (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021).

Posteriormente, emitió una convocatoria para la impartición del *“Taller para fortalecer las habilidades políticas y de gobierno de las candidatas electas en el Proceso Electoral 2020-2021”* que se llevó a cabo los



**Iniciativa “3 de 3  
contra la violencia” y  
su aplicación  
en el proceso  
electoral 2020-2021.  
Retos, resultados  
e implicaciones**

días dieciséis y diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, con la finalidad de fortalecer las habilidades de las candidatas electas para el ejercicio de la función pública, particularmente en las áreas de negociación, resolución de conflictos, comunicación política y políticas públicas con enfoque de género. (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021).

De esta manera, en el proceso electoral local 2020-2021 se realizaron acciones tendientes a crear redes de apoyo para beneficiar a las mujeres que participaron en los comicios a partir de un apoyo institucional por parte de las autoridades administrativas e incluso, también para apoyar a aquellas que resultaron electas, lo que representa un gran avance en la consolidación de una democracia más igualitaria.

No obstante, queda pendiente para el próximo proceso electoral que las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus distintas salas, se su-

men a este proyecto con el objeto no solo de dar a conocer a las candidatas cuáles son sus derechos, sino que conozcan los mecanismos jurisdiccionales para alcanzarlos y protegerlos y con ello fortalecer la red.

Finalmente, en Guanajuato, en lo concerniente al sexto reto identificado en el apartado anterior, con motivo de la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad que se publicó a nivel federal, la legislatura local reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, de manera particular el artículo el 92, fracción XLII, en el que estableció como una facultad del Consejo General del Instituto, la emisión de lineamientos sobre la materia para vigilar que los partidos políticos locales y agrupaciones políticas los observen. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2020).<sup>11</sup>

---

<11> Artículo 92(...)

*Vigilar que las actividades de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas locales se desarrollen con apego a la Ley y a los lineamientos que emita el Consejo General para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género; y*

Con base en esta reforma, así como en la reserva legal que estableció el Instituto Nacional Electoral en el artículo cuarto transitorio de sus lineamientos,<sup>12</sup> el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato el veintiocho de febrero de dos mil veintiuno, emitió los *Lineamientos para que los partidos políticos y candidaturas independientes prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, emitidos por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*, (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021), en los cuales se abordaron algunos de los temas pendientes que quedaron en el ámbito federal, por ejemplo:

1. Que el Instituto a través de la Comisión Contra la Violencia Política Electoral a las Mujeres, con apoyo de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, serán las responsables de brindar capacitaciones y orientación a los partidos po-

---

<12> Cuarto. *Los presentes Lineamientos serán aplicables para los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, para los partidos políticos locales. Si los Organismos Públicos Locales Electorales emiten Lineamientos en esta materia los mismos serán aplicables siempre y cuando no se contrapongan con los presentes.*



*Les importante  
destacar que durante  
el proceso electoral  
local 2020-2021, se  
presentaron asuntos  
en los que algunos  
partidos políticos  
solicitaron la negativa  
del registro  
de candidaturas  
postuladas por  
otro partido.*

líticos y a las candidaturas en la materia. (Artículo 11).

2. Se agregó a las candidaturas independientes como sujetos obligados para vigilar, erradicar y prevenir la violencia política contra las mujeres en razón de género. (Artículo 44).
3. Se estableció como obligación de los partidos políticos y candidaturas independientes que adjunten tanto a la solicitud de registro de sus candidaturas, como a las sustituciones que, en su caso presenten, el formato “3 de 3 contra la violencia”. (Artículos 46 y 47).
4. Señalan que, en caso de incumplimiento, se les requerirá para que subsanen la deficiencia y, si ésta persiste, el Consejo General dará vista a la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral para que inicie el procedimiento ordinario sancionador correspondiente. (Artículos 48 y 54).

Como podemos observar, en Guanajuato se cubrieron ciertos márgenes que quedaron pendientes en los lineamientos del Instituto Nacional Electoral, como son la posibilidad de brindar capacitación a los partidos políticos y sus candidaturas sobre la materia, la presentación del formato “3 de 3” como obligatorio para el registro de candidaturas a cargos de elección popular y que si bien, aún no se ha establecido como un requisito para la elegibilidad de las y los candidatos, sí se estableció que quienes sean omisos en su presentación, se les iniciará un procedimiento ordinario sancionador.

Sobre esto último, es importante destacar que durante el proceso electoral local 2020-2021, se presentaron asuntos en los que algunos partidos políticos solicitaron la negativa del registro de candidaturas postuladas por otro partido, debido a la omisión en la presentación del formato, o por alguna irregularidad en el mismo. Tal es el caso de los expedientes TEEG-REV-22/2021 y sus acumulados, así como en el expediente TEEG-REV-39/2021 y su acumulado, (Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, 2021); sin embargo,

en ambos el Tribunal determinó que el formato “3 de 3 contra la violencia” no tiene la naturaleza de requisito de elegibilidad establecido en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, sino que es una garantía de protección prevista en los lineamientos por lo que ante el incumplimiento de ésta, se debe atender al procedimiento establecido en los artículos 48 y 50 de los citados lineamientos.

En otras palabras, la secretaría ejecutiva del Instituto debía requerir tanto al partido como a las candidaturas que estuvieran en este supuesto a que subsanaran esta deficiencia y en caso de incumplimiento, entonces el Consejo General debía dar vista a la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral para que iniciara el procedimiento correspondiente, por lo que se ordenó que procediera el Instituto en dichos términos.

Por otro lado, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió un acuerdo en el que dio vista a la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, sobre aquellas candidaturas que incumplieron con la presentación del



formato “3 de 3 contra la violencia”, a efecto de que iniciara los procedimientos ordinarios sancionadores correspondientes, los cuales se insertan en la siguiente tabla: (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2021)

PARTIDO POLÍTICO	MUNICIPIO	CARGO
Movimiento Ciudadano	Celaya	Regiduría suplente 5
	Dolores Hidalgo C.I.N.	Sindicatura propietaria
Morena	Villagrán	Regiduría propietaria 4
Partido Encuentro Solidario	Irapuato	Regiduría Propietaria 4
Fuerza por México	Romita	Sindicatura Suplente

Fuente: Sitio Web del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

De esta manera, si bien existió un avance en este proceso electoral, todavía quedan temas pendientes, como establecer ya sea en la ley electoral local o en los lineamientos, que la presentación del formato se convierta en un requisito de elegibilidad para las candidaturas o incluso, establecer la temporalidad mínima que deben tener las personas que fueron sancionadas por alguna de las conductas que

prevé el formato, para que puedan participar a un cargo de elección popular a efecto de que no sea una restricción desproporcionada y por ende, inconstitucional.

## **V. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS SANCIONADAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES**

La implementación de los lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral, como producto de la iniciativa “3 de 3” dieron como resultado un número de 89 personas inscritas en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres, de las cuales, 81 aparecen en

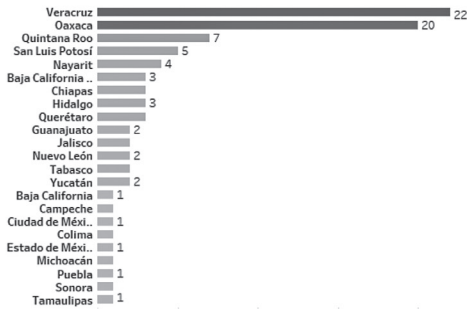


el mismo como sancionadas, distribuyéndose las sanciones como se muestra a continuación:

#### Distribución de las sanciones

Personas sancionadas por género		
Mujeres	Hombres	Total
12	69	81

#### Sanciones por entidad federativa



Fuente: Sitio web del Instituto Nacional Electoral, apartado del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres.

De la distribución de las sanciones, se observa que de las 32 entidades federativas que tiene nuestro país, en 23 de ellas fue registrada al menos una persona como violentadora. Siendo Veracruz y Oaxaca, los estados con mayor número de registros, 22 y 20 respectivamente.

tivamente, sobre menos de 10 en el resto de las entidades de la República, siendo Tamaulipas, Sonora, Puebla, Michoacán, Estado de México, Colima, Ciudad de México, Campeche y Baja California, los que incorporaron únicamente una persona sancionada. Asimismo, de la separación por género que se plasma en la página web del registro, destaca que el porcentaje de hombres sancionados es del 85 % del total del registro respecto del 13.81 % de mujeres sancionadas, es decir, 12 mujeres y 69 hombres. Otro dato interesante por destacar es el relativo al ámbito (estatal o municipal) de las personas sancionadas, donde sobresale el segundo con un porcentaje de 84.27 sobre 15.73 % del ámbito estatal.

Lo anterior, muestra la urgencia de enfocar la atención principalmente en los municipios en lo que respecta a las formas en las que se difunden los conceptos y problemáticas relacionadas con la violencia política contra las mujeres, ya que esto se relaciona con otros espacios y tipos de violencia, los cuales pueden ser combatidos a través de políticas dirigidas de manera focalizada a las diversas instituciones municipales, a personal

específico, así como a estructuras de gobierno y a los distintos grupos de poblaciones de cada municipio y sus contextos particulares.

Otro aporte relevante de los datos contenidos en el registro es el relativo a los cargos que ostentan las personas ahí inscritas. Ya que resulta indispensable conocer el espacio en el que se desenvuelven las mismas para la generación de políticas dirigidas a un público objetivo determinado como es el caso de las personas que pertenecen a los medios de comunicación, al personal de gobierno municipal, personas candidatas, dirigentes de asociaciones civiles o aquellos que se desempeñan dentro del ámbito público. De acuerdo con los datos proporcionados en el sitio, destaca que el mayor porcentaje de personas que ejercieron violencia política contra las mujeres en razón de género pertenece a quienes ostentan la figura de representante del ejecutivo municipal, es decir, presidentes o presidentas municipales, en segundo lugar, se encuentran aquellas personas que fungen como regidoras o regidores de los ayuntamientos, en tercer lugar; quienes tienen el cargo de tesoreras o tesoreros municipales. Esto último, refuerza la importancia de dirigir al ámbito de la administración municipal, los mecanismos de pre-



*Los medios  
de comunicación ya  
sean locales, estatales  
o de alcance nacional,  
tienen por  
su naturaleza  
un mayor  
alcance ciudadano,  
que resulta  
significativo en  
la medida en  
que los contenidos  
que difunden llegan  
a la sociedad  
como replicadores  
de conductas.*

enciación y atención de esta violencia. Sin embargo, otra área de atención que tiene el mismo nivel de importancia, son los medios de comunicación, ya que, de las personas registradas, se encuentran quienes dirigen periódicos locales, personas locutoras, periodistas y representantes legales de dichos medios. Quienes adquieren una característica reveladora, en razón de su alcance social.

Como bien sabemos, los medios de comunicación ya sean locales, estatales o de alcance nacional, tienen por su naturaleza un mayor alcance ciudadano, que resulta significativo en la medida en que los contenidos que difunden llegan a la sociedad como replicadores de conductas, pensamientos, opiniones e ideas, que en el caso particular de la violencia política, resulta fundamental erradicar, para evitar la replicación de prácticas que refuercen estereotipos y que el solo hecho de transmitir las como comunes, contribuye a su normalización, factor que es elemental combatir en aras de la visibilización de tales prácticas como nocivas para la

sociedad y como causas del mantenimiento de la violencia.

De este modo, igual de importante es la atención que debe darse a las personas víctimas de violencia política. Respecto a este punto, los datos incorporados en el registro nos permiten ver que la violencia política ha sido dirigida principalmente a las mujeres que ostentan cargos públicos en los tres niveles de gobierno, a candidatas y a ciudadanas integrantes de asociaciones civiles.

## **VI. IMPLICACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA “3 DE 3” CONTRA LA VIOLENCIA EN GUANAJUATO**

En el proceso electoral 2021, la paridad debía garantizar a las mujeres el 50% de las posiciones políticas,

lo que equivale a la mitad de 21,368 cargos de elección popular, divididos en: 15 gubernaturas, 500 diputaciones federales, 642 diputaciones locales por mayoría relativa y 421 diputaciones locales por representación proporcional, 1,926 presidencias municipales, 2,122 sindicaturas, 15,107 regidurías, 204 consejerías, 132 juntas municipales y 299 presidencias de comunidades (Wong Meraz, 2021), por lo que existía el gran compromiso de todas y todos para que prevaleciera el derecho de las mujeres a acceder a estos cargos públicos de manera libre de cualquier tipo de violencia.

Ante esta situación, la aplicación de la iniciativa para evitar que llegaran a cargos públicos quienes estuvieran dentro de cualquiera de los supuestos planteados, así como que todas aquellas personas que mediante sentencia firme se acreditara que cometieron violencia política contra las mujeres en razón de género, se vio reflejada mediante el concentrado y organización del listado de personas sancionadas para consulta del público en general que publicó la plataforma electrónica del Instituto Nacional Electoral en el apartado del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Mismo que en



agosto 2021, indicaba el registro de 81 personas a nivel nacional, de las cuales 77 fueron sancionadas, 65 hombres y 12 mujeres, (INE. Instituto Nacional Electoral, 2021).

A manera de conclusión, me gustaría referir que la aplicación de estos lineamientos deben ser un paso más para inhibir conductas que contribuyen a la cultura patriarcal que fomenta la desigualdad y la discriminación entre mujeres y hombres, lo que debe ser un referente para que con posterioridad se aprueben leyes o normas dirigidas a quienes ya están en el ejercicio de un cargo público, para que puedan ser removidos, si son generadores de violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia familiar o doméstica y violencia sexual o que incumplan con sus obligaciones alimentarias, porque es incongruente que en un Estado de derecho y en una Democracia Paritaria (ONU Mujeres , 2017), se cuente con personas gobernantes o funcionarias públicas en el que este tipo de conductas sean toleradas o normalizadas. Debemos reconocer que un gran nú-

mero de mujeres están padeciendo diversos tipos de violencia “sin saberlo” o “sin identificarlo”, considerando como “normales” las conductas a las que están siendo sometidas, por lo que debemos contribuir para visibilizar y desnaturalizar este tipo de maltrato, que en muchas ocasiones parece ser invisible, incluso para quienes la padecen.

Para finalizar, de un análisis general se observó que, uno de los principales obstáculos que plantearon los lineamientos aludidos en el presente artículo, fue la falta de armonización con las legislaturas de las entidades federativas, para contemplar las sanciones respectivas, así como la temporalidad en la que las personas registradas deberían permanecer en dicho registro. Para el caso del estado de Guanajuato, se tiene que se registraron dentro de este padrón, 2 hombres de los cuales uno es periodista y el otro, síndico de un ayuntamiento.

En el ámbito local, en Guanajuato, del análisis de las sentencias que dieron lugar a estos registros, se tiene que la falta de claridad respecto de quien debía fijar la temporalidad del registro ocasionó un va-

cío legal y confusión para el órgano electoral administrativo para fijarla. Situación que se solucionó una vez que los órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia, dieron respuesta a la aclaración de sentencia realizada por el organismo público electoral de Guanajuato al Tribunal Electoral Local en el expediente TEEG-PES-06/2021 y, posteriormente, ante la Sala Regional Monterrey, precisando esta última que “cuando las autoridades competentes no establezcan plazo en el que las personas estarán inscritas en el registro, las personas denun-



ciadas permanecerán en términos de lo que establece el artículo 11 de los Lineamientos"<sup>13</sup>, (INE. Instituto Nacio-

**Para erradicar  
la violencia contra  
las mujeres,  
la sociedad juega  
un papel  
fundamental.**

---

<13> Artículo 11. Permanencia en el Registro. En caso en que las autoridades electorales competentes no establezcan el plazo en el que estarán inscritas en el Registro las personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, se estará a lo siguiente: a) La persona sancionada permanecerá en el registro hasta por tres años si la falta fuera considerada como leve; hasta cuatro años si fuera considerada como ordinaria, y hasta cinco años si fuera calificada como especial; ello a partir del análisis que realice la UTCE respecto de la gravedad y las circunstancias de modo tiempo y lugar. b) Cuando la violencia política en razón de género fuere realizada por una servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, personas que se dedique a los medios de comunicación, o con su aquiescencia, aumentará en un tercio su permanencia en el registro respecto de las consideraciones anteriores. c) Cuando la violencia política contra las mujeres en razón de género fuere cometida contra una o varias mujeres pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena; afroamericanas; mayores; personas de la diversidad sexual; con discapacidad o a algún otro grupo en situación de discriminación, la permanencia en el registro se incrementará en una mi-

nal Electoral, 2020). De esta forma el instituto local procedió a realizar la calificación de la gravedad de la falta relacionada con el citado expediente, determinándola como leve, lo que acorde con los lineamientos en comento, correspondería a una temporalidad de tres años. No obstante, la regulación en cita también establece que, de tratarse de personas relacionadas con los medios de comunicación, deberá aumentarse la permanencia en el registro hasta en un tercio, por lo que se determinó que el denunciado y la persona jurídica que él mismo representa, fueran inscritos en el señalado registro por un periodo de 4 años.

Es así que, frente al posible conflicto de competencia originado en la aplicación de los lineamientos producto de la iniciativa “3 de 3”, la solución se inclina a que los organismos públicos electorales locales, son competentes para calificar la gravedad de las faltas determinadas

---

*tad respecto de las consideraciones del inciso a). d) En caso de reincidencia, la persona que cometió nuevamente las conductas sancionadas como violencia política en razón de género permanecerán en el registro por seis años.*

mediante sentencias de los órganos jurisdiccionales, ante la falta de establecimiento de sanciones en la legislación local, y en razón a que las alternativas a las faltas acreditadas en materia de violencia política en razón de género contra las mujeres, son consideradas en este caso, medidas de reparación.

También me parece relevante señalar que, para erradicar la violencia contra las mujeres, la sociedad juega un papel fundamental, por lo que debe reinventarse a través de un cuestionamiento profundo respecto de sus prácticas cotidianas y regulares. Debemos construir una sociedad que planteé nuevos paradigmas sobre el papel de las mujeres y reconozca como elemental el establecimiento generalizado de la perspectiva de género para exhibir las debilidades políticas y gubernamentales, hacer visible la violencia institucional, elevar el nivel de la ética pública y proteger los derechos humanos de las mujeres, pero no solo eso, sino llevarlo hasta el interior de los hogares, en los ámbitos donde las violencias se viven generalmente a puerta cerrada.



Iniciativa “3 de 3  
contra la violencia” y  
su aplicación  
en el proceso  
electoral 2020-2021.  
Retos, resultados  
e implicaciones

## VII. REFERENCIAS

> **Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C. (s.f.). *am-cee.org***. Recuperado el 28 de agosto de 2021, de <https://www.amceeac.org/red-nacional-de-candidatas>

> **Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral**. (10 de febrero de 2021). <https://www.ine.mx/>. (I. N. Electoral, Ed.) Recuperado el 28 de agosto de 2021, de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117559/Acuerdo-INE-CIGYND-01-2021.pdf>

> **Congreso del Estado de Guanajuato**. (29 de mayo de 2020). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Guanajuato, México: Congreso del Estado de Guanajuato. Recuperado el 30 de agosto de 2021, de <https://www.congresogto.gob.mx/leyes?utf8=%E2%9C%93&query=Ley+de+instituciones+y+procedimientos+electorales&tipo=&commit=Buscar>

> **Deza Villanueva, S. L. (2016).** *Modelo de Atención Psicológica para mujeres víctimas de violencia familiar albergadas en hogares de refugio temporal.*

> **INE. Instituto Nacional Electoral. (2020).** Obtenido de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/INE-CG269-2020\_Proyecto\_DJ\_1176.pdf

> **INE. Instituto Nacional Electoral. (2021).** *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS).* Obtenido de <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

> **Inmaculada, R. (2010).** *Intervención en Violencia de Género: Consideraciones en Torno al Tratamiento.* (C. O. Madrid., Ed.) *Psychosocial Intervention [Online]*, 19(2), 191-199.

