

CUADERNO DE TRABAJO

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES Y CÓMO DEFENDERLOS



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



iniciativa
SUMA
democracia es igualdad

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES Y CÓMO DEFENDERLOS

Cuaderno de trabajo



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



iniciativa
SUMA
democracia es igualdad

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LOS DERECHOS HUMANOS | 6 |
| 1.1 Aproximación a los derechos humanos | 7 |
| 1.2 Los derechos humanos en el marco normativo mexicano | 9 |
| 1.3 Los derechos políticos | 9 |
| 1.4 Derechos políticos en México | 11 |
| ACCIONES AFIRMATIVAS ASOCIADAS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA | 14 |
| 2.1 Acciones afirmativas y derechos políticos | 16 |
| 2.2 Acciones afirmativas y paridad en México | 16 |
| 2.3 Financiamiento público etiquetado | 18 |
| EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL | 19 |
| 3.1 Esquema de distribución de competencias en materia electoral | 20 |
| 3.2 ¿Cuáles son los principios comunes a todas las elecciones? | 21 |
| 3.3 Fases del proceso electoral federal | 22 |
| 3.4 Términos y condiciones para realizar actos de campaña | 22 |
| 3.5 Mecanismos, órganos e instancias para la protección de los derechos políticos | 23 |
| 3.6 Instancias a las que recurrir cuando un partido incumple obligaciones de igualdad de género que afectan derechos políticos | 23 |
| 3.6.1 Instancias al interior de los partidos políticos | 23 |
| 3.6.2 Instancia jurisdiccional local | 23 |
| 3.6.3 Instancia jurisdiccional federal | 23 |
| 3.7 Mecanismos de defensa en el ámbito local | 24 |
| 3.8 Mecanismos de defensa en los partidos políticos | 24 |
| EL JDC COMO MECANISMO ÚTIL EN LA JUSTICIA ELECTORAL PARA EL ÁMBITO FEDERAL | 26 |
| 4.1 Juicio ciudadano | 27 |
| 4.1.1 Pasos a seguir para presentar una demanda de JDC | 28 |
| 4.2 ¿Qué sucede si la demanda presenta alguna omisión o deficiencia? | 30 |
| 4.3 ¿En qué forma se dictan las sentencias del JDC y qué deben contener? | 31 |
| 4.4 ¿Cuáles son los efectos de las sentencias del JDC? | 32 |
| 4.5 ¿Existe plazo máximo para resolver un JDC? | 32 |

| | |
|--|-----------|
| DECISIONES RELEVANTES DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES 2009-2014 | 34 |
| 5.1 Sentencias emblemáticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre derechos políticos | 35 |
| 5.2 Jurisprudencia y tesis relevantes en materia de derechos políticos de las mujeres | 38 |
| <hr/> | |
| CONCLUSIÓN | 41 |
| <hr/> | |

INTRODUCCIÓN

Con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la ONU se inicia una nueva época marcada por el desarrollo de una serie de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como por cambios constitucionales y normativos a nivel nacional para el reconocimiento pleno de los derechos que tienen las personas por el hecho de serlo. Sin embargo para las mujeres, la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos no significó automáticamente el reconocimiento pleno de sus derechos. En muchos países, incluido México, cuando se aprobó la Declaración en 1948, las mujeres no eran consideradas ciudadanas plenas ya que no podían votar, trabajar o tener acceso a propiedades si eran solteras.

En ese sentido, el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, como hoy lo conocemos, ha sido producto de la lucha por la reivindicación de la ciudadanía plena de las mujeres. Este reconocimiento, históricamente ha pasado por varios momentos, comenzado por la exigencia de la igualdad formal en términos del derecho a votar y ser votadas hasta la exigencia de una igualdad sustantiva (de resultados) en el ejercicio de los derechos políticos en todos los espacios de toma de decisiones.

En México, los esfuerzos en materia de participación política de las mujeres han encontrado paulatinamente expresión en un sólido andamiaje normativo y en acciones concretas que pretenden impactar positivamente en la erradicación de la discriminación y el logro de la igualdad sustantiva en la participación política de las mujeres a todos los niveles.

Lo anterior se ha ido logrando a través de diversas acciones, incluida la implementación de medidas especiales de carácter temporal (también llamadas acciones afirmativas) como las cuotas de género en las listas electorales de los partidos, que se fueron fortaleciendo tanto en su letra como en su implementación, a través de varios años gracias tanto a reformas legislativas como a la jurisprudencia derivada de diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, es muy importante señalar que la reciente reforma constitucional de 2014 para garantizar la paridad de género en las listas a candidaturas al Poder Legislativo Federal y local constituyó un paso sólido y fundamental para garantizar igualdad en el ejercicio de estos derechos políticos. A diferencia de la cuota, la paridad es una medida permanente para la garantía de los derechos políticos y la mejora de la calidad de la democracia.