> **INMUJERES. (s.f.).** *Glosario para la Igualdad.* (C. género, Editor) Recuperado el marzo de

2021, de <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/>: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/>

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (28 de febrero de 2021).** <https://ieeg.mx>. Recuperado el 2021 de agosto de 30, de <https://ieeg.mx/documentos/210228-ord-acuerdo-035-pdf/>

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (23 de julio de 2021).** <https://ieeg.mx>. Recuperado el 30 de agosto de 2021, de <https://ieeg.mx/documentos/210723-ord-acuerdo-309-pdf/>

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (marzo de 2021).** <https://ieeg.mx/>. Recuperado el 28 de agosto de 2021, de <https://ieeg.mx/documentos/segunda-convocatoria-quiero-ser-candidata-2021-pdf/>

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (8 de junio de 2021).** <https://ieeg.mx/comision-contrala-violencia-politica-electoral-a-las-mujeres/>. (C. C. Mujeres, Ed.) Recuperado el 30 de agosto de 2021, de Instituto Electoral del Estado de Guanajuato: [https://ieeg-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/nancy\\_palafox\\_ieeg\\_org\\_mx/EcLDf-5L9TNCue8kkkjDbmoBFTJBnBwJe7koElpzUn1Cw?e=KoCtFc](https://ieeg-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/nancy_palafox_ieeg_org_mx/EcLDf-5L9TNCue8kkkjDbmoBFTJBnBwJe7koElpzUn1Cw?e=KoCtFc)

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.** (16 de marzo de 2021). <https://igualdadydemocracia.ieeg.mx>. Recuperado el 28 de 08 de 2021, de <https://igualdadydemocracia.ieeg.mx/wp-content/uploads/2021/04/CONVENIO-IEEG-AMCEE-VF.pdf>

> **Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.** (2021). <https://igualdadydemocracia.ieeg.mx/>. Recuperado el 28 de agosto de 2021, de <https://igualdadydemocracia.ieeg.mx/>

> **Instituto Nacional Electoral.** (4 de septiembre de 2020). <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>. Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

> **Instituto Nacional Electoral.** (28 de 10 de 2020). *Repositorio documental INE*. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9.pdf>

> **Instituto Nacional Electoral.** (2021). <https://www.ine.mx/>. Recuperado el 30 de agosto de 2021, de <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

> **Nieves, R.** (Julio de 1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos.* (CEPAL, Ed.) Recuperado el 2021, de Serie Mujer y desarrollo: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf)

> **ONU Mujeres.** (2017). (P. México, Ed.) Obtenido de <https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/Diagnostico-ATENEA-La-democracia-paritaria-en-Mexico.pdf>

> **ONU Mujeres.** (2017). (P. d. PNUD, Ed.) Obtenido de [http://teeags.mx/documentos/GUIA%20DE%20PROGRAMACION%20CC%81N%20\(ONU%20MUJERES\)%20.pdf](http://teeags.mx/documentos/GUIA%20DE%20PROGRAMACION%20CC%81N%20(ONU%20MUJERES)%20.pdf)

> **ONU Mujeres Guatemala,** Universidad de San Carlos de Guatemala. (2016). *Profundicemos en términos: Guía para periodistas, comunicadoras y comunicadores.* Obtenido de <http://onu.org.gt/>

[wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista\\_onumujeres.pdf](wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista_onumujeres.pdf)

> **Peschard, J.** (4 de noviembre de 2020). 3 de 3 contra la violencia de género. *La Crónica.*

> **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** (2012). Obtenido de <https://www.te.gob.mx/>

> **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** (2020). Obtenido de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf)

> **Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.** (27 de mayo de 2021). <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2021>. Recuperado el 30 de agosto de 2021, de <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2021/revision/TEEG-REV-39-2021yacum42.pdf>

> **Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.** (25 de mayo de 2021). <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2021/sancion/sancion.html>. Recuperado el 21 de agosto de 2021, de <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2021/revision/TEEG-REV-22-2021yacum24,25,26,27,28,29,30,31y32.pdf>

Iniciativa “3 de 3  
contra la violencia” y  
su aplicación  
en el proceso  
electoral 2020-2021.  
Retos, resultados  
e implicaciones

> **Unidad General de Asuntos Jurídicos.** (2020). *Orden Jurídico*. .  
Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/14.pdf>

> **Wong Meraz, C.** (10 de mayo de 2021). Análisis Paridad de Género. *El Heraldo de Chihuahua*.

## ***Otras fuentes consultadas***

- **Constitución Política** de los Estados Unidos Mexicanos
- **Ley General de Acceso** de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
- **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales** para el Estado de Guanajuato

# ELECCIÓN CONSECUTIVA EN GUANAJUATO. RESULTADOS DE LOS PROCESOS ELECTORALES 2017-2018 Y 2020-2021

Sumario:

- I. Consideraciones teóricas preliminares
- II. La reforma constitucional de 2013
- III. Resultados esperados con la elección consecutiva
- IV. Resultados de los procesos electorales
- V. Conclusión
- VI. Fuentes

*Consecutive elecction  
in Guanajuato.  
Electoral processes  
2017- 2018 and 2020- 2021,  
its results*

Yari  
Zapata López\*

*\*Licenciada en derecho por la Universidad del Bajío, con estudios de post grado en derechos humanos y administración. Con una trayectoria de más de quince años en el ámbito electoral, fue Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, actualmente es Magistrada Electoral.*

## Resumen:

Este ensayo se enfoca en uno de los aspectos más relevantes y también más conflictivos y representativos en la historia mexicana: la posibilidad de reelección de órganos legislativos y de alcaldías, tras 81 años de prohibición.

A través de un sencillo enfoque comparado entre dos procesos electorales locales, se pretende ilustrar la permeabilidad de la reelección en sus resultados, como pieza conformadora de la democracia mexicana.

## Palabras clave:

- Elección consecutiva
- Procesos electorales
- Democracia

## Abstract:

This essay focuses on one of the most relevant and also most conflictive and representative aspects in Mexican history: the possibility of re-election of regularoy authorities and mayors, after 81 years of prohibition.

Through a simple approach compared between two local electoral processes, it is intended to illustrate the permeability of re-election in its results, as a constituent part of Mexican democracy.

## Keywords:

- Consecutive elecction
- Electoral processes
- Democracy



**Elección consecutiva  
en Guanajuato.  
Resultados  
de los procesos  
electorales  
2017-2018  
y 2020-2021**

Este ensayo se enfoca en uno de los aspectos más relevantes y también más conflictivos y representativos en la historia mexicana: la posibilidad de reelección de órganos legislativos y de alcaldías, tras 81 años de prohibición.

A partir de la reforma electoral de febrero de 2014, cambió la perspectiva de la política mexicana, para dar paso al enorme reto de adaptación de quienes participan en ella frente al nuevo marco de competencia político-electoral que implica una evolución de paradigmas respecto a la forma de crear y desarrollar carreras políticas ligadas a la rendición de cuentas.

En este trabajo, se consideran los registros para elegir diputaciones al Congreso local, y las presidencias municipales de los 46 ayuntamientos llevados a cabo por los partidos políticos y las candidaturas independientes ante la autoridad administrativa electoral, así como los resultados que arrojan los ejercicios realizados por la ciudadanía de votar en los procesos comiciales de 2017-2018 y 2020-2021 en la entidad, en los cuales ya se incluyó la figura de

*La reelección  
como aspecto  
relevante en la historia  
de la democracia  
mexicana.*

la elección consecutiva, mejor conocida como reelección.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó, entre otros preceptos, los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo la reelección consecutiva de senadurías y diputaciones al Congreso de la Unión, de presidencias municipales, sindicaturas y regidurías, y de diputaciones a los congresos de los estados y de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>1</sup>.

Esta reforma adquirió relevancia más allá de su simbolismo histórico y político, así como de la oposición pública a ella (al asociarse la figura de reelección, con un régimen dic-

tatorial) porque hasta el año 2013, que se dio inicio a los trabajos para la reforma político-electoral de referencia, poco más del 60% de la población mexicana se oponían a ella<sup>2</sup>.

Por tanto, resulta connatural la incertidumbre respecto a sus posibles efectos en el ejercicio y la calidad de la democracia mexicana.

Con la finalidad de establecer una perspectiva sobre los resultados de esta figura, se realiza un breve análisis de su ejercicio en los últimos dos procesos electorales en la entidad y sólo para los cargos de diputaciones al Congreso local y a las 46 presidencias municipales de la Entidad.

## I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PRELIMINARES

La reelección es un fenómeno electoral existente en algunos países,

---

<1> *Diario Oficial de la Federación, 2021.*

---

<2> *De acuerdo con la referencia obtenida del contenido del artículo “REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?”. IMCO, 2021.*



que implica que una persona ciudadana que ha ejercido algún cargo de elección popular, pueda volver a ejercerlo en forma consecutiva o por periodo interpuesto.

Dicho ejercicio puede ser total, o parcial; la primera cuando se puede volver a ocupar el mismo cargo, por segunda vez; y es parcial cuando el cargo no puede ser ocupado en el periodo gubernamental inmediato al que se concluye, pero se deja la posibilidad para los subsecuentes<sup>3</sup>.

Entonces, por reelección se deberá entender la posibilidad de que una persona ciudadana que ocupa un cargo de elección popular, compita para desempeñarlo nuevamente.

Se hablará pues de reelección o elección "consecutiva" cuando se permite que quien ocupe el cargo, se postule para retenerlo en el siguiente periodo

---

<3> *Cámara de Diputados.*

inmediato, siendo importante definir el número de periodos que una persona puede volver a postularse de manera próxima y que constituye una restricción importante.

Entonces, considero que la discusión más álgida en la materia se circunscribió a la reelección inmediata: que una persona ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pudiera volver a postularse para el mismo cargo en las elecciones inmediatamente posteriores.

Esto tiene sus ventajas y sus contras. Como ventaja, podemos señalar la de una gestión gubernamental con un programa y un equipo, durante un periodo prolongado, asegurando así su exitosa implementación, pero también con la desventaja para otros adversarios, quienes deberán competir desde una posición menos privilegiada, mientras que quien está ejerciendo el cargo, aprovecha su situación para hacerse propaganda desde el poder, no obstante tiene el inconveniente de que los contrincantes políticos, saquen provecho de los errores cometidos en su gestión y más aún, si

en el tiempo de la reelección su popularidad disminuye drásticamente por asuntos políticos, económicos, sociales y de otro tipo.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

En el mes de diciembre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional para permitir la reelección de personas legisladoras y alcaldías en México por primera vez, desde 1933, fecha en que la reelección se impidió como medida para asegurar una sólida subordinación del Congreso de la Unión y de los 32 congresos locales al partido hegemónico, la que aunque permisiva, no implica que de manera automática, todos o la gran mayoría consigan reelegirse o al menos, busquen hacerlo.



Esta reforma fue publicada el 10 de febrero de 2014, con las modificaciones a los artículos 59, 115 y 116 constitucionales, en los términos siguientes:

### Cuadro comparativo I Reformas constitucionales

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<b>ARTÍCULO 59</b>	
<p>Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>

## Cuadro comparativo II Reformas constitucionales

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<b>ARTÍCULO 115</b>	
<p>I. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>I. Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>

## Cuadro comparativo III Reformas constitucionales

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<b>ARTÍCULO 116</b>	
<p>II. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>II. Las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>

Es importante puntualizar que, desde mi perspectiva, algunos de los principales argumentos durante las discusiones parlamentarias previas a la reforma político-electoral, que quedaron plasmadas en la exposición de motivos de las ini-



ciativas de reforma a favor de la reelección, destacaron como “fortalezas”, las siguientes:

- **Consolidación de la carrera política profesionalizada.** Sostuvieron que ante la intención de reelegirse y permanecer en el encargo por varios periodos consecutivos, motiva a las personas legisladoras e integrantes de los ayuntamientos a informarse y aprender sobre diversas materias, trabajar con mayor eficacia, disciplina y transparencia.
- **Estabilidad política y legislativa.** Pues la permanencia de quien legisla, alcaldías, regidurías y sindicaturas con mayor experiencia, conocimientos de negociación política y del quehacer político, estabiliza la relación entre lo político y lo legal, aunque las cámaras y los ayuntamientos estén compuestos por pluralidad de participantes.

- **Fortalecimiento de la democracia.** Se prestaría mayor cuidado a las preocupaciones del electorado impulsando propuestas asertivas y concretas, con la finalidad de atender las necesidades e interés general, so pena de ser *castigados* en las urnas.
- **Proyectos de largo plazo.** Incentiva la elaboración de planes y programas de gobierno a largo plazo, contribuyendo a un mejor diseño, desarrollo e impacto, reduciendo el riesgo de que queden trancos o sean percibidos como ineficaces.
- **Fortalecimiento de las relaciones entre el funcionariado público y dirigencias partidistas.** Para el establecimiento de una relación armónica y de largo plazo en las relaciones de trabajo entre equipos que desarrollan actividades legislativas, administrativas y políticas, lo que incide en el fortalecimiento de la confianza y reciprocidad en el trato.
- **Eficacia.** Ponderación de una perspectiva más amplia para

facilitar la discusión y resolución de asuntos políticos cuyas negociaciones requieren mayor tiempo, conocimientos especializados, profesionalismo y mejor técnica legislativa.

### III. RESULTADOS ESPERADOS CON LA ELECCIÓN CONSECUTIVA

Desde mi experiencia, considero que es posible que el resultado sea siempre el fortalecimiento del federalismo y la democracia mexicana a través del ejercicio legal de la elección consecutiva y solo en la medida de que las “reglas del juego” sean acatadas, en cuanto a la solicitud de licencias de quienes aspiren a ella, el adecuado financiamiento de las campañas, equidad en la contienda y el respeto irrestricto de los derechos político-electorales de quienes participen.

Así, el trabajo político transparente garantizaría la equidad en las elecciones donde compitan aspirantes a reelección, reduciendo la posibilidad de que éstos desvíen recursos públicos a su alcance durante su



**Elección consecutiva  
en Guanajuato.  
Resultados  
de los procesos  
electorales  
2017-2018  
y 2020-2021**

***Esto es, la experticia  
del funcionariado  
público radicaría  
en su forma  
de gobernar,  
hacer política  
y no directamente  
en ser personas  
de la política.***

encargo. Este aspecto se torna fundamental desde el momento en que la candidatura es elegida al interior de su partido, pues la rendición de cuentas depende en buena medida, de la transparencia con que se toman las decisiones y su selección al interior de los institutos políticos.

Considero es posible que el ejercicio de la figura de reelección incida en la profesionalización de la función pública de personas legisladoras, alcaldías, regidurías y sindicaturas. En este contexto, esa especialización radicaría sobre todo en crear políticas públicas, más que en el *ejercicio legal* de la política.

Esto es, la experticia del funcionariado público radicaría en su forma de gobernar, hacer política y no directamente en *ser personas de la política*, pues su actuación y desempeño estaría enfocada en los incentivos que enfrentan al momento de tomar decisiones, su carrera se verá recompensada por su cercanía con la ciudadanía y se esforzarían más por la creación y di-

## IV. RESULTADOS DE LOS PROCESOS ELECTORALES

seño de proyectos de gobierno, con políticas públicas proactivas y no solo reactivas.

Todo esto sin dejar de tener en consideración que uno de los riesgos que gravitan sobre la elección consecutiva, es la posibilidad -aunque mínima- de la vulneración de los derechos político-electorales de quienes aspiren a una candidatura, sobre todo al considerar que para tenerla, debe ser postulada nuevamente por el partido o coalición que originariamente la hubiera propuesto y mediante la fórmula que resultó ganadora.

Adicionalmente, existe la posibilidad de que la militancia de los partidos y la misma ciudadanía quede sin influencia para seleccionar candidaturas. Esto último, en virtud de que en tanto la negociación entre cúpulas partidistas permanezca como medio para seleccionarlas, hace difícil la creación de vínculos estrechos entre éstos.

### *1. ¿Quién quiso contender nuevamente para el proceso comicial 2017-2018?*

El 30 de octubre de 2017, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato<sup>4</sup>, emitió el acuerdo número CGIEEG/066/2017<sup>5</sup>, mediante el cual informó que recibió 255 cartas de intención de reelección en total, de las cuales, fueron aceptadas 245, por cumplir con los requisitos legales para tales efectos.

En los documentos, se precisó que al menos 38 de las 46 presidencias municipales de Guanajuato aspiraron a quedarse en el cargo y participar en el proceso electoral 2017-2018; lo mismo hicieron 29 de las 36 diputaciones que integraban el Congreso del Estado.

---

<4> En adelante IEEG.

<5> Acuerdo CGIEEG/066/2017, consultable en <http://www.ieeg.org.mx/pdf/Consejo%20General/CG-2017-066.pdf>

**Elección consecutiva  
en Guanajuato.**  
Resultados  
de los procesos  
electorales  
2017-2018  
y 2020-2021

Al cierre del plazo de recepción, el IEEG notificó que recibió las manifestaciones escritas de 21 de 26 titulares de las presidencias municipales de militancia en el Partido Acción Nacional<sup>6</sup> en la entidad, quienes deseaban continuar al frente de las alcaldías por tres años más; 8 de militantes del Partido Revolucionario Institucional<sup>7</sup>; 5 del Partido Verde Ecologista de México<sup>8</sup> y 4 del Partido de la Revolución Democrática<sup>9</sup>.

Sólo 8 municipales en funciones no se manifestaron con la intención de reelegirse, entre ellos se encontró el

---

<6> *Por sus siglas PAN.*

<7> *Por sus siglas PRI.*

<8> *Por sus siglas PVEM.*

<9> *Por sus siglas PRD.*

entonces alcalde independiente de Comonfort, Guanajuato.

Entre los presidentes que entregaron la carta de intención también figuraron los de Jerécuaro y Tarimoro, quienes tomaron posesión del cargo ante el asesinato y fallecimiento de los ediles que fueron electos en el proceso electoral 2014-2015.

Con ese ánimo se anotaron personas alcaldesas de los municipios que integran el corredor industrial (León, Celaya, Salamanca, Irapuato, San Francisco del Rincón, Purísima), al igual que Apaseo el Alto y Apaseo el Grande, además de los municipios histórico-turísticos San Miguel de Allende y Dolores Hidalgo, C.I.N. (todos gobernados por el PAN); también lo hizo el alcalde priísta de la capital del Estado.

Por otro lado, con el propósito de seguir ocupando una curul en el Congreso local, presentaron su carta intención 29 personas legisladoras: 19 diputaciones panistas, 3 que integraron la bancada del PRD, 5 de la fracción del PRI, 1 de Movimiento Ciudadano<sup>10</sup> y Alejandro Landeros, que en los pasados comicios fue

electo con la bandera de MORENA, pero que fue expulsado de ese instituto político.

Solamente 7 diputados no buscaron quedarse en el puesto: los tres del PVEM, el único legislador del Partido Nueva Alianza y 3 más del PRI.

Al concluir el proceso electoral 2017-2018, los resultados del primer ejercicio de elección consecutiva dieron un saldo de 7 presidencias municipales electas para otro período subsecuente<sup>11</sup>, lo que se observa a continuación:

---

<11> Información extraída de <https://ieeg.mx/integracion-de-ayuntamiento/>

---

<10> Por sus siglas MC.



### Presidencias municipales electas de forma consecutiva para los periodos 2015 y 2018

Irapuato	José Ricardo Ortiz Gutiérrez	PAN
Jaral del Progreso	José Alberto Vargas Franco	PRI
León	Héctor Germán René López Santillana	PAN
Moroleón	Jorge Ortiz Ortega	PRD
Pénjamo	Juan José García López	PAN
Pueblo Nuevo	Larisa Solorzano Villanueva	PRI
Santa Cruz de Juventino Rosas	Serafín Prieto Álvarez	PRD

238

En ese mismo proceso comicial, sólo 1 diputación de los 22 distritos locales de mayoría relativa fue electa de forma consecutiva<sup>12</sup>.