En relación con lo anterior, es indudable que a más de 60 años de que fuera reconocido el voto de las mujeres en México, se han dado pasos fundamentales para cerrar las brechas de desigualdad en la participación política entre mujeres y hombres. Sin embargo, debemos estar conscientes de que aún persisten obstáculos estructurales, socio-económicos, culturales e institucionales que limitan la participación de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones, y que enfrentar estos obstáculos requiere de esfuerzos articulados a todos los niveles.

En este contexto, es fundamental que exista un mayor conocimiento de las mujeres de sus derechos políticos y cómo estos pueden ser defendidos, para eliminar la discriminación y avanzar hacia la igualdad sustantiva. Es por ello que Iniciativa SUMA busca con este Cuaderno contribuir al conocimiento de los derechos políticos de las mujeres y de los mecanismos para su defensa. El cuaderno pretende ser una herramienta práctica que brinde tanto conocimientos teóricos sobre los fundamentos de los derechos políticos, las medidas especiales de carácter temporal y la paridad, como explicar a detalle el juicio de protección de los derechos políticos, así como algunos criterios relevantes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el **capítulo 1** del Cuaderno se hace un breve recorrido por los fundamentos de los derechos humanos en general y de los derechos políticos en particular. En este contexto se describe la normativa nacional e internacional más relevante en materia de protección de los derechos políticos de las mujeres. El **capítulo 2** analiza la evolución de las medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) que se han dado en México en materia de participación política de las mujeres y la reciente reforma en materia de paridad. Cabe destacar que en este apartado se incluyen algunos de los argumentos más importantes para explicar y defender la existencia misma de este tipo de acciones afirmativas. El **capítulo 3** está dedicado a brindar un panorama del funcionamiento del sistema de justicia electoral a nivel federal, especialmente los principios generales de las elecciones y los mecanismos de protección de los derechos político electorales tanto a nivel de los partidos políticos como del sistema de jurisdiccional. El **capítulo 4** se concentra en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (conocido en el *argot* electoral como JDC) como un mecanismo clave para impugnar violaciones a los derechos políticos de las personas. Este capítulo explica paso a paso las etapas de un JDC y qué acciones tienen que llevarse a cabo para que proceda exitosamente un juicio de esta naturaleza. Finalmente en el **capítulo 5** se

incluyen breves extractos de algunas de las sentencias más emblemáticas en materia de protección de los derechos políticos de las mujeres previas a la reforma constitucional pro paridad, que corresponden al período entre el 2009 y 2014.

Iniciativa SUMA espera que este Cuaderno contribuya al empoderamiento de las mujeres en la defensa de sus derechos político electorales y con ello avanzar de manera decidida en la construcción de una sociedad más justa y democrática.



LOS DERECHOS
POLÍTICOS
Y LOS DERECHOS
HUMANOS

1.1 Aproximación a los derechos humanos

Los derechos humanos son una expresión de la dignidad de la persona frente a acciones u omisiones del Estado. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin hacer distinción de origen étnico, nacionalidad, sexo, credo, residencia o cualquier otra condición.

Uno de los pilares del andamiaje internacional de la estructura de los derechos humanos es la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. La DUDH es “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”.¹ En este documento se reconocen los derechos básicos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En ese sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que estos son:

- **Universales.** Ninguna persona puede estar excluida o discriminada del disfrute efectivo de sus derechos, sin importar edad, sexo, credo, origen étnico, nacionalidad, nivel socioeconómico o cualquier otra variable que pudiera significar alguna diferencia. Esto quiere decir que los Derechos Humanos pertenecen a todos los seres humanos en todo momento y condición.

1 Preámbulo, Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

- **Inalienables e irrenunciables.** Nadie puede renunciar o negociar sus derechos humanos aunque sea por propia voluntad. Cabe señalar que algunos derechos humanos pueden ser limitados o restringidos en ciertas situaciones, pero nunca alienados (eliminados).
- **Indivisibles e interdependientes.** Los derechos están relacionados entre sí, ninguno es más importante que otro y la negación de alguno pone en riesgo el efectivo goce de los demás. Es por esto que ningún derecho puede disfrutarse a costa de otro.

Así, desde la fundación de la ONU en 1945 se han adoptado una serie de tratados e instrumentos internacionales que representan una base normativa sólida en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas. Entre estos instrumentos destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos² y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³ que si bien incorporaban cláusulas de igualdad y no discriminación, en muchos sentidos no recuperaban plenamente las experiencias y necesidades específicas de las mujeres.