### Diputada de mayoría relativa electa de forma consecutiva para los periodos 2015 y 2018

Distrito 5	Libia Dennise García Muñoz Ledo	PAN
------------	---------------------------------	-----

<12> Datos extraídos de <https://ieeg.mx/integracion-de-diputaciones/>

## 2. ¿Quién quiso volver a competir en el proceso electoral 2020-2021?

Los resultados obtenidos de la elección consecutiva para este proceso electoral que casi concluye, fue de 12 personas electas en las presidencias municipales<sup>13</sup>, los que se aprecian en la tabla siguiente:

### Presidencias municipales electas<sup>14</sup> de forma consecutiva para los periodos 2018 y 2021

Atarjea	María Elena Ramos Loyola	PAN
Coroneo	Araceli Pérez Granados	PAN
Cortazar	Ariel Enrique Corona Rodríguez	PAN
Guanajuato	Mario Alejandro Navarro Saldaña	PAN
Jerécuaro	Luis Alberto Mondragón Vega	PRI-PRD
Romita	Oswaldo Ponce Granados	PRI
San Felipe	Eduardo Maldonado García	PVEM
San Luis de la Paz	Luis Gerardo Sánchez Sánchez	PRI-PRD

<13> Datos extraídos de <https://ytuporquetotas.ieeg.mx/i-6-resultados/>

<14> Cabe precisar que a la fecha de presentación de este ensayo para su publicación, no se han resuelto en definitiva los recursos promovidos contra los cómputos efectuados por los respectivos consejos municipales electorales del IEEG.

**Elección consecutiva  
en Guanajuato.  
Resultados  
de los procesos  
electorales  
2017-2018  
y 2020-2021**

Santa Catarina	Sonia García Toscano	PAN
Uriangato	Anastacio Rosiles Pérez	PRI-PRD
Valle de Santiago	Alejandro Alanís Chávez	PAN
Villagrán	Juan Lara Mendoza	NA

Para este ejercicio democrático fueron 7 personas electas como diputadas de mayoría relativa de forma consecutiva<sup>15</sup>, las que se plasman a continuación:

**Diputaciones de mayoría relativa electas de forma consecutiva para los periodos 2018 y 2021**

Distrito 2	Armando Rangel Hernández	PAN
Distrito 6	Laura Cristina Márquez Alcalá	PAN
Distrito 7	Rolando Fortino Alcántar Rojas	PAN
Distrito 9	Katya Cristina Soto Escamilla	PAN
Distrito 10	Noemí Márquez Márquez	PAN
Distrito 12	Victor Manuel Zanella Huerta	PAN
Distrito 21	Miguel Ángel Salim Alle	PAN

<15> Información consultable en <https://ytupor-quevotas.ieeg.mx/diputaciones-mayoria-relativa/>

Por lo que toca a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional<sup>16</sup>, solo 1 persona ha logrado la elección consecutiva en el cargo, lo que se observa a continuación:

Diputación RP	Ernesto Alejandro Prieto Gallardo	MORENA
---------------	-----------------------------------	--------

## V. CONCLUSIÓN

Como podemos observar la tendencia a buscar la elección consecutiva creció; para las presidencias municipales pasó de un 15.21% para el proceso comicial cuya jornada cívica fue celebrada en 2018 al 26% para la llevada a cabo en 2021.

Misma suerte corrió la elección consecutiva para las diputaciones de mayoría relativa que fue de un 4.54% para 2018 al incrementarse a 31.81% en el 2021.

---

<16> Cabe señalar que a la fecha de presentación de este ensayo para su publicación, no se han resuelto en definitiva los recursos promovidos contra la asignación realizada por el Consejo General del IEEG.

De igual forma observamos que esta figura permeó en las diputaciones por el principio de representación proporcional al lograr 1 posición de las 14 que se asignan.

Estas cifras denotan que la elección consecutiva va ganando terreno al interior de los partidos políticos, lo que bien puede ser atribuido al desempeño mostrado por quien ha detentado el cargo, a la cercanía con la población a la cual gobierna, en resumen, a la eficacia de la gestión cuyos beneficios son apreciados y valorados por la ciudadanía que refrendan su satisfacción al emitir nuevamente un voto para determinadas personas o partidos políticos y que permanezcan en el cargo.

Por otro lado, la posibilidad de que sea castigado en las urnas estará latente por lo que las mediciones de

**Elección consecutiva  
en Guanajuato.  
Resultados  
de los procesos  
electorales  
2017-2018  
y 2020-2021**

*La satisfacción  
de la población  
ante el desempeño  
alcanzado por  
el funcionariado  
que aspire a la elección  
consecutiva deberán  
ser estudiadas con  
gran precisión.*

la satisfacción de la población ante el desempeño alcanzado por el funcionariado que aspire a la elección consecutiva deberán ser estudiadas con gran precisión pues si se dan lecturas erróneas, el riesgo de perder se torna bastante elevado.

En ambos supuestos el ejercicio de rendición de cuentas deberá ser aprovechado por una población cada vez más exigente y conocedora de sus derechos así como de la forma en que los puede hacer realidad ante las autoridades para exigir su respeto y/o defensa.

## **VI. FUENTES**

**> Cámara de Diputados. (s.f.).** Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de Diccionario Universal de Términos Parlamentarios: [www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

> **Diario Oficial de la Federación.** Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de <http://www.dof.gob.mx>

> **IMCO.** Recuperado el 10 de Septiembre de 2021. Instituto Mexicano de Competitividad. Obtenido de [imco.org.mx](http://imco.org.mx): <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/La-reeleccion-en-Mexico-en-los-tiempos-de-la-partidocracia.pdf>

> **Lacalle, M., & Mola, G. R. (2015).** *Reelección en perspectiva comparada.* Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección. Integralia, 90.

> **Serrafero, M. D. (1997).** *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

## *Bibliografía consultada*

> **Sartori, Giovanni, 1990,** *Teoría de la democracia,* Bs. As., Rei. 258 | RIIM N°54, Mayo 2011.

> **Touraine, Alain, 1989,** *Política y sociedad en América Latina,* Madrid, Espasa-Calpe.

> **Ugalde, Luis Carlos, coord. 2013.** *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012): Ideas para una nueva reforma electoral.* México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia Consultores.

## *Legislación consultada*

> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

> **Constitución Política para el Estado de Guanajuato**



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

Perspectiva de género  
en materia electoral

Propaganda  
gubernamental

# PONENCIAS

**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

# PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL\*

## *Gender Perspective in Electoral Matter*

Dania Paola  
Ravel Cuevas\*\*

Buenas tardes a todas y todos, me da gusto estar con ustedes para compartir algunas reflexiones que me parecen relevantes sobre la inclusión de las mujeres y su participación política en el ámbito electoral, así como sobre los retos que hemos tenido y que aún tenemos por delante. Me parece muy importante que primero hagamos un recuento sobre el reconocimiento de los derechos de las mujeres, no solamente en México sino en otros países, porque eso nos dará pauta para que podamos advertir todos los obstáculos que han tenido que sortearse.

Tengo la impresión de que muchas veces pensamos –por lo menos en este año, que quizá no hay nada más que hacer dado que las mujeres están participando de manera más activa en la vida pública gracias a la aplicación del principio

---

\* Ponencia de fecha 11 de octubre de 2019, durante el Diplomado en Democracia y Justicia Electoral organizado por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato y la Universidad de Guanajuato.

\*\* Licenciada en Derecho por la Universidad la Salle y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, actualmente Consejera Electoral en el Instituto Nacional Electoral.

constitucional de paridad de género, las mujeres están siendo cada vez más postuladas, realmente no debería haber restricción alguna para que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos político-electorales, vamos a ver cómo se ha consolidado esta evolución y en qué situación nos encontramos actualmente para que ustedes saquen sus conclusiones.

Cuando se habla de democracia y de ciudadanía, siempre me he preguntado ¿en qué momento se excluyó a las mujeres? ¿se debió a que teníamos una cultura en donde se pensaba que las mujeres eran inferiores? ¿se les excluyó intencionalmente cuando se acuñó el concepto de ciudadanía? ¿fue un olvido involuntario y simplemente no se les consideró en el concepto de ciudadanía?

John Keane en el libro *Vida y Muerte de la Democracia* destaca lo siguiente: “*Todos aquellos que señalan que la democracia nacida en Atenas era maravillosa y era la ideal, no se dan cuenta que era una democracia profundamente sexista*” y nos ejemplifica utilizando la siguiente frase de Jenofonte, un militar político muy relevante en la época: “*es más honroso que la mujer permanezca dentro de*

*su casa, no en el quicio de la puerta; pero que un hombre permanezca dentro, en lugar de perseguir la vida afuera es una desgracia".* A partir de esas afirmaciones, queda patente que el ámbito privado estaba pensado exclusivamente para las mujeres mientras que el ámbito público era concebido sólo para los hombres, de esta manera se justificaba que las mujeres no participaran en los espacios públicos y se reprodujo la percepción que las relacionaba como seres inferiores por naturaleza.

Uno de los elementos que destaca John Keane es que, para los atenienses, el buen ciudadano tenía que equiparse con un falo, el ciudadano ideal tenía que ser hombre, desde luego la mujer nunca podría llegar a ese ideal. Esto ya era considerablemente grave, pero cuando analizamos las percepciones profundamente sexistas que tuvieron grandes pensadores y filósofos – quienes marcaron la pauta del pensamiento occidental –, nos damos cuenta por qué tenemos una cultura que excluye a las mujeres.

Aristóteles, por ejemplo, decía que la mujer era un hombre incompleto, también consideraba que el ciudadano ideal tenía que ser hombre, podemos advertir por qué se pensaba que una mujer no podía alcanzar la ciudadanía. Todo esto ocurrió 300 años antes de Cristo.

Cuando revisamos la evolución que han tenido otros pensadores durante el siglo XIX, vemos que mantuvieron la misma opinión, diciendo cosas muy parecidas. Hegel afirmó que las mujeres no estaban hechas para las ciencias más elevadas. Rousseau, –a quien todos conocíamos como un promotor de la igualdad– consideraba que las mujeres debían excluirse del contrato social debido a que no podían razonar del modo requerido, hacía alusión a una igualdad entre los hombres, la cual no incluía a las mujeres, por lo que utilizaba un lenguaje sumamente sexista.

Comte hablaba de la debilidad intrínseca del raciocinio e incluso comentaba que sólo infundiéndoles temor podría mantenerse a las mujeres dentro de los límites de la razón. Quiero enfatizar la palabra temor porque me parece que

este tipo de pensamientos incentivaron a que hubiese violencia contra las mujeres, desde mi perspectiva, sólo puede infundirse temor a una persona violentándola física, verbal o psicológicamente. A partir de esas reflexiones, Comte justificó la violencia señalando que *“solamente así se les puede mantener dentro de los límites de la razón”*.

En el siglo XIX –a la par de Schopenhauer– las mujeres en el mundo comenzaron a preguntarse ¿por qué no se han reconocido nuestros derechos políticos? se dieron cuenta de la importancia que tienen estos derechos –que también son derechos humanos– y que además sirven para potenciar o facilitar el acceso a otros derechos, así como para visibilizar la situación que tiene un grupo específico y trabajar mediante la representación política para que no siga siendo excluido o discriminado.

Las mujeres en Inglaterra empezaron a manifestarse y a exigir que se les reconociera el derecho a votar y ser votadas. Destaco el nombre de Stuart Mill porque fue un aliado de las mujeres, él pregonó que tenía que darse el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, en 1867 presentó una enmienda al proyecto de reforma electoral para cambiar una palabra,

planteando que se sustituyera la palabra “hombre” por “persona”, esta observación generó múltiples burlas de sus compañeros políticos, quienes decían que con eso habría arruinado su carrera política. Los medios de comunicación de la época criticaron que se pretendiera hacer una reforma social a partir del cambio aislado de una palabra.

Si hay algo que se ha mecanizado en la lucha o dentro del discurso feminista ha sido el uso de lenguaje incluyente, no sexista y no discriminatorio. Stuart Mill notó que eso representaba uno de los factores por los cuales se estaba excluyendo a las mujeres. Esto también se comprobó en México, en el artículo 34 de la Constitución –antes de 1953, cuando se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas– decía que los ciudadanos mexicanos eran todas las personas que cumplían con determinados requisitos, lo cual se interpretó asumiendo que las mujeres no estaban incluidas, con la reforma de 1953 se agregó una palabra: *“son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres”*, entonces al visibilizar expresamente a las mujeres se les reconoció el derecho a votar y ser votadas.

El lenguaje y las palabras construyen nuestra realidad, a través del lenguaje podemos visibilizar o invisibilizar a las personas, debido a ello, es muy importante que se exprese que también hay mujeres para que éstas puedan ejercer sus derechos políticos. Al respecto, siempre me pregunté ¿qué pasó con miles de alemanes durante la ocupación Nazi?, ¿qué sucedió para que tantas personas pudieran tener al homicida en su conciencia?

Hannah Arendt decía que uno de los factores que más coadyuvó a que ocurriera una desgracia en Alemania fue el uso del lenguaje, un lenguaje lleno de eufemismos que no decía a las cosas por su nombre, en lugar de hablar del asesinato de todo un pueblo, se aludía al “problema judío” o en vez de puntualizar acerca del asesinato de personas, se hacía alusión a la importancia de darle una muerte digna y sin dolor a los judíos utilizando cámaras de gas. El lenguaje puede cambiar la realidad y eso es sumamente importante, Stuart Mill lo identificó perfectamente y, por ello, quiso incluir a las mujeres sustitui-

252

*En 1918 se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en Inglaterra, sin embargo causa mucha tristeza que a pesar de todos los esfuerzos que hicieron para que se les reconociera el derecho a votar y ser votadas, no fue un reconocimiento expreso a ellas como personas o como seres humanos.*

yendo una palabra, aunque en esa época no se pudo lograr.

Las sufragistas inglesas son de las mujeres más famosas en el mundo, porque realmente lucharon para que se reconociera su derecho a votar y a tener una representación política que no tuvo semejante en el resto del mundo. Se presentaban cuando había un mitin, un discurso público, llegaban y lo interrumpían exigiendo su derecho a votar, también se subían a edificios para ver el mitin y aventaban panfletos que apoyaban su causa o se organizaban para hacer huelgas de hambre. Se dice que fueron las primeras que inventaron esto como una manera de protesta, incluso hubo una mujer que se atravesó en un Derby con un letrero que exigía que se le reconociera el derecho a votar, pero terminó muriendo por que fue atropellada por un caballo.

En 1918 se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en Inglaterra, sin embargo causa mucha tristeza que a pesar de todos los esfuerzos que hicieron para que se les reconociera el derecho a votar y ser votadas, no fue un reconocimiento expreso a ellas como personas o como seres humanos, no fue por una cuestión de igualdad y justicia, se generó porque muchas de ellas tomaron

las armas en la Primera Guerra Mundial y lo único que pidieron a cambio a su gobierno fue que se reconociera el derecho a votar de las mujeres. Al concluir la Primera Guerra Mundial en 1918, muchos políticos se sintieron comprometidos a cumplir con lo prometido y reconocieron el derecho a votar, pero esto no se gestó porque pensaran que eran personas con los mismos derechos que los hombres.

Otra lucha muy conocida es la que llevaron a cabo las estadounidenses para que se les reconociera su derecho a votar, ellas fueron menos estridentes que las inglesas, solían hacer grandes manifestaciones coloridas y lograron que se les reconociera el derecho a votar y ser votadas en 1920; en buena medida se debió al trabajo que se había hecho en Inglaterra. De esta manera, a partir del impacto y presión mundial originado desde allá –además del evidente vínculo entre Inglaterra y Estados Unidos–, se dieron las condiciones para su reconocimiento.

Quiero destacar dos cuestiones con relación al reconocimiento del sufragio adquirido en Estados Unidos. La primera es que muchas de estas mujeres apoyaron a las personas afrodescendientes para que se aboliera la esclavitud, logrando que se aboliera la esclavitud después de la Guerra Civil, no obstante, una vez que tuvieron sus derechos reconocidos, estas personas no recibieron apoyo; esto se explica por el miedo que algunas personas aún tenían de perder sus derechos recién adquiridos, lo cierto es que no se presentó esa reciprocidad.

La segunda cuestión que quiero destacar es que a las mujeres blancas estadounidenses se les reconoció su derecho a votar en 1920, pero a las mujeres afroamericanas se les reconoció el derecho a votar hasta en la década de los sesenta, mucho tiempo después. Hago hincapié en esto porque hay un tema del cual vamos a hablar más adelante, llamado *interseccionalidad*, esto es, cuando en una misma persona confluyen diversas condiciones que la hacen más susceptible a ser discriminada. En este caso, sin lugar a duda, las mujeres formaban parte de un grupo en situación de vulnerabilidad,

de un grupo discriminado, sin embargo, las mujeres afroamericanas se encontraban en una situación más grave comparada con las mujeres blancas.

El avance del voto de las mujeres en el mundo fue dispar, el primer país en reconocer el derecho de las mujeres a votar y a ser elegidas para cargos de elección popular fue Nueva Zelanda en 1893, quince países de la región reconocieron el derecho de las mujeres a votar y ser votadas antes que México, el reconocimiento que se hizo en México fue porque existía una presión internacional para que eso sucediera; la ONU hizo un llamado a todos sus países miembros para que reconocieran los derechos políticos de las mujeres.

En 1953 en México se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en todas las elecciones, previo a ello –en 1947– ya tenían este derecho, pero únicamente para elecciones municipales. Quiero ponerles como antecedente dos cuestiones que entenderán mejor más adelante. En 1916 hubo dos congresos feministas en Yucatán, en ambos congresos se solicitó primordialmente que se les diera a las mujeres acceso a educación superior, además de que se les

reconociera el derecho a votar y ser votadas, esto sucedió en dos congresos nacionales en esa época.

Hermila Galindo les dirigió una carta a los diputados pidiéndoles que reconocieran a las mujeres el derecho a votar. Ella dijo: *“La nación y el mundo entero están pendientes de vuestras labores, señores diputados, y yo espero de ese nuevo código que estará confiado a vuestro patriotismo y equidad como representantes populares, formándose partidos políticos con aspiraciones legítimas sin óbices personalistas para que la mujer, que no se ha excluido en la parte activa revolucionaria, no se la excluya en la parte política y que, por lo tanto, alcance de la nueva situación, derechos siquiera incipientes, que la pongan en la senda de su dignificación, de la que en gran parte dimana la dignificación de la patria”*.

Destaco donde dice que las mujeres participaron activamente en la revolución, porque parece que se repite un poco lo que vimos con las inglesas cuando participaron en la Primera Guerra Mundial, a ellas no se les reconocieron sus derechos esenciales de ciudadanía y se les quiso tratar como menores de edad, como mujeres que no podían votar ni podían comprar por sí mismas o ser dueñas de propiedades. Empero, para tomar las armas y unirse a causas bélicas sí estaban codo a codo con los hombres., desafortunadamente cuando pedían el reconocimiento a sus derechos se les volvía a excluir.

Este contexto es sumamente útil para entender lo que pasó en 1917 con la Constitución Política respecto a la justificación que dieron los constituyentes con el objetivo de no reconocer el derecho de las mujeres para sufragar en México. Se promulgó la Constitución de 1917, una Constitución reconocida a nivel internacional como progresista e innovadora –sobre todo por la inclusión de derechos colectivos y sociales– pero que no reconoció el derecho para votar de las mujeres; la justificación que expresaron los constituyentes y que se encuentra plasmada en el Diario de Debates, señaló lo siguiente: *“la diferencia en los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades”*. De esta manera, reforzaron los roles de género: *“en el estado en que se encuen-*



*tra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia”.*

En pocas palabras, las mujeres están para servir a los hombres, además podrían ser manipuladas por ellos para que votaran según su interés: *“no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia como llega a suceder con el avance de la civilización, las mujeres no sienten pues la necesidad de participar en los asuntos públicos como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido”.*

Acabamos de aludir la existencia de dos reuniones nacionales en donde estaban exigiendo las mujeres el derecho a votar y ser votadas, pero ellos señalan en paralelo que ninguna de ellas tenía interés alguno en lo político. Prueba de ello fue la ausencia de todo movimiento social en el país; como vemos, eso era una gran mentira, a pesar de ello, en varias entidades federativas se empezó a reconocer el derecho de las mujeres para poder votar y ocupar cargos públicos.

En 1922 se reconoció en Yucatán este derecho. Así, surgieron las tres primeras diputadas locales: Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche y Raquel Dzib Cícero.