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>.

3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>.

Es por ello que a nivel internacional y tras la Primera Conferencia de la Mujer en 1975, se decidió elaborar un instrumento específico para la protección de los derechos humanos de las mujeres. Así, en 1979 fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW por sus siglas en inglés).⁴ Esta Convención compromete a los Estados miembros a eliminar la discriminación contra las mujeres y avanzar hacia la igualdad sustantiva en todas las esferas de la vida pública y privada.

La Convención define la discriminación contra las mujeres como cualquier “*distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*”⁵

La Convención compromete a los Estados que la ratifican a adoptar una serie de medidas, por ejemplo incorporar el principio de igualdad de hombres y mujeres en su sistema legal, abolir todas las leyes discriminatorias, establecer tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la efectiva protección de las mujeres y asegurar la eliminación de todos los actos de discriminación contra sus derechos.

La CEDAW configura los cimientos para generar medidas que estimulen la igualdad entre hombres y mujeres asegurando la igualdad de oportunidades en la vida política y pública de forma que el efectivo goce de los derechos humanos sea una realidad que no distinga entre hombres y mujeres.

-
- 4 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>.
 - 5 Artículo 1, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

A nivel regional, es decir de la Organización de los Estados Americanos, también se ha desarrollado un sistema de protección de los derechos humanos con la aprobación de varios tratados en la materia y la creación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. En este sistema destaca la Convención Americana de Derechos Humanos⁶ que es el tratado marco de protección de los derechos humanos, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conocida como Convención de Belém Do Pará).⁷ La Convención de Belém Do Pará es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente al tema de la violencia contra las mujeres y resulta un parteaguas al reconocer todas las formas de violencia contra la mujer que incluyen tanto en el ámbito público como en el privado como una violación a los derechos humanos.

Estos andamiajes jurídicos aseguran que si los estados y sus procedimientos judiciales nacionales no cumplen con su compromiso y atienden de manera satisfactoria las violaciones a los derechos humanos en su territorio, existen mecanismos y procedimientos regionales e internacionales que ponen a disposición de la víctima una serie de herramientas que le permiten ver sus derechos garantizados.

-
- 6 Convención Americana de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la OEA en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
 - 7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres adoptada por la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

1.2 Los derechos humanos en el marco normativo mexicano

En 2011 se realizó en México una reforma en la que se elevaron a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México. Esta reforma cambió el paradigma en el derecho nacional, al dar el mismo peso a los derechos contenidos en los tratados internacionales ratificados por nuestro país y aquellos establecidos en nuestra Constitución.

Con esta reforma constitucional se estableció un cambio cualitativo importante que responde a las exigencias de una sociedad dinámica y participativa, y que ubica a las personas en el centro de las preocupaciones e intereses del Estado, con la intención de avanzar hacia nuevas etapas de desarrollo. De ahí que para todas las mexicanas y los mexicanos resulte importante conocer esta reforma, con el fin de detonar un proceso de apropiación que redunde en beneficio de todas y todos.

En este sentido, nuestra Constitución precisa, en su artículo primero que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” y especifica que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁸

8 Artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma constitucional constituye un avance positivo; sin embargo, como es común que suceda en cualquier proceso de cambio –y sin duda la facultad de interpretar las leyes es un gran cambio– persisten varios desafíos que tienen que superarse para evitar que dicha obligación acabe siendo sólo una buena intención en el papel.

Aunado a lo anterior el artículo 4 constitucional reconoce la igualdad entre hombres y mujeres, y con fundamento en este artículo es que en el año de 2006 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres.⁹

Este marco normativo (universal, regional y doméstico) establece para los Estados obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas obligaciones implican que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que impidan el disfrute de los derechos humanos, acciones que estén encaminadas a limitar, impedir y sancionar violaciones a los derechos humanos, así como adoptar medidas que permitan que el efectivo goce de los derechos humanos sea una realidad para todas y todos.

1.3 Los derechos políticos

Los derechos políticos permiten a las personas participar en la vida política, constituir una relación entre las personas y el Estado, así como participar de manera activa en la exigencia por la rendición de cuentas. Los derechos políticos expresan las facultades que poseen las personas para participar en la vida pública, así como la posibilidad de configurar e incidir en el ejercicio del Estado, es decir, tener acceso a las funciones públicas por medio de la participación.

9 Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3583_20-11-2013.pdf.

En un país regido por principios democráticos, como el nuestro, los derechos políticos son una herramienta fundamental para que las personas participen de manera activa en las discusiones sobre la agenda pública. Los derechos políticos promueven la inclusión al garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones ejerciendo derechos como votar, ser votado, el derecho de asociación política, entre otros.