Al respecto, quiero hacer una acotación, Elvia Carrillo Puerto era hermana del gobernador de Yucatán, ella lo había presionado insistentemente para que se efectuara el reconocimiento de las mujeres al voto, como podemos apreciar, sí rindió frutos. En 1923 se reconoció este derecho para las mujeres en San Luis Potosí, posteriormente fue en Chiapas (1925). Los dos primeros reconocimientos fueron efímeros y duraron unos años. Después se derogaron las leyes en donde se había aprobado este reconocimiento –o cuando menos los artículos en donde se había realizado– siendo el de Chiapas el único que se mantuvo.

Quiero detenerme en el caso de Elvia Carrillo Puerto, porque ella fue electa como diputada, pero pudo ejercer el cargo durante poco tiempo debido a que asesinaron a su hermano y tuvo que dejar el Estado, se mudó a San Luis Potosí, entidad federativa en la cual también reconocían el derecho de las mujeres para votar y ser votadas. En su momento tuvieron este artículo que decía lo siguiente: *“Tienen derecho a ser inscritos en la lista de censo electoral de la sección de su respectivo domicilio todos los ciudadanos respectivos sin distinción de sexo que estén en el goce de sus derechos inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio, por lo que respecta a las mujeres, solo podrán votar las mayores de edad que sepan leer y escribir, comenzarán a ejercer este derecho y el de ser elegibles hasta las elecciones que se verifiquen después del 31 de julio de 1924 solamente en elecciones municipales, hasta después de julio 31 de 1925 se hará extensivo el derecho del voto activo y pasivo de la mujer a los demás actos del sufragio, las mujeres que formen parte de asociaciones religiosas y las asiladas o educadas en colegios regentados por miembros de esas asociaciones, no tendrán derecho al voto”.*

A pesar del reconocimiento de los derechos de las mujeres, tenían mucho miedo de la iglesia católica y la influencia que pudiera tener en las votaciones, por ejemplo, si esas restricciones estuvieran vigentes en la actualidad, las mujeres



***Ahora gracias al principio de paridad de género, hay más mujeres participando en espacios públicos, aunque también hay más casos de violencia.***

egresadas de escuelas como la Anáhuac no podrían ejercer su derecho a votar.

Elvia Carrillo cumplía con todos los requisitos, por lo que decidió mudarse a San Luis Potosí, donde hizo campaña para ser diputada local y ganó. No obstante, cuando iba a tomar posesión de su curul se la negaron bajo el argumento de que no estaba reconocido ese derecho para las mujeres en la Constitución Federal, por lo que no podía tomar posesión del cargo; después de este suceso, hicieron inmediatamente una modificación a su ley electoral para quitar este reconocimiento del derecho de las mujeres para que pudieran ser candidatas y ocupar cargos de elección popular.

Enfatizo este caso porque muchas veces se dice que estamos viendo violencia política en contra de las mujeres en razón de género porque tratamos de forzar la realidad, cuando lo que se busca es hacer una realidad a través de las leyes para incluir a las mujeres en los espacios públicos, eso ocasiona una reacción bastante violenta de quien no quiere que suceda. Para mí, el caso de Elvia Carrillo Puerto es emblemático, denota que siempre ha existido la vio-

lencia política contra las mujeres en razón de género cuando pretenden incursionar en este ámbito.

Ahora gracias al principio de paridad de género, hay más mujeres participando en espacios públicos, aunque también hay más casos de violencia, pero esto siempre ha existido; quizá antes no sabíamos denominarla o no teníamos las herramientas adecuadas para detectarla, de hecho, muchas mujeres todavía piensan que ese tipo de violencia es normal, que deben aguantarlo, que representa el costo por participar en la política. Este tipo de violencia siempre ha existido y me parece que éste es precisamente uno de los primeros casos registrados que podemos resaltar.

En 1947 se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas a nivel municipal. Me parece muy ilustrativo el discurso que dictó en su momento el Presidente Miguel Alemán para justificar públicamente dicho reconocimiento: *“las características propiamente femeninas no se perderán al otorgárseles derechos cívicos, sino que por el contrario enaltecerán los ámbitos políticos, las mujeres deben ser una garantía para asegurar la reproducción de la familia, les pido que no dejen de ser en el hogar la madre incomparable, la esposa abnegada y hacendosa, la hermana leal y la hija recatada”*; esto podría escucharse muy retrógrado puede pensarse que actualmente ya superamos ese pensamiento, lo cierto es que esto fue el origen, por ejemplo, de la doble jornada laboral que seguimos viendo en nuestros días.

Marta Lamas señaló que la democracia también debe llegar a lo doméstico para que se compartan esas responsabilidades. Veo esto y me parece que le estuviéramos hablando a un hijo adolescente al que le dicen que, si quiere ir a una fiesta, tiene primero que cumplir con todos sus quehaceres, una vez que haya limpiado todo va a tener ese derecho, como si fuera una prerrogativa y no el reconocimiento a un derecho que tiene una persona, casi como si fuera una amenaza intrínseca de que si deja de cumplir aquello podría perder ese derecho.



En 1953 se reconoce el derecho también para las votaciones federales, las mujeres pudieron ejercerlo por primera vez en 1955. Los encabezados del periódico de esa época decían cosas como: *el mundo de cabeza, qué más podemos esperar o que voten las viejas*.

Después de esta etapa vino un *impasse*. Tengo la impresión de que muchas mujeres pensaron que, si ya habían logrado la igualdad de derechos y ya había sido reconocido su derecho a votar, a contender en elecciones, entonces todo ya estaba hecho y quizá sólo era cuestión de esperar el paso del tiempo para que de manera paulatina las mujeres empezaran a llegar a los espacios públicos.

Pasaron 36 años de espera y las mujeres no estaban llegando a los espacios públicos, en 36 años el promedio de presencia femenina en la Cámara de Diputados fue de 7.5%, muy lejos siquiera de llegar a esa masa crítica de 30% del que habla, por ejemplo, ONU Mujeres. En ese momento se acercaron con los partidos políticos y les dijeron que no postularan solo a hombres sino también a mujeres y que por lo menos el 30% de las postulaciones deberían ser para mujeres y el otro 70% para hombres; ellos desde luego asintieron y comentaron

que la petición era muy justa, pero no la cumplieron por lo que después vino la exigencia de que se estableciera esta cuota legalmente y que, en caso de incumplimiento, se impusiera una sanción.

Llegamos a 2002 con una propuesta de cuota de por lo menos 30% de las postulaciones para mujeres. Para 2008 se incrementó esta cuota para que fuera por lo menos del 40%, incluso tuvimos cuotas acompañadas con sanciones, por lo que pudimos ver un aumento significativo en la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados hasta llegar al máximo que fue del 37 por ciento.

Después, con la reforma electoral de 2014 se estableció en el artículo 41 Constitucional el principio de paridad de género en las postulaciones, eso sumado a algunas acciones afirmativas que adoptaron las autoridades administrativas electorales, de esta manera se logró una presencia inédita e histórica en la Cámara de Diputados casi paritaria del 48.2%.

Durante 2019 hubo otra reforma representativa denominada coloquialmente como *Paridad en Todo*, que tiene como objetivo que las mujeres lleguen en condiciones paritarias a los órganos autónomos, al Poder Judicial y al ámbito Ejecutivo. Cada vez que aludo el tema me acuerdo de un artículo que leí hace como quince años o más en la revista *Proceso* que decía: *La justicia tiene cara de mujer* y destacaba que la mayor parte de las personas que trabajaban en el ámbito judicial eran mujeres; lo que parecía muy bien, hasta que empecé a leer en el artículo que conforme iba subiendo gráficamente la posición, había menos mujeres. En ese entonces había pocas juezas y aún menos magistradas, casi todas las mujeres se concentraban en cargos administrativos o en funciones secretariales.

Podría pensarse que este suceso correspondía a otra época, que había sucedido hace mucho tiempo, sin embargo, hace una semana estuve en San Luis Potosí en la presentación de un libro me llamó mucho la atención un ensayo que escribió la Maestra Fátima Hernández –quien pertenece a una Organización de la Sociedad Civil que se llama Educación Cívica y Ciudadanía, A.C.– en donde



señala que en 2018 revisó y analizó todas las páginas de transparencia de las instituciones de San Luis Potosí y se dio cuenta que la administración pública potosina tenía 65% de mujeres. Esto pareciera de nueva cuenta una buena noticia, pero al analizar el fondo pudo advertir que sucedía exactamente lo mismo que había pasado con el Poder Judicial hace mucho tiempo, casi todas las mujeres tenían posiciones administrativas y en los puestos de toma de decisiones casi no había mujeres. Esta es la razón por la que esta reforma es muy importante, para garantizar que empiecen a llegar más mujeres a esos ámbitos.

A todo esto, ¿qué es el principio de paridad de género establecido en el artículo 41 Constitucional? a mí me gustan mucho estas tres definiciones. La primera es de Pola Peña (Blanca Olivia Peña Molina), ella señala que es una *medida definitiva que reformula la construcción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres, como premisa fundamental de la vida en democracia*. Aquí hago énfasis en que es una medida definitiva, es preciso enfatizar que el principio de paridad de género no es una acción afirmativa, en donde una de las características es que son temporales, por lo

que se entiende que el principio de paridad de género llegó para quedarse y va a ser un principio rector de la función del Estado.

Luego Leticia Bonifaz dice de manera categórica: *la paridad es igualdad*. Y Marta Lamas por su parte señala que: *lo que busca la paridad es que hombres y mujeres traten en conjunto todos los asuntos que afectan a la sociedad*.

¿Cómo ha funcionado el principio de paridad de género establecido en el artículo 41 Constitucional? en términos generales, podemos decir que bastante bien, sobre todo en lo concerniente a la integración de los congresos; en el H. Congreso de la Unión vemos que en el Senado hay una presencia histórica de mujeres, casi alcanzamos la paridad cuando se registró 49.2% de mujeres.

Al respecto, hay que mencionar que esto se reforzó a partir de la aplicación de acciones afirmativas, se logró no sólo a partir de la aplicación del principio constitucional de paridad de género, lo que establecimos para el Senado fue: *la lista de representación proporcional que presentan los partidos políticos tiene que ser encabezada por mujeres*. Fue gracias a eso que casi llegamos a la paridad.

En la Cámara de Diputados y Diputadas tenemos una presencia de mujeres del 48.2%, en los congresos que se renovaron en las elecciones de 2018, los resultados también fueron bastante alentadores: 49.8% de presencia femenina y cuatro entidades federativas con paridad perfecta e incluso once entidades federativas tuvieron un poco más de mujeres que hombres. No así en el ámbito ejecutivo, donde sigue siendo bastante complicado que las mujeres accedan al poder.

Se fijó el principio constitucional de paridad de género para la postulación de las presidencias municipales, se revisó con las autoridades administrativas electorales no sólo que se postule el mismo número de hombres que de mujeres, sino que no coloquen a las mujeres en los municipios que no tienen posibilidades de ganar. En este sentido, aprobamos lo que llamamos bloques de



*Derivado de la elección de 2019 se obtuvo una presencia femenina del 31.7% en los municipios que renovaron poderes, con todo aún falta algo por hacer: es muy extraño que se postule al mismo número de hombres y mujeres y que haya tanta disparidad para la integración final.*

264

competitividad, por ello, podemos constatar si un partido político obtuvo una votación alta, media o baja y hacemos la distribución correspondiente para que en estos tres bloques se repartan igualitariamente hombres y mujeres.

Hay que recordar que antes de que se hiciera así, sólo se cumplía con las cuotas, los partidos políticos mandaban a las mujeres a los distritos y municipios en los que no tenían posibilidades del triunfo; lo peor fue cuando se les cuestionó porque no ganaban las mujeres postuladas, nos contestaban *“bueno es que ellas son muy malas candidatas, por eso no ganan, inclusive, las propias mujeres no quieren votar por otras mujeres”*. Lo que verdaderamente ocurría es que las mandaban a esos lugares que daban ya por perdidos, aunado a ello, todavía tenían el desincentivo de no ser apoyadas por los partidos políticos.

Debido a lo anterior, empezamos a hacer esto de la postulación paritaria para las presidencias municipales, debemos reconocer que sí ha aumentado el número de mujeres al frente de presidencias municipales. Después de la elección de 2018 se tuvo 27% de presencia de mujeres al frente de presidencias municipales, casi se duplicó lo que teníamos registrado en 2015.

Derivado de la elección de 2019 se obtuvo una presencia femenina del 31.7% en los municipios que renovaron poderes, con todo aún falta algo por hacer: es muy extraño que se postule al mismo número de hombres y mujeres y que haya tanta disparidad para la integración final. Este suceso ha sido señalado por ONU Mujeres a partir de un estudio en donde muestra hallazgos interesantes, establece que en los municipios donde hay un mayor número de pobladores longevos es menos probable que se vote por una mujer, mientras que en los municipios que reportan una mayor escolaridad, es más probable que se vote por una mujer. Esto es algo que tenemos que analizar a detalle para saber qué vamos a hacer para que verdaderamente las mujeres lleguen a estos cargos.

En las gubernaturas es donde persiste uno de los mayores retos para las mujeres, en toda la historia de México, únicamente hemos tenido nueve gobernadoras, contando a Dulce María Sauri quien sólo estuvo dos años en la gubernatura porque cubrió un interinato, y también a Rosario Robles Berlanga quien estuvo un año al frente de la jefatura de Gobierno o a Martha Erika Alonso de Puebla, quien, debido a su fallecimiento sólo pudo ejercer el cargo por menos de un mes.

Siendo muy generosos, podemos decir que sólo hemos tenido nueve gobernadoras, esta cifra es muy baja en comparación con todos los gobernadores del país, quizá eso no sea lo más preocupante -que las mujeres no están llegando a estos cargos públicos- lo más alarmante es que los partidos políticos no las postulen para ocupar dichos cargos públicos.

Por ejemplo, en 2018 de las cincuenta candidaturas que se tuvieron para renovar nueve gubernaturas, treinta y nueve fueron para hombres y once para mujeres; de estas once que fueron para mujeres, cinco se concentraron en la Ciudad de México; es decir, hubo entidades federativas en donde no se postuló a una sola mujer como en Yucatán y Campeche.

En las elecciones de 2019 en donde se renovaron las gubernaturas de Baja California y Puebla, no se postuló siquiera a una sola mujer, me parece que

esta reforma constitucional que establece la *paridad en todo* tiene que verse como una coyuntura idónea para aprovecharse, para establecer criterios en donde los partidos políticos observen el principio de paridad de género en estas postulaciones.

Se nos ha vendido mediáticamente la *paridad en todo*. Para mí, *paridad en todo* es en todo, no podemos excluir algunos cargos públicos; mencioné esto en un evento público y una senadora me dijo que eso no había sido parte de las negociaciones al formular dicha reforma constitucional, además manifestaba que era imposible aplicar el principio de paridad de género para las postulaciones a las gubernaturas.

Lo primero que se me vino a la mente como respuesta fue que los derechos no están sujetos a negociación y; en segundo lugar, si estamos hablando de *paridad en todo*, la Constitución se refiere a la totalidad de todas las candidaturas y de todos los cargos de elección popular y a menos que las gubernaturas no sean cargos de elección popular no podrán excluirlas.

Entonces, ¿cómo podría aplicarse el principio de paridad? creo que sí hay soluciones, estoy

convencida que lo que nos ha hecho avanzar respecto a la participación política de las mujeres han sido las interpretaciones innovadoras, creativas y progresistas; si nos quedamos con lo que establece literalmente la ley, si somos muy cerrados, es imposible que logremos avances.

Por ejemplo, las cuotas de género no nacieron en la legislación, surgieron a partir de las acciones que tomaron las autoridades administrativas electorales y que después se replicaron en la legislación. La prohibición de no mandar a las mujeres a los distritos donde los partidos políticos no tienen posibilidades de ganar tampoco provino de la legislación, ésta surgió a partir de la aplicación de varios criterios jurisdiccionales. De esta manera tenemos que crear criterios para saber cómo va a aplicarse el principio de paridad de género en la postulación para las gubernaturas y me parece que sí hay maneras de hacerlo, les traigo tres posibilidades.

La primera es la más radical –fue lo que hicieron en la India– cuando se dieron cuenta que había municipios que nunca habían sido gobernados por una mujer, decidieron incluir en su constitución que cada determinado tiempo iba a haber elecciones en donde solo podrían competir mujeres, al haber elecciones donde sólo compiten mujeres forzosamente llegará una mujer.

El segundo ejemplo me parece más sencillo e implica la aplicación de la paridad horizontal como la que se hace con las presidencias municipales. Se determinan cuántos cargos son los que van a ocuparse, a partir de ello, se distribuyen entre hombres y mujeres; por ejemplo, en 2021 se renovarían quince gubernaturas, entonces, ocho tendrían que ser para un género y siete para el otro a efecto de aplicar la paridad, desde luego que esto lo tendría que revisar el INE –no el Organismo Público Local Electoral– para tener una perspectiva integral.

La tercera propuesta es muy interesante, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos emitió un boletín con una sugerencia para hacer modificaciones a su Constitución y su legislación a efecto de aplicar el principio de paridad para las gubernaturas; dice lo siguiente: *Para garantizar la paridad de género*

**Interseccionalidad:**  
*condiciones que  
confluyen en una  
misma persona  
y que la hacen  
susceptible a vivir  
en paralelo diferentes  
tipos de discriminación  
causados por  
distintos factores.*

*prevista en las Constituciones federal y local en la elección de la gubernatura del Estado de Morelos deberá seguir las siguientes reglas: La autoridad administrativa electoral verificará la lista de los partidos políticos, coaliciones, candidatura común y candidatura independiente, quienes deberán de exhibir la candidatura o candidato que encabezará para la postulación para la elección de la gubernatura. De esta manera, establecen que si un partido político va a postular a candidatos para la gubernatura que ponga a un hombre y a una mujer y que diga cuál de los dos va a ir en primer lugar; es decir, cuál de los dos tendría preferencia.*

Luego, el mismo boletín señala: *Una vez verificada la lista mencionada en el inciso anterior y, en caso, de no existir por parte de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes una postulación paritaria entre ellos la autoridad administrativa electoral deberá realizar un ajuste para lograr el resultado más cercano a la paridad de género. ¿Qué pasa con esta disposición? todos los partidos políticos van a llegar a su destino. Era muy probable que casi todos pusieran en primer lugar al hombre y en segundo a la mujer. Si todos los partidos*

políticos lo hacen o al menos la mayoría de ellos, cuando la autoridad administrativa lo revise podrá determinar que no hay paridad.

Entonces, para compensar con la pareja que se estableció en la fórmula, pasaría lo siguiente: *Para este fin se tomará a los partidos políticos que hayan recibido el menor porcentaje de votación obtenida en la elección inmediata anterior de la gubernatura del estado de Morelos, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor de la votación y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad de género.* Entonces, al partido político que menos votos haya recibido en la elección anterior, es al que le harían el ajuste para cumplir con la paridad de género.

De la fórmula descrita por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, no me gusta que sabiendo que es muy probable que los partidos políticos prefieran postular a candidatos a gobernadores y no candidatas a gobernadoras, el ajuste para la paridad vaya a darse por los partidos políticos que tienen menos posibilidad de ganar; de esta manera, es sabido que van a meterse a las mujeres, pero bueno, el punto a destacar consiste en que sí existen soluciones para aplicar el principio de paridad de género en las postulaciones a las gubernaturas.

Les adelantaba que quería tocar el tema de la *interseccionalidad*, estas condiciones que confluyen en una misma persona y que la hacen susceptible a vivir en paralelo diferentes tipos de discriminación causados por distintos factores. Un ejemplo claro de esto son las mujeres indígenas, quienes además de formar parte de un grupo en situación de vulnerabilidad como somos las mujeres, tienen también la condición de ser indígenas.

En este contexto, en el Consejo General del INE aprobamos una cuota a favor de las personas indígenas (2018), mediante la cual establecimos que los partidos políticos, en los trece distritos electorales en donde existe un mayor número de población indígena –al menos 60% de la población sea indígena– tenían que postular a personas indígenas.



Adicionalmente, focalizamos el principio de paridad de género en estas postulaciones, hubo personas que le señalaron al Consejo General: *“es que así no se aplica el principio de paridad de género”, “se tiene que ver de manera general, no segmentada”*. En efecto, tenían razón, en realidad así es como se aplica y tienen que ver todas las postulaciones que está haciendo el partido político y a partir de ello, habría que revisar si se está cumpliendo con el principio de paridad o no. Sin embargo, había un elemento adicional, las mujeres indígenas suelen ser todavía más excluidas en el ejercicio de sus derechos, están en una situación peor de lo que pueden estar los hombres indígenas, debido a ello, debíamos garantizar que los partidos políticos postularan a mujeres indígenas, obligarlos a que así lo hicieran; este tipo de acciones se tienen que considerar cuando concientizamos que hay personas susceptibles a sufrir discriminación por diversos factores.

Por ejemplo, la comunidad Trans representa otro grupo en situación de vulnerabilidad extrema en donde también se debe utilizar la perspectiva interseccional. Se estima que el promedio de vida de una mujer transexual en México es de 37 a 40 años, mientras que el de una mujer cisgénero es de 78 años. Hace poco nos visitó en el Instituto Nacional Electoral

la Doctora Flavia Piovesan –relatora de los derechos LGTBTTTIO+ en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– y señaló que estos datos son una muestra de que la cultura mata. Estaban matando a estas mujeres únicamente por ser quienes son.

Ante esta situación y considerando que para 2017 únicamente tres Estados tenían una Ley de Identidad, decidimos emitir un protocolo. Quizá ustedes digan en este momento ¿qué tiene que ver que los Estados tengan una Ley de Identidad, con que ustedes hagan ese protocolo?, ¿en dónde confluye esto con los derechos políticos? la situación es la siguiente: por ejemplo, yo tengo una expresión de género evidentemente femenina, entonces voy a votar durante la jornada electoral, les entrego mi credencial para votar, pero resulta que en mi credencial dice Juan Carlos Ravel Cuevas, en lugar de Dania Paola Ravel Cuevas, entonces podrán decirme: “*usted no puede votar*”, eso sería porque yo soy una persona trans; en esa situación lo que pasaba es que se les impedía a estas personas el derecho a votar sólo por verse como se veían en su vida cotidiana; es decir, con una expresión de género distinta o no compatible con los datos personales plasmados en la credencial para votar. Esto tiene que ver con las leyes de identidad, porque únicamente en las entidades federativas que tienen esas leyes puede hacerse la rectificación de los documentos oficiales, además de ser un trámite administrativo más accesible.

Cuando nos percatamos de esta situación, –que muchas mujeres trans se quejaban de ser discriminadas durante la jornada electoral, inclusive más que los hombres trans– concluimos que esto no podía seguir ocurriendo. No era posible que sólo porque una persona se vista o se arregle como lo hace diariamente no pueda votar el día de la jornada electoral. Esta es la razón por la que emitimos un protocolo para permitir que las personas trans pudieran ejercer su derecho a votar, aun cuando su expresión de género no coincidiera con los datos plasmados en la credencial para votar, incluyendo la fotografía.

Actualmente en seis entidades federativas tienen leyes de identidad de género, ya tenemos en total nueve entidades federativas y será hasta que toda la Re-



pública tenga estas leyes que este protocolo pueda ser obsoleto, mientras tanto, seguirá siendo útil.

Sobre este tema, quiero destacar una acción afirmativa que aprobó el Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Oaxaca a favor de las personas trans, en reconocimiento a la comunidad Muxe que ha sido históricamente reconocida en Oaxaca. Ellos establecieron sus Lineamientos de Paridad de Género, que, en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o Muxes la postulación de la candidatura correspondería al género al que la persona se auto adscribiera; dicha candidatura se tomaría en cuenta para el cumplimiento de principio de paridad, de manera que si voy y me registro a un partido político, pero me auto adscribo como alguien de género masculino, así lo tendrían que tomar en cuenta y contabilizarlo para el principio de paridad de género, cuando se tomó esa medida se percibió como una medida inclusiva e innovadora.

Otro de los grupos en situación de vulnerabilidad en donde se puede percibir esta *interseccionalidad* son las personas con discapacidad.

Así, sabiendo que las personas con discapacidad suelen ser más vulnerables a la violación de sus derechos, se elaboró un protocolo para que las personas con discapacidad pudieran ser funcionarios y funcionarias de mesa directiva de casilla; sin embargo, ¿qué era lo que ocurría anteriormente? teníamos un manual de capacitación que usaban los capacitadores asistentes electorales, el cual decía que si llegaban con un ciudadano que había sido insaculado para ser funcionario de mesa directiva de casilla y se advertía que tenía una discapacidad, se le iba a excluir inmediatamente; al respecto, tengo la impresión de que cuando se tomó esta medida no se pensó que era una medida discriminatoria; sino más bien, se consideró que no debía agregarse una carga adicional a alguien que viviera con alguna discapacidad, pero lo cierto es que terminó siendo una medida excluyente y que discriminó a este sector.

Recuerdo que fui a una reunión en donde había personas con diversas discapacidades en la que participó una persona sorda, quien indicó que había sido insaculado en una ocasión, cuando se enteró se puso muy contento e ilusionado por ser funcionario de mesa directiva de casilla, sin embargo, cuando llegó el capacitador asistente electoral, al verlo lo descartó de inmediato, ni siquiera se cercioró si su discapacidad le impedía ser funcionario de mesa directiva de casilla, esta persona quedó desilusionada, dolida y se sintió discriminada, como si fuese un ciudadano de segunda categoría, que no puede ejercer una obligación ciudadana ni acceder a un derecho ciudadano, donde toda la gente puede por sí misma, ver como se está desarrollando una elección y participar activamente. Este suceso lo comentó con algunas personas de su comunidad de sordos, quienes manifestaron que a varios les había sucedido lo mismo.

Esto no puede seguir ocurriendo, si alguien quiere participar y su discapacidad no es un impedimento, deben hacerlo; es más, el Estado tiene que proporcionar las herramientas necesarias para que sea factible su participación. Así tomamos esta medida, que parece la más importante del protocolo, si una persona con discapacidad resultaba designada funcionario o funcionaria de mesa directiva de casilla se le podría brindar un acompañamiento para que desempeñara sus funciones.



*La Sala Superior  
estableció que  
“una mujer propietaria  
tiene que tener  
siempre a una  
suplente mujer”.*

El acompañamiento lo podría dar alguno de sus compañeros funcionarios de mesa, siempre y cuando no obstaculizara las labores que también tenía encomendadas, de lo contrario, se podía contratar a un capacitador asistente electoral por parte del INE exprofeso para que apoyara a esta persona, o en su defecto, podría hacerse acompañar de una persona de su confianza.

La propuesta de que el acompañamiento se hiciera por una persona de confianza no fue muy bien recibida, se argumentó por parte de algunas personas lo siguiente: ¿cómo era posible que se permitiera a una persona ajena a la casilla que estuviera ahí? también se mencionó que con esto podría provocarse la nulidad de la casilla, que era una situación muy grave, nosotros procuramos que la medida tuviera algunos candados para que se diera esta autorización del acompañante de confianza de la persona con discapacidad, la cual debía tener un acuerdo del Consejo Distrital, pero lo cierto es que aplicamos la medida y no pasó absolutamente nada, no se puso en riesgo ninguna casilla, no fue impugnada la casilla porque hubiese alguien apoyando a una persona con discapacidad.

Durante 2018, ya con la aplicación de estas medidas, participaron 776 personas con discapacidad como funcionarios de mesa directiva de casilla, 372 recibieron el acompañamiento, 348 quisieron que el acompañamiento fuera de una persona de su confianza. En 2019 tuvimos a 100 funcionarios y funcionarias de mesa directiva de casilla con discapacidad, 43 recibieron acompañamiento, en 42 casos pidieron que el acompañamiento se los diera una persona de su confianza.

Cada grupo en situación de vulnerabilidad tiene retos que enfrentar, es importante que analicemos todas las resistencias que se han dado; por ejemplo, para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos político-electorales, mismas que aún vemos este año, pareciera que esa es la manera de darle la vuelta a las normas que establecen para generar la inclusión de las mujeres en los espacios públicos.

Un caso muy sonado en 2009 fue el de las llamadas Juanitas; como lo vimos previamente, en 2008 se había establecido la cuota para que los partidos políticos postularan 40% de mujeres para la Cámara de Diputados y Diputadas, entonces aparentemente los partidos políticos cumplieron, les dieron el registro, pero ponían suplentes hombres a cada postulación perteneciente a una mujer y en el momento en que llegaban las mujeres, las hacían renunciar; de esta manera, en todos los casos esos lugares se ocupaban por hombres.

Por ello se dio la sentencia 12624, en donde la Sala Superior estableció que ***“una mujer propietaria tiene que tener siempre a una suplente mujer”***, para evitar que ocurran este tipo de cosas –eso se plasmó después en la legislación– se ha avanzado un poco más en este criterio y lo que sí se permite en una fórmula mixta, es cuando el hombre es el propietario y la mujer es suplente, porque nunca ha ocurrido que las mujeres presionen a los hombres para que dejen la titularidad y suban ellas, por eso se permite esa posibilidad.

En el artículo 16 de los Lineamientos de Paridad del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Oaxaca, se tomó la acción afirmativa de permitir que las personas se registren con el género al cual se auto adscriben. Hasta ahí íbamos muy bien, luego haciendo uso de esta alternativa se registran diecinueve candidaturas con personas trans, todo mundo estaba muy contento y señalaron que la medida había sido todo un éxito, pero desde luego los colectivos dedicados a la defensa de los derechos de las personas trans empezaron a investigar y se dieron cuenta que, de esas diecinueve candidaturas, diecisiete no correspondían a personas trans y lo denunciaron.

Obviamente el Instituto no tenía un procedimiento expreso, expedito y digamos especializado para advertir o saber qué se iba a hacer en esa situación, nunca imaginaron que iba a ocurrir algo así, por lo que ante el caso abrieron un procedimiento ordinario sancionador e hicieron diversas diligencias para comprobar si efectivamente eran personas trans o no, como revisar sus redes sociales para ver si se habían presentado como tales, preguntaron al sector salud, se cercioraron si habían hecho algún trámite ostentándose con un sexo distinto, acudieron al Registro Civil –lo cual tam-

poco iba a ser muy fructífero porque no se reconoce en Oaxaca el derecho para rectificar información del acta de nacimiento- pero preguntaron y después de hacer todas estas diligencias, determinaron que estas personas no eran trans motivo por el cual les quitaron la candidatura.

Contra todo pronóstico los candidatos fueron a impugnar a la Sala Superior, instancia que hizo algo muy peculiar; señaló que el Estado no podía cuestionar la condición de género de una persona -lo cual en principio es cierto-, si alguien se siente hombre ¿quién va a poder certificar que no se siente así? es un asunto del fuero interno, hasta ahí está correcta la determinación. Sin embargo, bajo dicha hipótesis, lo que dijo la Sala Superior fue: *a las personas que llegaron y se registraron desde un primer momento como mujeres, como se identificaron como del género femenino, habrá que darles por válidos los registros de las candidaturas. A quienes lo hicieron después sí se les deberá cancelar el registro.*

¿Qué fue lo que pasó? los partidos políticos no estaban cumpliendo con el principio de paridad, entonces el OPLE les mandó oficios a esos partidos políticos, diciéndoles que no estaban cumpliendo con el principio de paridad y que tendrían que sustituir a sus candidatos, los partidos políticos contestaron diciendo: “es que se me pasó, en realidad se auto adscriben como mujeres, entonces, tómalas en cuenta para cumplir con el principio de paridad de género”. Al respecto, la Sala Superior determinó: *estos que te contestaron después de que hiciste los requerimientos -quienes en realidad se auto adscribían con género femenino- no los tomes en cuenta, pero los dos señores que llegaron primero y lo dijeron desde un principio, esos sí tómales en cuenta, a pesar de que tampoco eran mujeres trans, eran hombres que siempre se habían ostentado como hombres cisgénero, con familia, reconocidos en su comunidad como tal.*

Después de eso la Sala Superior además sacó dos tesis con relación a este tema, la tesis 1/2019, que dice: *“Las autoridades electorales tienen la obligación de respetar la autoadscripción de género que la persona interesada manifieste para ser registrada a la candidatura sin exigir mayores requisitos*



*probatorios*"; entonces si en cualquier entidad federativa llega una persona se auto adscribe con un género distinto, el OPLE aunque no haya tomado una acción expresa para eso, a partir de esa tesis tendría que reconocer la auto adscripción de género que está haciendo la persona y registrarlo del lado de la paridad que le corresponde sin poder pedirle mayores requisitos.

A mí me parece un tanto preocupante este criterio, porque ya vimos que se prestó para la simulación; también vimos que se está buscando constantemente como evadir el cumplimiento del principio de paridad de género, tergiversando acciones afirmativas, dado que no se está propiciando que se inscriban mujeres trans, además afecta al resto de las mujeres, a las mujeres cisgénero que les están quitando sus lugares los hombres que se hacen pasar por mujeres trans.

Creo que la solución para esta problemática debería ser, pedir una auto adscripción calificada como se solicita para las personas indígenas, y que quede además en el ámbito de cada persona qué es lo que va a presentar. Al respecto, a partir de mi experiencia con personas trans, lo que advierto es que la gente quiere que los demás los reconozcan

con un género determinado, con el género con el cual estas personas se identifican, no es una condición que quisieran ocultar.

Los partidos políticos comentaban: “bueno, regístrate a estos señores con el género femenino, pero no le digan a nadie, mantén esa información confidencial”. La realidad es distinta, una persona trans quiere que se le reconozca con el género con el cual se identifica; lo va a manifestar, va a tener una expresión de género distinta a la que se le asignó al nacer, entonces sería relativamente sencillo que se pudiera demostrar esta auto adscripción calificada, para que efectivamente quienes lleguen a esos cargos sean mujeres trans o mujeres cisgénero; no hombres que pretenden usurpar estos lugares, porque así se evita que se hagan diligencias por parte de las autoridades electorales que pueden llegar a ser muy invasivas, como ir a preguntar al sector salud si alguien ha hecho un tratamiento con un sexo distinto, me parece totalmente invasivo a la intimidad de las personas, pero lo que es muy preocupante es dejar este criterio sin un candado para poder revisarlo.

Otro dato bastante sonado en las elecciones de 2018, en donde se trató de nueva cuenta de no cumplir con el principio de paridad ocurrió en Chiapas, después de la jornada electoral muchas mujeres empezaron a renunciar, a estas mujeres les iba a corresponder un lugar por la vía de representación proporcional y de repente renunciaron una, otra y otra. Se acercaron las consejeras del OPLE a preguntarles qué estaba sucediendo, algunas dijeron que en su partido político les habían informado que como también habían sido postuladas por la vía de mayoría relativa y no habían ganado les correspondía ir al OPLE a renunciar; esto es, no les habían dicho la verdad, es decir, que sí podían aspirar a un cargo de representación proporcional, la mayoría de ellas no tenía la más mínima idea.

Este tipo de acciones, de no darles información a las mujeres o darles información tergiversada, también constituye violencia política. En este caso, uno de los partidos políticos al que le fue particularmente bien en las elecciones iba a tener derecho nada más a un lugar por la vía de representación propor-

***En el INE  
establecimos un  
criterio general  
y marcamos reglas  
específicas: un lugar  
que sea ganado  
por una mujer  
tiene que ser  
ocupado por  
otra mujer.***

280

cional, entonces, a alguien se le ocurrió pensar, pues que renuncien las mujeres que están en el primer lugar, porque estaba establecido que en primer lugar iban a estar las mujeres, para que el lugar le correspondería al segundo que era un hombre, pero alguien más dijo, no, porque si hacemos que se vayan las que están registradas en las fórmulas del primer lugar, los criterios de las autoridades han sido que se tiene que respetar el género, entonces va a pasar ese derecho a las que están en el tercer lugar y luego las que están en quinto lugar; entonces, hagamos que renuncien todas, así que renunciaron todas las mujeres que estaban en la lista, pensaron que con eso se iba a obligar a las autoridades a que el lugar se lo dieran a un hombre forzosamente, pues como sea ese lugar ya lo había ganado el partido político.

Nosotros en el INE atrajimos este asunto y establecimos un criterio general y marcamos reglas específicas: un lugar que sea ganado por una mujer tiene que ser ocupado por otra mujer. Si un partido político –por algún motivo– ya no tiene mujeres en su lista de representación proporcional, entonces será una mala jugada del partido político, porque perderá su lugar y se le pasará a otro partido político, estoy segura de que con esta acción no

volveremos a ver casos como el de Chiapas, porque eso va a conllevar a que pierdan sus lugares.

En Oaxaca después de que tomaron posesión las presidentas municipales en la elección de 2018, de repente iban tomaban protesta y renunciaban inmediatamente. Tampoco fue que hubieran ganado muchas presidencias municipales -de 152 municipios, ganaron 52- y estaban empezando a renunciar, muchas denunciaron que sufrían amenazas, que las estaban intimidando para que hicieran eso. Se reunieron conmigo organizaciones de la sociedad civil de Oaxaca y me comentaron que estaba sucediendo algo muy parecido a lo de Chiapas.

En ese momento, las autoridades electorales no teníamos incidencia en estas cuestiones, lo que sucedió en Chiapas fue previo a la asignación de representación proporcional, por lo que aún podíamos actuar; pero en este caso, estas mujeres ya tenían su constancia y ya estaban tomando posesión del cargo, entonces hicimos una conferencia de prensa en la Cámara de Diputados y Diputadas, participaron diputadas de todos los partidos políticos, participamos las tres consejeras que integrábamos la Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación y algunas senadoras y denunciemos públicamente este intento de simulación al principio de paridad.

Esto tuvo resultados y el gobierno del Estado finalmente les dio, porque no había querido hacerlo antes, unos reconocimientos o constancias administrativas para que pudieran hacer todos los trámites vinculados a su cargo en el gobierno del Estado; de manera adicional, se modificó la Ley Orgánica Municipal para decir expresamente que, si una mujer renunciaba o pedía licencia, ese lugar tenía que ser ocupado por otra mujer, estas renunciaciones ya no procedieron y las mujeres pudieron tomar posesión del cargo.

Este caso de Guerrero yo lo llamo *Juanita*, porque en realidad fue algo muy parecido -cada vez van mejorando y especializándose más para darle la vuelta al principio de paridad- al caso de las llamadas *Juanitas*: una vez que llegaban las mujeres al cargo las hacían renunciar y subían a los hombres, después del caso de las *Juanitas* se estableció que la suplente de la fórmula también tenía



que ser mujer; en este caso de Guerrero en un partido político nada más había un lugar que correspondía a una mujer entonces a los pocos meses de que llega la diputada propietaria renuncia y sube la suplente, también pasan unos meses y renuncia, de esta manera, el dirigente del partido político dijo: “ahora a quienes les toca ocupar ese lugar es a los señores que estaban registrados en el segundo lugar”. Las diputadas dijeron: “no, eso no puede ser así, se tiene que respetar el género que suban las que estaban en tercer lugar”, el dirigente del partido político señaló: “no, le corresponde a los que estaban en segundo lugar. Además, no se quejen diputadas, de todas maneras, ya hablamos con las que están registradas en el tercer lugar y no van a impugnar. Entonces, mejor no digan nada”.

Evidentemente le dieron posesión del cargo a quien estaba en el segundo lugar -Juan Manuel Santa María Ramírez-, pero varias diputadas lo impugnaron, hasta que llegó a la Sala Regional de la Ciudad de México, en donde quedó sin efecto la toma de protesta de este señor, también se ordenó que realizaran una nueva asignación que garantizara que esa vacante -que correspondía a una mujer- fuera ocupada por otra. Este asunto llegó a la Sala

Superior y se ratificó este criterio; sin embargo, aquí vemos otra vez un intento de “darle la vuelta” al principio de paridad de género, cabe destacar que –encima de todo esto– es uno de los Congresos que tiene menos mujeres en México.