Los derechos políticos se configuran, por un lado, mediante el ejercicio de acciones concretas por parte de las personas y por el otro, en la obligación que tiene el Estado de generar las condiciones para que este ejercicio se lleve a cabo de manera libre, pacífica y pública. A continuación algunos ejemplos de derechos de esta índole:

- **Derecho a votar.** Se refiere al derecho que tiene la ciudadanía de elegir mediante el voto libre, secreto, directo e informado a quienes habrán de ocupar determinados cargos públicos de elección.
- **Derecho a ser electa o electo (votada/votado).** Es el derecho que tienen las personas a postularse para ocupar determinados cargos públicos, que son votados democráticamente.
- **Derecho a la participación.** Entendido como la posibilidad de participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- **Derecho de petición política.** Se refiere al derecho de dirigir peticiones por escrito a las instituciones públicas o autoridades, y la obligación que tienen estas de dar respuesta a las mismas.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos están garantizados por una serie de tratados y convenciones que forman parte del cuerpo normativo de protección universal y regional. Desde una perspectiva tradicional, los derechos políticos y su traducción en normas

específicas se han referenciado en el derecho constitucional, pero la progresividad en las herramientas de garantía y protección ha permitido que se encuentren también reconocidos en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

En los temas que nos ocupan, la DUDH señala de manera explícita que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y que toda persona, en condiciones de igualdad, tiene el derecho a participar de las funciones públicas de su país. Es decir, el artículo 21 la DUDH garantiza el derecho a votar y a ser votado.

En ese sentido, también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) precisa en su artículo 25, que todos los ciudadanos gozarán, sin distinciones y sin restricciones indebidas, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁰

De la misma forma, la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) reconoce también los derechos políticos en su artículo 23, detallando que la ciudadanía debe gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de su voluntad, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁰ Artículo 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>.

Como ya fue señalado, aunado a los instrumentos generales de protección de los derechos humanos, fue necesario adoptar tratados específicos que recogieran de forma más adecuada las experiencias y necesidades específicas de las mujeres quienes eran sujetas de discriminación histórica en el goce y ejercicio de sus derechos humanos. Así, en materia de participación política la Organización de las Naciones Unidas aprobó en 1954 la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres que pretendía justamente comprometer a los Estados a garantizar a las mujeres la ciudadanía plena, y específicamente el goce de sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. Ello cobró especial relevancia en un contexto donde aún en la década de los cincuenta las mujeres en muchos países del mundo no podían votar.

Posteriormente, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) se recogió nuevamente la preocupación por la discriminación hacia la mujer en el ámbito de la participación política. El artículo 7 de este tratado internacional señala que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Asimismo, el artículo 4 de esta Convención señala la obligación de los Estados de llevar a cabo medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. El artículo 5 establece también que los Estados deben llevar a cabo acciones para modificar los patrones socio-culturales y estereotipos de género que colocan a las mujeres en condiciones de inferioridad frente al hombre. Estos dos artículos resultan muy relevantes en materia de participación política de las mujeres.

En materia de participación política la CEDAW compromete a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación y avanzar hacia la igualdad respecto de:

- El derecho a votar y ser votadas.
- Ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas a nivel nacional e internacional.
- Participar en el diseño y ejecución de políticas públicas.
- Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Para lograr esto, la CEDAW establece que el Estado debe tomar medidas de toda índole, incluyendo MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL (conocidas como acciones afirmativas).

1.4 Derechos políticos en México

En nuestro país, en el artículo 35 constitucional se precisan las prerrogativas de ciudadanas y ciudadanos, entre las que se encuentran la de estar en posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular, la de votar en las elecciones populares, y la de asociarse individual y libremente para participar en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

El derecho a votar también tiene expresión en el artículo 36 al precisar que votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley es una obligación de la ciudadanía. El derecho de asociación política queda atendido en el artículo 9, en el que se detalla que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Este derecho estará reservado, cuando se trate de reunirse con fines políticos, a las personas que gocen de la ciudadanía mexicana (hombres y mujeres mexicanas que hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir).

Nuestra Constitución establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento en el territorio nacional, o al nacer en el extranjero, de padre o madre mexicana, al nacer a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, al contraer matrimonio con una persona de nacionalidad mexicana, entre otros.