Este panorama nos lleva ahora a comentar sobre el tema de violencia política contra las mujeres en razón de género, el cual hemos aludido en toda la exposición. ¿Qué es la violencia política contra las mujeres en razón de género? son todas aquellas acciones u omisiones de personas servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer. Tiene un impacto diferenciado en ellas debido a que les afectan desproporcionadamente con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

¿Qué elementos son indispensables para que se actualice la violencia política contra las mujeres en razón de género? es un tipo de violencia que se dirige contra una mujer por el simple hecho de ser mujer, debe tener como propósito el menoscabo o anulación de sus derechos políticos o electorales; con estos tres elementos, podemos decir que estamos ante un acto de violencia política contra una mujer en razón de género.

Hace poco fui a Veracruz y veíamos que en su legislación electoral se tiene identificada administrativamente la violencia política contra las mujeres en razón de género, pero en la tipificación se les pasó poner el elemento de género. Sólo decía que representaba “una violencia que se dirige a una mujer”. Sin embargo, esa apreciación no es correcta –no tiene el elemento de género– y no es lo mismo, por ejemplo, que pase alguien y me empuje porque le caigo mal y lo haga intencionalmente, sin duda, es una violencia que se dirige contra una mujer, pero no hay indicio alguno para pensar que sea por razón de género.

Esto es muy distinto a lo que ocurrió hace muchos años en el Maratón de Boston, resulta que, en su momento, no se permitía que las mujeres compitieran. Una mujer decidió competir y lo hizo, cuando se dieron cuenta de que estaba ahí, empezaron a jalnearla para sacarla de la carrera; este tipo de violencia



***Decir que la violencia política contra las mujeres en razón de género surgió con el principio de paridad en el artículo 41 Constitucional -con la reforma de 2014- es una completa falsedad. Este tipo de violencia siempre ha existido.***

284

en contra de ella sólo por el simple hecho de ser mujer es el distintivo, piensan que debido a su condición de mujer no puede o no tiene derecho de estar ahí. De esta manera, hay una clara distinción.

Quizá algo que pueda ser complicado entender sea cuando se habla de una afectación *desproporcional o con algún impacto diferenciado en ellas*. ¿A qué nos referimos? hay campañas electorales que pueden ser difamatorias, desplegadas en un ambiente bastante hostil donde aparecen comentarios que pueden hacerse en contra de un hombre o en contra de una mujer; son idénticos, pero ¿por qué unos sí constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género y no decimos que representan violencia política contra los hombres en razón de género?

Cuando la definición establece que tiene un impacto diferenciado en ellas; que les afecta desproporcionalmente, se refieren a un aspecto cultural. Por ejemplo, puede decirse que un hombre casado que está en campaña tiene muchas novias, tal vez esto sí pueda tener algún efecto en su vida privada, pero de ahí no pasa; sin embargo, cuando se dice exactamente lo mismo, pero de una candidata

-que la candidata tiene muchos novios-es común que se señale "¡ah claro! por eso la están candidateando, por eso ha subido profesionalmente, por eso tiene esa proyección". En paralelo, se habla de debilitar su carrera ya que se piensa que ha escalado profesionalmente por favores sexuales, a diferencia de lo que podría sucederle a un hombre, son las mismas expresiones, pero tienen un impacto diferenciado en un hombre o en una mujer.

Decir que la violencia política contra las mujeres en razón de género surgió con el principio de paridad en el artículo 41 Constitucional -con la reforma de 2014- es una completa falsedad. Este tipo de violencia siempre ha existido; siempre ha estado presente, sin embargo, ahora tenemos herramientas para detectarla, para denunciarla e incluso la reconocemos. Aún tenemos retos y oportunidades al respecto, pero ya hay más mujeres en los lugares públicos, a pesar de ello, se han normalizado muchas conductas de este tipo; por ejemplo, me llamó la atención la tipificación de violencia política contra las mujeres en razón de género que tienen en el Código Penal aquí en Guanajuato, me parece un poco extraña, dice:

*A quién dolosamente anule o limite el ejercicio de los derechos políticos o de las funciones públicas a una mujer por razones de género, para efectos de este delito, se presume que existan razones de género cuando: I. Existan situaciones de poder que den cuenta de un desequilibrio en perjuicio de la víctima<sup>1</sup>.*

Cuando leí esto, me di cuenta de que estaban hablando más bien de hostigamiento, para que haya un desequilibrio en perjuicio de la víctima, tiene que haber una relación jerárquica, tiene que hacerlo algún superior; sin embargo, eso es incorrecto, la violencia política contra las mujeres en razón de género la puede cometer un subalterno o alguien que tenga el mismo nivel jerárquico.

---

<1> Artículo 289-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.



Después pensé que a lo mejor querían darle una interpretación más amplia; en ese sentido, podemos decir que existe un desequilibrio siendo en una relación con un hombre, por una cuestión cultural sólo ha existido el desequilibrio en donde se hace que la relación sea asimétrica en el poder, entonces, si me están diciendo que solamente un hombre puede cometer violencia política contra las mujeres en razón de género, eso es totalmente erróneo, una mujer también puede cometer violencia política contra otra mujer en razón de género.

Luego dice: *“Existan situaciones de desventaja provocadas por condiciones del género”*; cuando leí, lo primero que se me vino a la mente fue, ¿se referirá a fuerza física o de qué están hablando? luego: *“o por el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de la mujer”*. Se tiene un gran debate con un gran sector de mujeres feministas -quienes no quieren que se diga que las mujeres son un grupo vulnerable- y quienes afirmamos que, sí estamos en un grupo en situación de vulnerabilidad, considerando que la vulnerabilidad no es inherente a la mujer; es decir, no se tiene por ser mujer, sino por el contexto social que vulnera sus derechos y pasa por encima de ellos constantemente. Por ello, cuando leí

esto, no entendí cuál era la finalidad de señalar: “*el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de la mujer*”, porque parece que está hablando de que una mujer es intrínsecamente vulnerable.

Lo que más me preocupa de esta definición es que no es clara, entonces ¿cómo podrá instrumentarse de manera adecuada?, ¿cómo la van a poder entender las víctimas para denunciar? y ¿cómo la va a operar un Ministerio Público? además llamó mi atención que se encuentre tipificado en el Código Penal y no en el marco de una ley especializada en delitos electorales, no imagino que llegue una candidata a denunciar este tipo de violencia al Ministerio Público, instancia que en paralelo tendría que atender casos como los de trata de personas, entre otros, evidentemente las denuncias por este tipo de violencia política van a pasar a un segundo plano, no se le va a dar la atención necesaria, me parece que es algo para la reflexión, porque no basta con hacer tipificaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género, se tienen que hacer tipificaciones adecuadas para que éstas sean útiles.

La violencia política contra las mujeres en razón de género se manifiesta de diversas formas, puede ser simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual o psicológica; hace poco en la Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación se presentó un informe sobre la violencia que han sufrido las candidatas, una vez que llegaron a sus respectivos cargos públicos en las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México, de este informe se desprende que sí ha aumentado la violencia simbólica, así como la violencia verbal contra las mujeres. Ya no estamos hablando tanto de violencia sexual o violencia física, eso es relevante porque la violencia simbólica es tan sutil que puede pasar desapercibida y en otros casos está completamente normalizada.

Voy a poner un ejemplo que creo que ilustra perfectamente bien cuando estamos ante violencia simbólica. En el libro de Denise Dresser *Gritos y Susurros*, hay un relato de Jacqueline Peschard de la época en la que estuvo en el IFE, ella era la única consejera electoral del IFE y nos dice que, en su momento, cuando fungió como presidenta de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de presidenta de dicha Comisión, le tocaba atender



a las organizaciones que aspiraban a convertirse en un partido político, convocaron a una reunión con algunos líderes de una de estas organizaciones, los recibieron en un salón y a ella la pusieron en uno de los costados, a diferencia de los consejeros electorales que integraban dicha Comisión y enfrente se pusieron los dirigentes del partido político.

Ella como presidenta de la Comisión les dio la bienvenida y les explicó el procedimiento que se tenía que seguir, cuando tocó el turno de que ellos hablaran, comenta que nunca voltearon a verla, únicamente volteaban a ver a sus compañeros, sólo a ellos les dirigían la palabra mientras a ella la ignoraban; eso es violencia simbólica, porque es muy sutil, manda el mensaje: "tú no eres un interlocutor válido, como mujer no vas a tomar decisiones -aunque seas la presidenta de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos- para mí es más importante hablar con los consejeros, dado que ellos sí pueden tomar decisiones". Así, mandan un mensaje que se entiende perfectamente bien pero que es muy difícil comprobar en un procedimiento, es decir, cómo vas a llegar a denunciar y decir: "es que sufrí violencia simbólica cuando llegaron estos seño-

res y no me dirigieron la palabra y no me voltearon a ver”, es un argumento que no suena creíble.

Estos datos nos demuestran que la violencia simbólica es la que más se está reproduciendo –junto con la violencia verbal– la cual también es difícil de comprobar, sobre todo si no tienes testigos, si lo dicen en privado; algo que creo también se convierte en un reto, es que las mujeres puedan identificar este tipo de violencia.

En un estudio de la relatividad de los números no subieron las estadísticas sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género durante el proceso electoral 2017-2018 en la Ciudad de México y sus dieciséis alcaldías, se concluye que todas estas mujeres habían sufrido violencia política en razón de género, aun cuando no lo pronunciaron abiertamente.

Nosotros mandamos formularios a nuestras consejeras locales y distritales para saber si habían sufrido actos de violencia política en su contra, la gran mayoría contestó que no, pero después los desglosamos y pusimos ejemplos de violencia política contra ellas en razón de género, varias mujeres palomearon ese tipo de ejemplos, entonces nos dimos cuenta de que en realidad sí los habían experimentado, pero no lo habían detectado adecuadamente.

Desde luego, si no detectan esta violencia no van a poderse defender ni denunciar, por ello, hace falta reforzar la capacitación y el entendimiento sobre lo que es y representa la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Uno de los ámbitos donde se ejerce más violencia en perjuicio de las mujeres es al interior de los partidos políticos, las sentencias analizadas para ejemplificar un espacio en el que no se podía intervenir; donde se tiene que respetar la libre autodeterminación de los partidos políticos, sin embargo, esa percepción se ha ido cambiando un poco mediante las sentencias de la Sala Superior.



***La Sala Superior indicó que el principio de paridad de género se tiene que observar también al interior de los partidos políticos. Esto me parece un avance sustantivo, porque los partidos políticos no pueden estar ajenos al ejercicio de los derechos humanos.***

290

En una sentencia, la Sala Superior del TEPJF le señaló al Partido del Trabajo que en su máximo órgano de dirección designara a mujeres dado que no había, esta determinación marcó un parteaguas porque, en general, se decía que los partidos políticos tienen una libre organización y determinación, por lo que podrían decidir cómo hacerlo; sin embargo, la Sala Superior indicó que el principio de paridad de género se tiene que observar también al interior de los partidos políticos. Esto me parece un avance sustantivo, porque los partidos políticos no pueden estar ajenos al ejercicio de los derechos humanos.

También hubo otro asunto contra el PRI el cual profundizó un poco más, porque le dijo la Sala Superior que también incluyera mujeres en su Conferencia Nacional de Honor, a pesar de que no es un órgano de elección, este tipo de determinaciones abre brecha para que las autoridades podamos incidir también al interior de los partidos políticos.

Siendo conscientes de que la violencia política contra las mujeres en razón de género se ejerce de manera representativa al interior de los partidos políticos, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, éstos asumieron ciertos

compromisos en la campaña #HeForShe de ONU Mujeres. Uno de ellos fue la elaboración de un protocolo para la atención, sanción y reparación del daño en caso de la violencia política contra las mujeres al interior de los partidos políticos, todos cumplieron con dicho compromiso, sin embargo, pensé hace unos meses que no solo se trataba de lanzar un protocolo muy bonito que acabe guardado en el cajón, había que hacerlo y sobre todo, implementarlo, así que convocamos a una reunión de seguimiento para valorar lo que se había hecho.

Convocamos junto con ONU Mujeres a todos los partidos políticos a una reunión en el INE, desafortunadamente, los hallazgos no fueron nada alentadores, pues advertimos que casi todos los partidos políticos no llevaban registro de las quejas, tampoco sabían si se habían presentado o no, menos si se había aplicado el protocolo o no y los que si llevaron su registro señalaron que habían tenido menos de cinco casos; lo comentado en esa sesión no reflejaba la realidad, esta situación me llevó a cuestionar: ¿por qué no denuncian las mujeres? ¿tienen miedo a algún tipo de represalia? desde luego que también podría ser que no adviertan nada, que piensen que en realidad no está sucediendo nada alarmante, otras piensan quizá que si denuncian sólo van a desgastarse ya que de todas maneras no se les va a sancionar a las personas infractoras con algo que inhiba verdaderamente dichas conductas, que sólo se van a echar encima enemigos. Así, ésta es una muestra más de cómo aparentemente se cumple con algo, pero en la práctica no se lleva a cabo.

Quiero concluir mi intervención con esta frase: *“Otro mundo no será posible sin otra concepción de la democracia”*. Estoy convencida de que lo que tenemos que hacer para tener una sociedad mucho más incluyente y justa, es cambiar nosotros mismos, debemos erradicar prejuicios y, sobre todo, tener en la mente la voluntad que sea realmente acorde, ser congruentes en lo que decimos y lo que hacemos; de pronto, cuando escucho los discursos de los partidos políticos, así como de los candidatos, pareciera que la realidad va a cambiar muy pronto para quienes pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad, así como para las mujeres, a quienes a pesar de ser un grupo mayoritario se les está excluyendo de muchos ámbitos, en particular del ejercicio pleno de



sus derechos político-electorales y lo cierto es que cuando vemos en la práctica todos estos intentos de simulación, todas estas reticencias nos damos cuenta de que lo único que necesitamos para mejorar como sociedad, es la voluntad y el deseo de cumplir con lo que tanto se menciona en los discursos.

# PROPAGANDA GUBERNAMENTAL \*

## *Government Disclosure*

Rosa María  
Cano Melgoza\*\*

Para efectos prácticos de estudio este tema se dividirá en los siguientes aspectos, a) comunicación institucional, b) propaganda personalizada, c) excepciones en periodos de campañas y; d) propaganda gubernamental.

La propaganda gubernamental forma parte del modelo de comunicación política que es un tema muy extenso y en esta ocasión solo se hará énfasis en la importancia de la libertad de expresión como un elemento fundamental dentro de cualquier democracia, así como la publicidad.

Un tema central de la democracia es poder garantizar la forma en la que los actores políticos se comunican con el electorado, al respecto nos decía Bobbio “el poder público en público”, surgen en este contexto las siguientes interrogantes ¿se tiene que conocer lo que hacen los partidos políticos?, ¿por qué se tiene que conocer lo que hacen los poderes públicos, es decir, por qué se

---

\* Ponencia de fecha 31 de enero de 2020, durante el Diplomado en Democracia y Justicia Electoral organizado por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato y la Universidad de Guanajuato.

\*\* Licenciada en Derecho con Maestría en Derecho Fiscal y especialidad en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato, ex Directora Jurídica del Instituto Nacional Electoral, ex Magistrada en el Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, actualmente consultora en materia administrativa y electoral.

necesita saber de ello? y ¿por qué se tiene ese derecho de la información, para qué sirve?, ¿es importante para la democracia?

Se necesita saber qué es lo que están haciendo los partidos políticos, lo que están proponiendo, su plataforma electoral, su forma de administrar sus recursos, quienes son sus candidatos, para que logren convencer y obtener el voto de la ciudadanía, esta es una de las vertientes de la difusión de la publicidad cuando se habla de la comunicación de los partidos políticos hacia el electorado, pero también se tiene otra vertiente que se materializa cuando acceden al poder, cuando ya son los representantes y requieren comunicar todo lo relativo a la aplicación de los recursos públicos, rendición de cuentas, sus actividades, sus programas, los servicios que ofrecen, entre otros.

Esta comunicación es un derecho a la información, el poder público debe dar a conocer lo que está haciendo, y los electores tienen el derecho de saberlo, el principio de difusión tiene este doble aspecto de derecho de acceso a la información y de cumplimiento de la obligación de comuni-

car como se ejercen los recursos públicos, para dar a conocer si está cumpliendo sus promesas de campaña como poder público, si efectivamente está ejerciendo el cargo en los términos y las condiciones en que se les dio el mandato.

## ***a) Comunicación institucional***

Un aspecto del derecho a la información es el ejercicio de la publicidad mediante la comunicación institucional, esta comunicación tiene ciertas limitantes o parámetros, entonces ¿cómo se debe dar esa comunicación institucional? se puede pensar, por ejemplo, en la literatura, en un sistema como el que señala George Orwell en la novela *1984*, en donde se plantea que solamente se recibe la información que el poder público quiere, que el “Gran Hermano” quiere, ese es otro tema de la comunicación política sobre la comunicación institucional, la información que debe dar el gobierno, los parámetros y los elementos que se requieren para que efectivamente estemos en un sistema democrático.

¿Por qué debe tener límites la comunicación institucional? la comunicación institucional permea en la voluntad del votante, si se está recibiendo constantemente información positiva del gobierno va creándose una percepción de que las cosas están funcionando y que están cumpliendo con su labor; aunque hay miles de factores a la hora de decidir el voto, no solamente es la comunicación institucional, pueden influir incluso factores emocionales al ir a votar, pero uno de los elementos importantes es enterarse con la mayor libertad posible, puesto que algunos elementos pueden incidir en la voluntad y pueden nublar el juicio, no es un tema exclusivo de la democracia mexicana, es un tema que pasa en todas las democracias del mundo.

Siguiendo un poco las reflexiones que se dan en torno a Venezuela, uno de los temas tiene que ver con el hecho de que solamente se empezó a dar información institucional por parte del gobierno, sin que existan otras formas de obtenerla o vías alternas para su confrontación, ¿qué produce eso? que



la ciudadanía no pueda confrontar la información con otras fuentes y que no se tenga claridad en la información, ni la correcta comunicación institucional.

Al respecto existe un estándar internacional señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que indica que todo lo que hace el gobierno en las campañas de comunicación, es decir la comunicación institucional, debe hacerse con un fin legítimo, no tener un objetivo discriminatorio, no debe de vulnerar ningún derecho humano, tampoco debe tener fines electorales o partidarios, quienes establecen el contenido de la información institucional son los estándares internacionales, no lo inventan los tribunales electorales o las autoridades electorales, para determinar que una comunicación es incorrecta, el estándar internacional va dando la directriz, sin vulnerar la libertad de expresión, pero siempre con una limitante, esta información nunca debe ser utilizada con un fin electoral o partidista.

El contenido del estándar internacional lo abordaremos más adelante, la Ley General de Comunicación Social, lo retoma en alguno de sus artículos señalando cuál debe de ser el contenido de la información institucional, y dice exactamente lo referido por la Corte In-

teramericana, que es su fuente de inspiración. Ahora se tiene el respaldo de la convencionalidad en que está inmerso nuestro sistema jurídico y cuando algo no se apege a este estándar internacional, inmediatamente se tendrá la posibilidad de hacer valer algún recurso.

El Código de Buena Conducta en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (es un organismo internacional que propugna por que haya buenas prácticas en materia electoral) señala que hay un principio de igualdad de oportunidades, propone la existencia de un piso parejo o dicho de otro modo que haya condiciones de equidad en la contienda electoral, el principio apuesta por la oportunidad de acceder al poder público de manera igualitaria o de forma equitativa para todos los contendientes.

Este famoso principio de igualdad de oportunidades está directamente vinculado con la formación de la voluntad del votante, es decir, para que todos puedan votar libremente por los contendientes deben tener libertad, esa voluntad del votante, tiene como fundamento que se dé en condiciones de libertad, y en consecuencia no debe haber ningún actor que desequilibre la balanza, entre esos actores que no deben desequilibrar la balanza están las autoridades públicas por lo que hay un deber de neutralidad de las autoridades para que se haga efectivo este principio de igualdad de oportunidades y para que todos puedan acceder a un puesto.

Igualmente es importante el tema de la cobertura de las campañas electorales en los medios de comunicación y sobre todo si hay medios del Estado, al respecto la Comisión de Venecia y el sistema jurídico, señalan entre otros el principio de neutralidad, acceso a los medios de comunicación y cobertura equitativa de las campañas electorales, para que no se afecte la voluntad del votante.

El mandato de neutralidad deriva de los organismos internacionales, es básicamente la prohibición a la autoridad de realizar cualquier acto que vaya a influir en la decisión del electorado ya sea a favor o en contra de un conten-



***Ya se cuenta  
con la opinión  
del órgano  
jurisdiccional respecto  
a la obligación  
de los servidores  
públicos de conducirse  
con neutralidad.***

diente, candidato o partido, este principio de neutralidad se verá reflejado en el desarrollo de las disposiciones constitucionales con la reforma de 2007.

Esta reforma de 2007 estableció dos modificaciones importantes, una en el artículo 41 constitucional y otra en el 134, para garantizar esta neutralidad de la autoridad el 134 establece que toda la comunicación y toda la información que la autoridad emita no debe contener la voz, imagen, nombre o elementos que identifiquen o personalicen al servidor público y tiene que tener un carácter institucional; y otro apartado determina que el uso de los recursos públicos en todo momento debe darse en condiciones de equidad, no se puede hacer un uso indebido del recurso público para favorecer a algún partido político o algún candidato o fuerza electoral; en ese mismo orden de ideas el artículo 41 constitucional señala que durante el tiempo de las campañas, se deberá suspender la difusión de propaganda gubernamental y solamente quedarán ciertas excepciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció en una tesis del 2016

(Jurisprudencia 2/2016)<sup>7</sup> el principio de neutralidad referido y señala las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones durante los procesos electorales, esta tesis proviene de la elección de Colima, misma que se anuló, atendiendo a que se comprobó la intervención de servidores públicos en el proceso electoral; en el caso particular se comprobó que un servidor público de la Secretaría de Desarrollo Social, le ordenó a un subalterno que los programas o actividades de esa Secretaría tendrían que beneficiar a un determinado partido político, estos hechos fueron grabados.

En este caso, inicialmente el tribunal local no le concede valor a esa grabación, posteriormente se hace comparecer ante el Congreso a ese servidor público y le preguntan los diputados si reconoce su voz, lo cual realizó; esto es llevado como prueba superveniente a la Sala Superior dado que se había convalidado la prueba y es el motivo por el que se anula la elección de Colima; a partir de esta comprobación, en la que hay una prueba en la que un servidor público manifiesta su voluntad de infringir la ley y con ello el principio de neutralidad.

Más allá de la cuestión anecdótica, lo importante del caso, es que ya se cuenta con la opinión del órgano jurisdiccional respecto a la obligación de los servidores públicos de conducirse con neutralidad, esta cuestión se encuentra entre la imparcialidad del uso de los recursos públicos y el principio de neutralidad; el principio de neutralidad está más allá de la imparcialidad, porque el principio de neutralidad no solamente es el uso de recursos públicos, es una conducción del Estado, conducción de la función pública en el no favorecimiento a ningún partido político, incluso cuando no se haga uso de recursos públicos, puesto que no solo cuando interviene el uso de los recursos públicos se vulnera este principio, por ello se puede decir que es más amplio que el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal.

---

<1> *Jurisprudencia 2/2016 Actos anticipados de campaña. Los constituye la propaganda difundida durante precampaña cuando no está dirigida a los militantes (Legislación de Colima).*

La reforma al artículo 134 de la Constitución Federal en sus párrafos séptimo y octavo establece que todos los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, deben guardar total imparcialidad en el uso de las políticas electorales, mediante el uso correcto de los recursos públicos que están a su disposición y deben abstenerse de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar su persona con fines electorales o políticos; esta reforma contempla el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, y la prohibición de la propaganda personalizada.

### ***b) Propaganda personalizada***

La prohibición de la propaganda personalizada en la propaganda gubernamental pretende que no se favorezca a ningún partido político, pero ¿cuál es el antecedente que se tiene?, ¿por qué se llega a esta prohibición?

Lo que sucedía era que, en el ejercicio de los cargos de presidentes municipales, diputados, senadores, gobernadores incluso de Presidente de la República, todo el día encontrábamos publicidad con la imagen del servidor público,

su nombre y logros, esto significaba que todo el día estaba la propaganda y si luego estos servidores contendían por cualquier otro cargo público tenían la ventaja de haber estado continuamente expuestos ante el electorado, la gente los identificaba de manera clara con acciones positivas.

Por ejemplo, si un Presidente Municipal contienda por el distrito "X" y tiene tres años de exposición de su voz, imagen, acciones positivas de manera directa y la otra persona contendiente no tiene ningún acceso porque no es servidor público, a la hora de competir el piso no estaba parejo, es decir, el primero llevaba ventaja, ya había estado expuesto tres años en los medios de comunicación y el segundo no, de ahí viene la prohibición de que no hubiese ese tipo de uso de la propaganda gubernamental, la cual se conoce ahora como propaganda personalizada.

Un gran debate se dio en cuanto a las competencias, veremos cómo fueron variando los criterios al respecto.

Cito un ejemplo, fuera de proceso electoral se da propaganda personalizada clara y contundente, entonces se presentan las quejas, la autoridad electoral considera que "sí está muy clara la propaganda personalizada", pero si no tiene una incidencia en materia electoral, no es competente para conocer del tema.

Con posterioridad se estableció que la propaganda personalizada puede tener incidencia en materia electoral y en ese caso deben ser competentes los tribunales electorales; pero también pueden existir otro tipo de responsabilidades por esta infracción, si no tiene incidencia electoral, puede ser que tenga una incidencia competente del ministerio público en caso de responsabilidad penal o de las Secretarías de la Función Pública o las Contralorías por una responsabilidad administrativa y no exclusivamente electoral; en ocasiones en las quejas o denuncias los promoventes señalan que el denunciado tiene la intención de ser candidato pero este argumento solo es usado para procurar que los tribunales electorales sean competentes.

Derivado de la reforma de 2014 se estableció en los transitorios la obligación de emitir una ley que regulara la propaganda gubernamental, ante la omisión

del legislador y al existir únicamente las disposiciones constitucionales de los artículos 134 y 41, se ha obligado al tribunal a establecer una serie de criterios jurisprudenciales relativo a lo que debió regularse en la legislación.

Finalmente se emite la Ley General de Comunicación Social que reglamenta el párrafo octavo del artículo 134 constitucional respecto a la comunicación que se da con recursos públicos, el artículo 9 de la Ley General de Comunicación Social nos dice, que las campañas de comunicación social no deben tener contenido discriminatorio o contrario a los derechos constitucionales, no deben incitar a la violencia y tampoco deben inducir a la confusión con símbolos, ideas, expresiones, utilizados por cualquier organización política.

Con esto se está retomando lo que dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el estándar de la comunicación institucional, repetido en forma literal en el artículo 134, no están diciendo nada novedoso, lo único que se podría considerar novedoso es la fracción IV, en la que están señalando que no debe haber una identidad entre la propaganda institucional y la propaganda partidista.

El caso más relevante en este tema es el caso de Malova, en Sinaloa, de ahí proviene la tesis que establece que no debe haber elementos de propaganda comercial en la propaganda electoral, Malova era comerciante y en el logotipo de sus ferreterías tenía un corazón que utilizó cuando elaboró su propaganda electoral.

Esta conducta es frecuente que se utilice por algunos candidatos, por ejemplo, hay algunos candidatos que utilizaban determinados elementos en sus logos de entes públicos y luego esos mismos elementos los utilizaban en la propaganda electoral, estas conductas se deben evitar de acuerdo con esta fracción.

La ley trata de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134, lo cierto es que no dice gran cosa, vuelve a dejar esta responsabilidad en los criterios jurisprudenciales y sigue siendo una actividad del Tribunal que constantemente norma a través de sentencias. Como esta ley no viene a solucionar nada se tiene que seguir estudiando la vía jurisprudencial, la regulación de la propaganda personalizada a través de quienes son los sujetos obligados; otra situación se da con los famosos informes de labores y la presencia de servidores públicos en esos eventos y, otro apartado en el artículo 41 constitucional se refiere a las excepciones a la propaganda gubernamental.

Un caso que se generó en el tema de promoción personalizada ya iniciada la aplicación de estas disposiciones constitucionales, es donde se denuncia al gobernador de Puebla por difundir mensajes relacionados con una emergencia sanitaria durante la influenza porcina, la imagen de esa propaganda en el 2009 coincide justamente con el inicio de las campañas electorales, entonces obviamente hubo una suspensión de actos proselitistas pero en el caso de Puebla se difunden una serie de promocionales en los que salía la imagen y la voz del entonces gobernador de la entidad dando una serie de recomendaciones o mensajes en relación a la situación de emergencia.

Se recibe la queja pero el entonces IFE la desecha argumentando que tiene justificación por no contener ningún tema que incida en el proceso electoral



***En 2015 se van dando los elementos de lo que es la propaganda personalizada, son tres: el elemento personal, el objetivo y el temporal.***

304

y la Sala confirma el desechamiento; con ello se empieza a señalar el primer criterio, cuando los mensajes no tengan elementos tendentes a personalizar la imagen del servidor público y no tengan una incidencia en el proceso electoral, no obstante que esté el nombre, la voz, la imagen, que sea en periodo de campañas, no procederá porque no afecta el proceso electoral dado que el contenido del mensaje no tiene una incidencia en materia electoral, estos son los primeros criterios al respecto, en este caso se dio preponderancia al objeto de la propaganda sin reflexionarse acerca de la temporalidad o el sujeto, sin embargo esto se ha ido matizando.

En 2015 se van dando los elementos de lo que es la propaganda personalizada, son tres, el elemento personal, el objetivo y el temporal; en el elemento personal no se tiene aparentemente conflicto, se refiere a todo ente o toda autoridad, servidor público de los tres niveles de gobierno, el elemento objetivo que señalan las Salas es que debe analizarse el contenido del mensaje, es decir, no todo mensaje *per se* vulnera el artículo 134, si no que se tiene que analizar para determinar si efectivamente puede o no actualizarse la infracción; y finalmente, el elemento temporal que dice que

puede darse dentro del proceso electoral, pero el que se dé dentro del proceso electoral conlleva una presunción o constituye una presunción de que efectivamente, pueda afectar el proceso electoral, o que pueda incidir en él.

En este punto, es cuando la Sala empieza a tener diferentes posiciones, inicialmente planteaba que no podría tener competencia si no había proceso electoral de por medio, después plantea la posibilidad de que estas infracciones se den fuera de proceso electoral y que exista competencia para conocer de ellas.

La pregunta sería en qué casos si puede conocer el tribunal por propaganda personalizada fuera del proceso electoral, el tema es muy complicado porque es casuístico, si se ve el elemento objetivo es decir que en algún momento pueda incidir en el proceso electoral, el tribunal electoral debe asumir competencia, sin embargo, todo queda sujeto a la discrecionalidad de este órgano, deberá estudiarse por cada caso específico.

Por lo que hace a los sujetos, ahora queda claro quiénes son, los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, del ente público, pareciera que no queda duda de quiénes pudieran estar ahí; sin embargo, al inicio de la aplicación sí hubo un debate, respecto a si los grupos parlamentarios estaban o no considerados dentro de ellos por no ser un poder público, son integrantes de un poder público, pero no son un poder público, y entonces hubo un caso en 2009 donde son cuestionados por rendir informes tanto el Partido Verde como el PRI, y el argumento en su defensa cuando se les llama a proceso, es "yo no soy un poder público, yo soy un grupo parlamentario".

El argumento sostenía que un grupo parlamentario es una forma de organización interna del parlamento, al interior de los congresos, y en esta forma de organización no tenían una representación jurídica, no eran un poder, y en consecuencia no les era aplicable el 134 constitucional, ahora nos puede parecer extremo el argumento, es decir, claro que son servidores públicos, sin embargo tuvo que haber un procedimiento para que la Sala resolviera que a los grupos parlamentarios si les es aplicable el artículo 134.

De lo anterior se desprende otra interrogante, ¿quiénes están obligados a rendir cuentas constitucionalmente? anteriormente solo el titular del poder ejecutivo; no existía la reglamentación para los grupos parlamentarios, los legisladores eran autónomos, y la Sala en esta resolución en términos del 134 abre la puerta de la obligación de rendir informes de los grupos parlamentarios, esta sentencia es como el parteaguas en dos sentidos, primero, los posiciona como sujetos responsables y segundo les abre la puerta para que rindan los informes.

Este caso al inicio de la reforma en su momento fue muy relevante, por ello el debate es muy importante, si eran o no responsables, porque el artículo 134 dice “poderes públicos y cualquier ente de gobierno”, ente público, entonces no estaba tan descabellado su argumento jurídico, si la sala hubiera acogido su argumento sería un estado de exclusión, les hubieran dado un estado de privilegio a los legisladores, por ello se estableció que si son responsables y sujetos al artículo 134 constitucional.

Dentro del tema de los sujetos, se tiene el caso del Presidente de la República, en las elecciones locales de 2010, el entonces Presidente Felipe Calderón, hizo tres intervenciones en tiempo de campaña, una de

ellas en la estrategia de seguridad pública, que era uno de sus ejes principales de gobierno; otro en cuanto a simplificación tributaria mandando además una carta a los contribuyentes donde informaba de las facilidades al hacer sus trámites; finalmente rindió un informe sobre el estado de los empleos formales usando como base los datos obtenidos del IMSS.

Estos tres mensajes contienen acciones de gobierno, que el ejecutivo había posicionado, en materia de seguridad pública, tributación y empleo, la primer discusión que se da al respecto es relativa a si el Presidente es responsable administrativamente y si puede ser responsable de una infracción administrativa en materia electoral, porque el artículo 108 de la Constitución señala que el Presidente de la República solamente puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común y lo electoral no es traición a la patria ni son delitos graves, son faltas administrativas.

El precedente de 2010 es importantísimo ya que la Sala determinó que el Presidente sí puede ser sujeto de responsabilidad electoral en los términos del artículo 134 constitucional, de lo contrario estaría en un estado supra constitucional, no sería responsable por faltas administrativas en materia electoral y en consecuencia se le crearía un estado de excepción no permitido por la Constitución, y además el 134 dice, todos los poderes públicos de todos los niveles, y ahí está incluido el Presidente de la República.

Esta es la primera vez que se sanciona a un Presidente por el IFE, y la Sala confirma la sanción, el debate es sumamente importante, porque un órgano constitucional autónomo como es el IFE, pudo llamar a procedimiento al Presidente de la República cuando se considera que tiene responsabilidad en la materia, porque no está exento de esta responsabilidad, fue y sigue siendo un precedente relevante.

En cuanto al objeto, al contenido de los mensajes en 2015 se planteó el caso de Manuel Velasco, entonces Gobernador de Chiapas. En este caso en el periódico Reforma aparecían banners que conducían al portal oficial del gobier-



no de Chiapas, estando en periodo de veda, al hacerle clic al banner llevaba a la página del gobierno de Chiapas.

En esta ocasión a diferencia de lo acontecido con el caso de Puebla en el que declaró que era una emergencia, establece que el contenido del elemento objetivo no necesariamente debe contener referencias explícitas a un proceso electoral o que sea con el fin evidente de posicionar electoralmente a un servidor público, sino que puede vulnerarse el principio de imparcialidad cuando esa propaganda esté difundándose en tiempo de veda, en el caso particular el contenido era obviamente contenido del gobierno de Chiapas, no había ninguna referencia a un proceso electoral además Manuel Velasco no era candidato y de todas maneras se consideró que violaba el principio de imparcialidad.

Esta tesis después se retoma, porque dice que una vez que inicie el proceso electoral se asume la presunción que lo que está difundiendo es propaganda personalizada y puede afectar el proceso electoral, puede influir indebidamente en la contienda, en el caso citado la liga tenía la imagen y voz del gobernador en el sitio oficial y se consideró que, aunque no tenía contenido electoral, sí influía en el proceso.

En el mismo proceso de 2015, se tiene el caso de Rosario Robles, que es denunciada por promoción personalizada, en dos vertientes, las famosas gacetillas o inserciones pagadas en los periódicos, y por publicaciones en el portal oficial de internet, entonces se le denuncia por propaganda personalizada, porque aparentemente la nota es pagada y trae su imagen, su nombre, etc., también el portal oficial de internet de la Secretaría abrió el vínculo de todo esto, en este caso la Sala declaró inexistente la falta por los impresos, por las gacetillas, pues consideró que era un tipo de ejercicio de periodismo, que las notas aunque se replicarán de manera igual en todos los periódicos, era ejercicio de libertad de expresión y no sancionó.

No obstante, si se sancionó respecto a los comunicados alojados en el portal oficial de la dependencia, y señala que sí infringieron el artículo 134, pues se refería a acciones y obras de Rosario Robles como titular de la dependencia y esto ya en el contexto del proceso electoral en curso era propaganda gubernamental personalizada en internet, y consideró que incidía o podría incidir en el proceso electoral.

Se sanciona a Rosario Robles, al titular de comunicación social y a otros más, en este caso la Sala se comportó más exigente, restringió más el derecho de los servidores públicos de informar y privilegió el principio de equidad, porque aparecía Rosario Robles en todos lados, a pesar de que Rosario Robles no era candidata apartándose de su criterio de que el internet es un medio pasivo, y que al estar alojado el material en la página oficial era suficiente para realizar la infracción.

Este precedente de Rosario Robles fue matizado con posterioridad y después se retomó en el mismo sentido, es decir no ha sido consistente el órgano jurisdiccional, en posteriores sentencias sostiene que si no hay centralidad del sujeto no hay infracción por propaganda personalizada.

Luego se tiene el caso del Presidente Municipal de Durango y la Presidenta del DIF, que son denunciados por la difusión de cápsulas informativas de televisión



en las que salía el Presidente Municipal a informar o salía la presidenta del DIF a informar, lo que se consideró es que era precisamente propaganda personalizada estando en curso el proceso electoral y en consecuencia se genera la presunción de que es una propaganda personalizada que puede incidir de manera directa en el proceso electoral, y se le sanciona.

***Se le da la calidad de servidora pública por las actividades que realiza, porque dispone de recursos públicos, porque actúa a título de una dependencia y ejecuta programas sociales, resulta irrelevante si percibe o no un salario.***

Como las cápsulas se hicieron con recursos públicos y se grababan por Comunicación Social del municipio, se consideró que había uso indebido de recursos públicos, es decir se acreditaron las dos infracciones, otro precedente relevante de esta sentencia es la calidad que se le asigna a la presidenta del DIF como servidora pública, porque generalmente la presidenta del DIF es la esposa del gobernante en turno, no recibe un sueldo en su puesto por considerarse honorífico y no tiene una situación de subordinación; sin embargo en el análisis que se realiza en este caso se le da la calidad de servidora pública por las actividades que realiza, porque dispone de recursos públicos, porque actúa a título de una dependencia y ejecuta programas sociales, resulta irrelevante si percibe o no un salario es servidora pública y puede ser sancionada por propaganda personalizada.

Además de este precedente de Durango, otros supuestos en los cuales se tienen personas que no están en nómina, pero materialmente realizan este tipo de funciones administrativas, son todos aquellos que desempeñen un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la estructura administrativa municipal, los patronatos, los consejeros, aunque no reciban sueldo.

En el proceso de 2017 en Nuevo León cuando El Bronco gana como candidato independiente a gobernador, se denuncian tres promocionales en relación con propaganda personalizada, porque terminan con la frase *Gobierno Independiente de Nuevo León* y se señala que esta frase es una referencia implícita a la naturaleza independiente del candidato, porque al poner la palabra independiente lo identifica como tal.

Sin embargo, la Sala consideró que no se actualizaba la infracción porque en esencia no está el nombre, la voz, la imagen del gobernador, que le identifica plenamente, lo que estaban haciendo es una abstracción, el decir gobierno independiente, no es un vocablo que lleve de manera directa a identificar al Bronco, este precedente es importante porque es una práctica recurrente de los gobiernos actuales.

Otro caso relevante es el referente al Presidente Municipal de Cuauhtémoc en Colima, que se da también en el contexto de la elección a gobernador, este Presidente asiste y participa en esos días de forma activa en un evento partidista o proselitista, es denunciado y se determinó que sí se estaba vulnerando el principio de imparcialidad por la participación y asistencia en actos proselitistas, porque si bien uno de estos días fue un sábado, se estimó que el invocar su cargo, invocar que era Presidente, lo hizo con la intención de favorecer al candidato en ese momento a gobernador.