En ese sentido, los derechos políticos en nuestro país encuentran expresión en la Constitución, expresamente dentro del artículo 35 que señala los derechos de los ciudadanos de:

- **Votar.** Facultad que tiene la ciudadanía de expresar su voluntad u opinión a favor de determinados candidata(o)s a ocupar cargos de autoridad (de elección popular).
- **Ser votada/votado.** Aptitud del o la ciudadana para ser postulada(o) en calidad de candidata(o) a un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna las cualidades y requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros).
- **Asociación.** Es una prerrogativa ciudadana que consiste en crear entidades jurídicas (agrupaciones políticas y/o partidos políticos) con una finalidad específica y actividades concretas.

- **Afiliación.** Facultad ciudadana para adherirse de manera formal a una determinada agrupación y/o partido político, porque se comparte su ideología y proyecto político.

Y como contraparte el artículo 38 constitucional precisa los motivos por los que se suspenden los derechos, entre ellos los políticos, entre los que destacan el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal o estar prófugo de la justicia.

En México hay diferencia en el alcance de los derechos políticos si se es mexicano por nacimiento o por naturalización, ya que en el segundo supuesto no se pueden ocupar algunos cargos como aquellos de elección popular o secretarías de Estado.

De lo referido anteriormente, es importante destacar que hay que tener presente que los derechos políticos son el medio por el cual tenemos la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos que nos involucran y afectan, como pueden ser la elección de representantes o la búsqueda de una posición de representación, de ahí que a continuación hagamos un repaso de la definición de cada uno de ellos.

Los derechos políticos son los mismos para mujeres y hombres, sin embargo en el goce efectivo y en el acceso a las herramientas para su cumplimiento aún existen diferencias atribuibles a la construcción de sociedades androcentristas que predominan en muchas sociedades. Durante siglos estas limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos se han expresado en la vida cotidiana de las personas, por ejemplo en la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres, limitaciones a su participación en el espacio público, discriminación por género tanto en los textos normativos como en su práctica, la generación de estereotipos que condicionan el papel de las mujeres en la construcción de escenarios democráticos sustentados en la igualdad e incluso la noción de que la política, en tanto ejercicio realizado en lo público, es propia de los hombres y ajena a las mujeres.

El impulso nacional e internacional a la participación política de las mujeres ha contribuido a fortalecer el consenso en torno a la legitimidad de la participación política de las mujeres. La participación política de las mujeres no se debe limitar al ejercicio en procesos electorales, sino debe contemplar la participación y representación en partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, participación en la gestión pública y en la toma de decisiones. La participación de las mujeres en estos escenarios configura condiciones indispensables para alcanzar los objetivos principales de la democracia como la igualdad, el desarrollo y la paz.

Para que la democracia se consolide y fortalezca es indispensable que las mujeres participen en la toma de decisiones. Esto requiere modificar inercias culturales y estructurales que configuran obstáculos para la participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones, bajo la convicción de que la inclusión y la participación activa de todas y todos garantizan democracias estables.

Como se ha podido apreciar a lo largo de este capítulo existe actualmente un sólido marco normativo a nivel nacional e internacional en materia de respeto, protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres. Este marco normativo obliga no sólo a garantizar la igualdad formal en el reconocimiento de dichos derechos, sino a desarrollar acciones que garanticen la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los mismos para las mujeres y que eliminen todas las barreras que siguen generando situaciones de discriminación.

ACCIONES
AFIRMATIVAS
ASOCIADAS A
LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA

A lo largo del siglo XX se estableció la necesidad de garantizar los derechos de participación política a las mujeres. Movimientos sociales, apostando por la generación de escenarios democráticos, lograron el reconocimiento en instrumentos internacionales y en marcos constitucionales de la mayoría de los países del mundo. Paulatinamente se ha configurado la igualdad formal de mujeres y hombres frente al Estado y sus marcos normativos. Lamentablemente la igualdad formal no ha garantizado las condiciones para que se exprese una igualdad sustantiva, lo cual ha significado que las mujeres tengan el reconocimiento de igualdad frente a la ley, pero en lo cotidiano estén lejos de tener incidencia equitativa, participar en la toma de decisiones y ejercer el poder político en igualdad con los hombres.

Cuando la igualdad formal resulta insuficiente para evitar expresiones de discriminación, es indispensable generar condiciones de igualdad entre las personas a través de tratamiento diferenciado, es decir, generar condiciones de igualdad sustantiva para disminuir los efectos de la desigualdad en los hechos. En este contexto el principio de igualdad expresado en los marcos normativos requiere convertirse en igualdad *de facto*, por lo que resulta viable y en ocasiones indispensable que los poderes públicos beneficien, a través de trato diferenciado, a sectores de la población que históricamente han sido excluidos. **Las acciones o estrategias de carácter temporal que buscan, mediante un trato diferenciado, compensar y corregir prácticas históricas de discriminación contra sectores de la población son llamadas acciones afirmativas.**

Las características principales de las acciones afirmativas son:¹¹

- **Temporalidad:** las acciones afirmativas están supeditadas al tiempo necesario para el cumplimiento de su objeto, es decir, una vez reducida la desigualdad sustancial o de hecho que le dio origen, éstas deben desvanecerse.
- **Proporcionalidad:** debe realizarse un balance de las consecuencias respecto a las restricciones que generan para otro sector de la población, de tal manera que los beneficios de su implementación sean mayores que sus probables perjuicios.
- **Interés colectivo:** su aplicación debe tener lugar en los asuntos de relevante interés público.