De ahí proviene el criterio de que solamente en días inhábiles puede haber presencia de servidores públicos en actos de proselitismo, sin que sea válido argumentar que la jornada laboral es de lunes a viernes, como la discusión se



centraba primero si el sábado es hábil o inhábil la Sala estableció que de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo existe el derecho a un día de descanso en el cual hay libertad para hacer cualquier actividad y para evitar analizar las condiciones laborales de cada persona decidió que el día de descanso es el domingo.

Hubo una serie de antecedentes para llegar a este criterio, la primera aproximación al tema fue en 2004 donde se determinó que los servidores públicos no pueden asistir a actos proselitistas, posteriormente se consideró que esta restricción vulneraba un derecho a ejercer la militancia, entonces la restricción se impone en no poder asistir en días y horas hábiles.

En la práctica los servidores públicos empezaron a solicitar días de licencia para poder ejercer su militancia en actos proselitistas, al principio la Sala les tomó como válida la licencia, por ejemplo si un servidor público acudía a un acto proselitista pero no intervenía se consideraba que la sola presencia no afectaba, después se cambió este criterio y se determinó que si afectaba; también se evaluó si era día inhábil pero había una participación preponderante del

servidor público entonces si se configuraba la infracción, como se puede apreciar se ha tenido una serie de bandazos para un lado y otro en estos criterios y ni que decir de los legisladores, en algún momento determinaron que días inhábiles y solamente un día de descanso podrán asistir los de primer nivel, entonces la autoridad electoral tenía que valorar si era director, si estaba sujeto a condiciones laborales y si tenía un horario o bien a disposición las veinticuatro horas, era mucha discrecionalidad en el tema.

En el 2016, denuncian propaganda en Facebook, del entonces Senador Javier Lozano Alarcón, en el que aparecían banners que indicaban su nombre, su fotografía y lo único que aparecía era el domicilio de sus oficinas de gestión, de sus oficinas de atención ciudadana, entonces se le denuncia porque hay proceso electoral, porque ya está incidiendo supuestamente en el proceso electoral o en la contienda, la sala retoma su criterio anterior y decide que no hay infracción porque el contenido es en relación a un domicilio y no incide en materia electoral.

Con referencia al caso anterior, donde queda el precedente de Manuel Velasco, porque en su caso llevaba al portal de internet del gobierno y había contenido con propaganda personalizada; aquí el contenido de propaganda personalizada, pues no viene más, pero no tiene ningún mensaje, en el otro caso tampoco lo había tenido, por eso se exponen los dos, en uno lo considera existente y en otro lo considera inexistente, ¿cuál es la diferencia entre uno y otro?, ¿acaso que en uno nada más remite a una oficina y en el otro abre la información de gobierno?

### ***c) Excepciones a la propaganda personalizada***

Las excepciones a la propaganda personalizada son los informes de gobierno que se realizan una vez al año, no pueden exceder el ámbito geográfico de sus actividades de servidor público, podrá anunciarse siete días antes y cinco días posteriores a la rendición y no deben tener un fin electoral.



***El artículo 41 de la Constitución, en su base III, apartado C, párrafo segundo, señala que la propaganda gubernamental se debe suspender durante el periodo de campañas y que solamente podrá difundirse propaganda con carácter institucional, relativa a servicios de educación, de salud, protección civil o campañas de información de las autoridades electorales.***

314

Como precedentes más importantes se puede señalar el quinto informe de Peña Nieto como gobernador del Estado de México, que tuvo una difusión extraterritorial, o sea, fuera del ámbito geográfico, en ese expediente a la hora que se le denuncia, él se deslinda y remite la responsabilidad a las televisoras, entonces se les castiga a ellas, pero no se castiga al entonces gobernador, la Sala deja fuera al servidor público y castiga a los concesionarios, quienes argumentaron que no podían limitar el espacio radioeléctrico, finalmente se obligó a las televisoras a bloquear la señal.

Debemos de tener presente que a partir del primero de enero de 2019 la norma aplicable en materia de propaganda gubernamental y propaganda personalizada será la Ley General de Comunicación Social que reglamenta al artículo 134 Constitucional.

## ***d) Propaganda gubernamental***

El artículo 41 de la Constitución, en su base III, apartado C, párrafo segundo, señala que la propaganda gubernamental se debe suspender durante el periodo de campañas y que

solamente podrá difundirse propaganda con carácter institucional, relativa a servicios de educación, de salud, protección civil o campañas de información de las autoridades electorales.

En principio este artículo implica que a partir de las campañas ya no se debe de tener propaganda gubernamental, salvo sus excepciones las cuales deben tener carácter institucional y no deben afectar los principios de equidad e imparcialidad.

Podemos citar de ejemplo aquellos spots que salieron en 2010 del Seguro Popular en donde se contaba una pequeña historia de estar muy enfermo para finalizar diciendo gracias ya tenemos Seguro Popular, eran tipo telenovela, esta propaganda fue denunciada porque se consideraba que no tenía carácter informativo e institucional y si bien la Sala consideró que no se actualizaba la infracción, lo cierto es que en algunos supuestos sí había una preponderancia del logro, se fijó la postura de que no se podía decir que el servicio de salud tiene o ha traído determinados beneficios, porque entonces parecería que se quiere burlar la prohibición, y si bien los servicios de salud están dentro de la excepción, deben de tener un contenido que no afecte la contienda electoral.

¿La prohibición de la difusión de información gubernamental en periodo de campañas implica la suspensión total de la información gubernamental? en efecto no, puede permanecer toda la relativa a trámites administrativos, servicios informativos como datos en internet y redes sociales, se tuvo a un Presidente que en alguna elección lo hizo, y pues se bajaba de los portales toda la información lo que generaba un incumplimiento de las obligaciones de transparencia, por lo que protestó el IFAI, argumentando que todo lo referente a obligaciones de transparencia, debía permanecer, por tratarse de trámites, por ser información que no está sujeta a un tema electoral, por ejemplo lo que ganan los servidores públicos, lo que se gasta en servicios, etc., esa información si debía permanecer.

En atención a lo anterior se determinó que los portales de internet pueden permanecer con esa información, ahora ¿qué contenido deben tener esos



portales? además de las obligaciones de transparencia, todo lo que son trámites y servicios; por otra parte, ¿qué conductas comprende la prohibición del 41 constitucional? la prohibición es solamente la propaganda gubernamental, pero puede haber campañas de salud, de protección civil o educación, el legislador se quedó con esas tres excepciones, olvidándose que existe la obligación de la declaración patrimonial de los servidores públicos por citar un ejemplo, y de repente se dan campañas para que los servidores públicos presenten sus declaraciones patrimoniales o ahora sus tres de tres, lo que se hace en mayo, mismo mes en que inician generalmente algunas campañas.

Las excepciones quedaron muy limitadas en la Constitución, el Consejo General del IFE, ahora INE se ha visto en la necesidad de ampliar esos conceptos y esos acuerdos han sido generalmente confirmados por la Sala Superior, ¿qué es lo que se ha agregado? las declaraciones, obligaciones de transparencia, algunas cuestiones como festejos o cuestiones culturales, por ejemplo los juegos panamericanos, prohibir anunciar el inicio de los juegos panamericanos en una entidad sería llevar al absurdo la prohibición constitucional, se han ampliado proceso con proceso los supuestos de excepción; y también hay algunos otros su-

puestos, por ejemplo cuando se trate de cumplimiento de obligaciones, como con el Infonavit, que tiene que rendir en mayo los estados financieros y publicarlos en la prensa, no se consideraría propaganda gubernamental aunque sea en periodo de campañas.

Se podría preguntar ¿qué conductas, comprende o no comprende la prohibición? el precedente del JRC-270/2017 nos puede ayudar con este tema, sobre ejecución de programas sociales, este es un tema muy debatido, si los programas sociales continúan o se suspenden, los programas sociales continúan, lo que se suspende es la difusión del logro de programas sociales, porque el programa social tiene un calendario, reglas de operación, beneficiarios determinados.

Uno de los temas más sensibles en los procesos electorales es el de los programas sociales, es también de los que generan mayores complicaciones, no se puede pensar que la ejecución de los programas sociales dependa del tiempo de las campañas electorales, porque se provocarían afectaciones, por ejemplo, las becas, no se puede decir a la ciudadanía que los siguientes tres meses no se proporcionarán becas, entonces lo que se ha tratado de hacer es poner ciertas reglas, ¿cuáles son esas reglas? los programas sociales deben estar aprobados en el presupuesto de egresos un año antes, deben estar publicadas las reglas de operación, es decir se debe tener estipulado quiénes serán los beneficiarios, cómo van a acceder al beneficio, todo tiene que venir establecido con anterioridad.

Además debe existir el padrón de beneficiarios, no es que se llegue a la comunidad a decir *¿quién necesita un calentador solar?*, debe haber padrón de beneficiarios predeterminado, pero hay otros beneficios como los que se entregan a productores del campo, que son por única ocasión y en económico, ahí también debe existir si bien no un padrón de beneficiarios si estar estipulados los requisitos para acceder al beneficio, se tienen que tener reglas de operación preestablecidas, ¿eso impide que se haga un uso indebido de los programas sociales? desafortunadamente no, sin embargo, sí hay ciertas limitantes para la autoridad que tienen como objetivo que se cumpla con el principio de neutralidad.



***¿Qué es lo que está prohibido en la propaganda gubernamental? las acciones, obras, todo lo que implique un logro, está dentro de lo que se puede señalar que no está permitido dentro de los periodos de campañas.***

318

Lo que no se puede hacer es lo que hizo el funcionario de Colima, de decidir que todos los programas sociales van a ir en beneficio de tal partido político, eso es lo que no se puede hacer, es muy difícil para la oposición del color que sea, acreditar el uso indebido del programa social, pues tendría que tener elementos adicionales de que no se respetaron los padrones, las reglas de operación, aportar a la autoridad electoral elementos para que tuviera acreditado el mal uso, de lo contrario no hay forma, sin embargo lo que si queda claro es que los programas sociales no se suspenden.

En el expediente JRC-270/2007 que invocan en las sentencias se aborda también la difusión de propaganda gubernamental por internet en periodo de campañas y nos da el precedente que establece que no toda la difusión se tiene que suspender, como la relativa al acceso a los programas sociales, por mucho que puedan decir que tiene un efecto electoral, esa información no se puede suspender.

¿Qué es lo que está prohibido en la propaganda gubernamental? las acciones, obras, todo lo que implique un logro, está dentro de lo que se puede señalar que no está permitido dentro de los periodos de campañas, esta prohibición

de la propaganda gubernamental en periodo de campañas se hace extensiva al internet en uno de los acuerdos que aprobó el INE en el proceso 2017-2018, recordemos que el INE cada proceso electoral emitía un acuerdo en el que trataba de establecer reglas que regulaban la competencia y la imparcialidad durante diversos procesos, el acuerdo fue impugnado pero fue confirmado por la Sala Superior.

El proceso pasado, se impugnarón las reglas establecidas por el INE del llamado piso parejo en las que aparentemente el INE hace una interpretación de lo que la Sala ha venido estableciendo y lo pone en norma, y a pesar de que anteriormente la Sala las había confirmado, en esta ocasión les dicen que ya no tenían competencia para establecer estos acuerdos, lo que ocasionó que acuerdos como el derivado del JRC-195/2016 que hablaba de las reglas de propaganda en internet quedara superado, porque ya no tenía sustento en los acuerdos del INE, pero dio lugar a la tesis de la Sala que señala que la información que esté en los portales de internet debe tener carácter institucional, y no debe nunca posicionar a un candidato o partido político.

Un caso relevante suscitado con motivo de la violación a la prohibición que establece el artículo 41 constitucional de propaganda gubernamental en campañas, fue el procedimiento sancionador distrital 132/2015 de Lety Salazar en Matamoros, en el cual se sube propaganda en redes sociales de Facebook y Twitter tanto en las cuentas institucionales como en las personales de ciertas acciones de gobierno de actividades que hacía en su cargo como presidenta municipal durante periodo de campaña

En este caso se ordena a la servidora pública que en las redes sociales del municipio se ponga un aviso de suspensión de la información por ser periodo de campaña electoral, no obstante que estaba el aviso de suspensión, la información ya publicada antes del aviso continuaba en el portal, eso es importante, porque son interrogantes frecuentes ¿si debe o no eliminarse el contenido histórico de las redes sociales?, ¿si es suficiente con el aviso de suspensión de propaganda?

Aquí el criterio es que no es suficiente el aviso de suspensión de propaganda gubernamental y que no se publique más, se tiene que eliminar toda la información histórica de las redes sociales, en el caso citado la presidenta municipal de Tamaulipas pone el anuncio, pero no baja la información histórica de la red, entonces se constituye una infracción, pero respecto a sus redes personales, no se constituyó la infracción, porque no había un uso indebido de recursos públicos, ella replicaba lo que se publicaba en la red oficial en su red personal, y esto no constituyó una infracción por no configurarse el uso indebido de recursos.

En el año 2015, por el asunto de la *“Cruzada Nacional Contra el Hambre”*, se denuncia a Rosario Robles, como Secretaria de la SEDESOL, al Gobernador de Durango y a otros funcionarios, por el uso de manera indebida de recursos públicos, pues hacían entregas de toneladas de pescado a la población y era parte de un programa social, como mencionamos anteriormente un programa social por sí mismo no se suspende durante las campañas, es decir, un programa social no afecta y no tiene que suspenderse.

Posteriormente, se tienen casos muy similares, el de la tarjeta efectiva para apoyos escolares, el caso de la tarjeta “Te apoyo en grande” para servicios médicos y clínicos, todos en el gobierno del Estado de México, se hacía por distribución de tarjetas, se daban útiles escolares, vales, etc., y en este caso tampoco se acredita el uso indebido del padrón electoral ni que el programa social hubiera tenido un fin proselitista, porque ya tenía una calendarización, tenía sus reglas de operación, etc., aquí no se acreditó la infracción por el uso indebido de recursos públicos; obviamente este caso fue muy sonado, porque fue la elección de gobernador y tuvo todos los reflectores en los programas sociales que se estaban dando.

También en el 2015 con las pantallas digitales, con el cambio de la televisión análoga a la digital, ante la imposibilidad de recibir la señal de televisión el gobierno realizó la entrega de pantallas las cuales venían en cajas con el logo “Mover a México”, este es un precedente importante, porque se justificó el programa social de la entrega de los televisores, y se justificó que vinieran en las cajas con el logo que era parte de la identidad gráfica del Gobierno de México.

Dentro de los últimos precedentes, hay un juicio electoral en donde se denunció al Presidente de la República y a MORENA, porque en marzo de 2018, se habla de programas denominados “Tandas del bienestar” y se considera que existe la difusión de propaganda personalizada, este es un asunto súper importante que acaba de resolver la Sala Superior, en él siguen todo el procedimiento desde el inicio del proceso electoral local, el Instituto Electoral local asume competencia para analizar el caso de la vulneración a la propaganda personalizada por el Presidente de la República, llegan al Tribunal Electoral de Chihuahua, el Tribunal Electoral de Chihuahua resuelve el asunto, se van a juicio electoral a la Sala Superior, y la Sala Superior en este antecedente lo que señala es que existe incompetencia, porque no es competencia del Tribunal local.

No puede la autoridad local sancionar al Presidente de la República, pero se declara la incompetencia y ordena al INE que inicie la investigación y que haga lo correspondiente, igual va a resultar la incompetencia porque no tiene inci-



***La propaganda personalizada no solamente da lugar a una responsabilidad electoral, puede dar lugar a una responsabilidad administrativa.***

dencia en el proceso electoral, pero de entrada pues aquí hubo toda una cadena impugnativa con autoridades electorales locales, que llega a una resolución en donde el Tribunal dice que cuando hay una denuncia contra el Presidente, asumen la competencia las autoridades federales.

Otro precedente, ya resuelto por Sala Superior es sobre la difusión del libro *“Hacia una Economía Social”*, de la autoría del Presidente de la República que lo da a conocer en una de las famosas conferencias mañaneras y se le denuncia por propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos, ¿qué pasó en este asunto? la propaganda personalizada no solamente da lugar a una responsabilidad electoral, puede dar lugar a una responsabilidad administrativa, entonces el INE se declara incompetente para conocer del caso, porque no hay una incidencia en proceso electoral y la Sala confirma el acuerdo de incompetencia, entonces ¿quién sería la autoridad competente para conocer de esta infracción? al parecer la Secretaría de la Función Pública tendría que determinar si es competente para conocer de asuntos contra el Presidente de la República.

Entonces el precedente inicial que no tenía incidencia en materia electoral se retoma para

declarar que no hay competencia en esa materia de propaganda personalizada, pero al no asumir competencia hay un vacío jurídico complicado.

En el caso precisamente de las mañaneras apenas está la resolución de la Sala Especializada, habrá que esperar para saber si se confirma, pero en este caso, durante los procesos electorales locales del 2019 se difundió de manera íntegra en las localidades donde había proceso electoral la famosa conferencia de las mañanas del Presidente de la República, entonces aquí la Sala Especializada consideró que se trata de un ejercicio de la institución, pero sí es propaganda gubernamental, eso es muy importante, que la mañanera no sea considerada como un ejercicio de libertad expresión, un auténtico ejercicio del periodismo, ya la catalogó como propaganda gubernamental.

En consecuencia señala que debe observar lo dispuesto por el 41 constitucional suspendiéndose durante el periodo de campañas, sin embargo en este caso solamente se sancionó a los concesionarios porque ellos no bloquearon su señal en las entidades donde había contienda electoral, por ello no se sancionó al Presidente de la República, ya se verá qué dice Sala Superior, pero el tema es muy interesante, porque podría poner un freno a este ejercicio de propaganda personalizada que se observa todos los días, puede ser durante proceso electoral, pero no durante las campañas, porque ya se catalogó que es propaganda gubernamental, si se mantiene el criterio, será un precedente relevante.

La propaganda gubernamental está prohibida en campañas, la propaganda personalizada está prohibida en todo momento, como las mañaneras las consideró propaganda gubernamental, no propaganda personalizada, es una diferencia importante, porque la gubernamental, solamente está prohibida en campañas; la personalizada en todo momento, si se mantiene el precedente ¿qué sucedería en estas dos elecciones? se bloquea la mañanera en las siguientes campañas; lo importante hubiera sido que se declarara propaganda personalizada.

Si se mantiene el criterio el efecto que tendría en el 2021 es que se suspendería en toda la República porque se renueva la Cámara de Diputados, entonces se tendría que suspender completamente.



El último precedente para analizar es el de los famosos *Sieruos de la Nación* o *Servidores de la Nación*, en este caso diversos servidores públicos que se identifican como servidores de la nación, participaron en actividades como levantamiento de un censo y entrega de beneficios, utilizando indumentaria con la identificación del Presidente de la República.

En este caso la Sala consideró que sí existía la falta por vulneración al artículo 134 pero solamente de ciertos servidores públicos, delegados, etc., este caso ya quedó firme, porque en la sesión de esta semana la Sala consideró extemporáneo el recurso que impugnaba esta resolución, entonces lo importante es que aquí ya tenemos un precedente en el que se considera que la actuación de estos servidores públicos, no tanto por el uso del programa social, sino porque a la hora que iba el programa social llevaban el nombre y la imagen del Presidente de la República, entonces aquí ya se consideró que vulneraba el artículo 134, es un precedente importante, para el tema de parcialidad de uso de los recursos públicos.

En este asunto, la sanción por ser servidores públicos es dar vista a la Función

Pública o al Órgano de Control Interno para que inicie el procedimiento correspondiente, porque la Sala no tiene facultades para sancionar directamente a los servidores públicos, entonces se dio la vista.

Con eso finalizaría este tema, gracias por la atención e interés en la ponencia espero que les haya ayudado.



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL

DIRECTORIO  
**Tribunal Estatal  
Electoral  
de Guanajuato**

MAGISTRADO  
PRESIDENTE  
**Gerardo Rafael  
Arzola Silva**

MAGISTRADA  
**María Dolores  
López Loza**

MAGISTRADA  
**Yari Zapata López**