En materia de participación política de las mujeres, la Recomendación General 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece que “[t]odos los Estados Parte deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas de la vida política y pública”.¹²

11 Respecto a los tres criterios para implementar acciones afirmativas ver: DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos, *El derecho a la no discriminación en México*, Ed. Porrúa, CNDH, México, 2006, p. 195.

12 Recomendación General 23 “Vida Pública y Política”, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° periodo de sesiones, 1997. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.

2.1 Acciones afirmativas y derechos políticos

La participación política de las mujeres es uno de los escenarios en los que las acciones afirmativas se han implementado para reducir la brecha de discriminación, en tanto el poder político, su andamiaje institucional y su expresión organizada está poblada mayoritariamente por hombres. La acción afirmativa más aplicada para incrementar la participación política de las mujeres son las cuotas electorales. El objetivo central de esta acción afirmativa es garantizar la efectiva integración de mujeres a cargos electivos de toma de decisiones en los partidos políticos y el Estado.

La Recomendación General 25,¹³ emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, profundiza sobre las acciones afirmativas entre las que se encuentran las cuotas de género, exhortando a los Estados Parte a “incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal”, precisando que éstas no deben considerarse discriminatorias ya que tienen como objetivo el acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La implementación de cuotas de género es una medida que tiene como objetivo encontrar un equilibrio en la representación y expresión de la toma de decisiones. Generalmente se establecen mediante porcentajes mínimos de candidaturas y puestos de uno y otro sexo con el objeto de garantizar una representación popular equilibrada. Como muchas otras medidas afirmativas, las cuotas de género aspiran a ser una medida temporal en tanto se integren con otras políticas públicas encaminadas a contrarrestar el impacto de condicionantes sociales que discriminan a las mujeres o algunos grupos en situación de discriminación.

13 Para consultar la Recomendación visita http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/oo_4_obs_grales_CEDAW.html.

La piedra angular argumentativa de las cuotas de género es la meta de una sociedad más igualitaria en la que para la participación política resulta irrelevante el sexo. Las cuotas de género pueden encontrar su sustento en los marcos normativos constitucionales, en la legislación secundaria e incluso, como hemos visto, en los estándares de protección internacional de los derechos humanos.

Las cuotas de género son una medida para privilegiar el acceso a las mujeres a la participación política y que también han tenido un impacto favorable en la representación de las perspectivas de las mujeres en políticas públicas y el ejercicio del poder. Sin embargo, las cuotas requieren acciones afirmativas complementarias, orientadas a promover el ejercicio responsable del poder por parte de mujeres y hombres, en la búsqueda de gobiernos y sociedades equitativas.

2.2 Acciones afirmativas y paridad en México

En el ámbito federal, las acciones afirmativas en el sistema electoral mexicano han pasado por tres momentos: el primero en el que éstas tenían un carácter enunciativo en 1993, el segundo cuando tuvieron un carácter indicativo en 1996, y finalmente un tercer momento con un carácter obligatorio a partir de 2002. De manera más reciente, la reforma constitucional en materia político-electoral aprobada en febrero de 2014 representa un parteaguas al consagrar la obligatoriedad de la paridad en candidaturas al Poder Legislativo tanto Federal como local.

En la primera etapa, en 1993, fue modificada la fracción 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para establecer que “los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos

de elección popular”.¹⁴ Tres años después, en 1996, vivimos la segunda etapa de esta evolución cuando el COFIPE fue modificado de nuevo para que en los estatutos de los partidos políticos se considerara una participación de al menos un 30% de mujeres en las listas de las candidaturas presentadas por los distintos partidos políticos para Diputados Federales y Senadores.¹⁵

Esta modificación a la norma no distinguía entre las candidaturas de titulares y suplentes, por lo que se abrió la puerta a que los partidos políticos cumplieran con lo estipulado en el Código sin que las mujeres tuvieran una representación efectiva, pues aparecían en las listas – pero de las suplencias. Ante este escenario se estableció en 2003 una nueva modificación al COFIPE, que establecía una cuota máxima de 70 % para candidatos propietarios de un mismo sexo, además de garantizar que en las candidaturas plurinominales las mujeres fueran enlistadas al menos en una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista.¹⁶ En 2008 se llevó a cabo una nueva reforma al COFIPE donde se estableció una la proporción por sexo para las candidaturas de mayoría relativa de 40/60.¹⁷

-
- 14 Reformas al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_refo4_23dic93_ima.pdf.
 - 15 Reformas al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996. Disponible en: http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/DO-1996_Oct-31-Reforma_COFIPE.pdf.
 - 16 Reformas al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2003. Disponible en: http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipeco_comentado.pdf.
 - 17 Reformas al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Disponible en: http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b.

En cuanto a las candidaturas de representación proporcional, también ha habido cambios al pasar de la conformación de las listas por segmentos de tres, a segmentos de cinco, en cada uno de los cuales dos de las candidaturas deben ser de sexo distinto, de manera alternada.

Por otro lado, en los ámbitos locales las legislaciones de las entidades federativas contemplaban las cuotas de manera diversa, aun cuando la reforma constitucional federal de 2008 contempló que las legislaciones estatales se debían adecuar a los criterios rectores del marco constitucional federal. En la mayoría de las entidades el mecanismo de cuotas está contemplado en la ley electoral y no así en la Constitución estatal.¹⁸ Los 32 códigos electorales locales mencionan la importancia de impulsar mecanismos que fomenten la participación equitativa de las mujeres en cargos de elección popular.¹⁹

En febrero de 2014 se aprobó una reforma constitucional en materia político electoral que, entre otras cuestiones, establece la obligación de garantizar la paridad en las candidaturas a legisladores federales y locales. Esta reforma representa sin duda un avance fundamental para incrementar la participación política de las mujeres.

La reforma constitucional en materia político electoral de febrero de 2014 derogó el COFIPE y en mayo se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).²⁰

-
- 18 Instituto Nacional Electoral, Normatividad de las entidades federativas http://genero.ife.org.mx/normatividad_est.html.
 - 19 Instituto Nacional Electoral. Normatividad de las Entidades Federativas. http://genero.ife.org.mx/normatividad_est.html.
 - 20 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, DOF 23-05-2014. Disponible en: http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf.

La LEGIPE establece en su artículo 7 que “es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”. Se establece también que los partidos promoverán y garantizarán la paridad por lo que el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Electorales podrán rechazar el registro de candidaturas cuando se exceda el 50% de un solo sexo.

En cuanto a la composición de las fórmulas se establece en la LEGIPE que “las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista”.

2.3 Financiamiento público etiquetado

El gasto etiquetado para mujeres permite avanzar en la generación de un presupuesto con perspectiva de género y puede configurarse como una acción afirmativa para el avance de la participación de las mujeres en la política. Aunque el gasto efectivo etiquetado no representa un porcentaje mayor en relación al gasto total, es indudable que el financiamiento público etiquetado es una herramienta que permite implementar políticas públicas que generalmente resultan poco atendidas en la agenda política, por ejemplo la generación, monitoreo y evaluación de programas; análisis y desarrollo de legislación; así como la generación de todas aquellas políticas públicas que tengan un impacto positivo como aceleradores para la igualdad entre mujeres y hombres.

Así, el financiamiento público etiquetado con perspectiva de género es un primer paso para que esta perspectiva sea transversal al presupuesto federal de egresos. El etiquetado tiene un impacto positivo en la situación de las mujeres y las condiciones de igualdad en las que debería estar sustentada toda política pública. Además el gasto público etiquetado permite visibilizar injusticias y desigualdades, al tiempo que representa un reconocimiento de la administración pública en cuanto al rezago y deuda con las mujeres.

En la reforma al COFIPE del 2008 se logró establecer el financiamiento público que se les asigna anualmente para la capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. A partir de esta incorporación, quince entidades federativas han establecido en sus legislaciones locales una disposición semejante en el que se contempla capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El etiquetado de gasto con perspectiva de género debe considerar la planificación, ejecución y evaluación de las acciones del Estado. Como en todo lo referente a la implementación de gasto público resulta indispensable que la sociedad civil realice labores de fiscalización y exija a funcionarios y funcionarias efectiva rendición de cuentas.

En 2014 con la aprobación de la Ley General de Partidos Políticos, se logra un incremento del presupuesto etiquetado para liderazgo político de las mujeres. Ahora los partidos están obligados a destinar el 3% de su financiamiento público ordinario para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (art. 51, 1 (V)).

Como dato adicional, cabe señalar que en los años recientes mujeres y hombres militantes de partidos políticos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil han demandado reiteradamente la necesidad de fortalecer competencias en mujeres para que participen en política y ocupen espacios de liderazgo.



EL SISTEMA DE
JUSTICIA
ELECTORAL

El sistema de justicia electoral mexicano tiene por objeto garantizar que se respeten los derechos políticos que las y los ciudadanos mexicanos tenemos y que están establecidos en la Constitución, lo cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas, periódicas, apegadas a la Constitución y a la ley. Este sistema contempla los mecanismos técnicos y jurídicos necesarios para resolver los conflictos o controversias electorales, para proteger de manera efectiva los derechos políticos, así como para corregir las infracciones a la ley.

Las elecciones, como cualquier competencia en la que participan personas y organizaciones con distintas ideologías, proyectos e intereses con el objetivo de alcanzar el poder, constituyen una arena en la que la controversia es algo cotidiano. Prueba de ello es el importante número de quejas (medios de impugnación) que se presentan en torno a cada elección, mismo que varía en función del total de cargos en disputa. Este fenómeno se conoce como judicialización de las elecciones, y aunque la opinión pública le ha dado un sentido negativo, en realidad es resultado del desarrollo y maduración del sistema político mexicano consecuencia de la pluralidad política que tenemos y que es uno de los sellos distintivos de nuestra democracia.

En lo relativo a los derechos políticos –por su estrecha relación con las elecciones– el conflicto está presente todo el tiempo, por lo que en aras de asegurar la legalidad de los actos se cuenta con un sistema de medios de impugnación que tiene su sustento en la Constitución, pero se desarrolla de manera más amplia en una legislación específica denominada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).²¹

3.1 Esquema de distribución de competencias en materia electoral

Tanto la Federación como cada una de las 32 entidades federativas cuentan con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral, es decir, hay una clara diferenciación y deslinde de competencias electorales entre ambos niveles de gobierno. Así, aunque existen algunas disposiciones legales que son comunes, las elecciones federales (para presidencia y/o cámaras del Congreso) y las elecciones locales (para gubernaturas, legislaturas estatales y autoridades municipales) se regulan y organizan por separado; aun cuando la fecha de la elección federal y la local coincidan.

21 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, última Reforma DOF 23-05-2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>.

Con relación a las instituciones involucradas en los procesos electorales, existe claramente una distinción, de acuerdo a sus competencias, entre:

- **Aquellas que realizan acciones administrativas (preparar, organizar y conducir las elecciones).**

Con la reforma político electoral de 2014 al Instituto Nacional Electoral (antes IFE) le corresponden las siguientes: la fiscalización de los partidos políticos (cómo obtienen, en qué gastan y cómo gastan los recursos), la definición de la geografía electoral (conocida como redistribución, que es el ejercicio de la división del país en los 300 distritos electorales que tenemos), la capacitación, la ubicación de casillas, la designación de funcionarios de mesas directivas, así como el establecimiento de las reglas, lineamientos, criterios y formatos para diseñar y operar el programa de resultados electorales preliminares (PREP), la regulación para la realización de encuestas y sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales. Mientras tanto, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), que son los nuevos órganos a nivel local que gozan de autonomía constitucional, están encargados de llevar a cabo todas aquellas funciones que quedaron fuera del ámbito de competencia del INE, que serán definidas por los Congresos Locales, y cuya competencia es la de aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca la autoridad nacional en diversas materias.²²

- **Aquellas que realizan tareas jurisdiccionales (resolver controversias y aplicar la justicia electoral).**

A nivel federal las ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (se compone por una Sala Superior, 5 Salas Regionales y una Especializada en quejas). Este órgano tiene atribuciones para resolver, en ciertos casos, por excepción y en última instancia, controversias electorales de carácter local, en tanto a nivel local la justicia se imparte por los tribunales electorales de cada estado.

3.2 ¿Cuáles son los principios comunes a todas las elecciones?

La Constitución consagra una serie de preceptos fundamentales que deben normar tanto a los procesos electorales federales como a los locales, entre los que destacan los siguientes:

- Las elecciones deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- El ejercicio de la función electoral debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- Las autoridades que tienen a su cargo las funciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Los partidos políticos deben recibir, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, financiamiento público en forma equitativa para su sostenimiento y sus actividades electorales.
- Los partidos políticos deben tener acceso a los medios de comunicación social en condiciones de equidad.

22 Para más información sobre la reforma política electoral revisar “La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas” publicado por el Instituto Nacional Electoral y disponible en: <file:///C:/Users/direccion%20ilsb/Downloads/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf>.

- Los gastos que pueden erogar los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar sujetos a límites y se deben fijar procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y aplicación de todos los recursos con que cuenten.
- Los delitos, faltas y sanciones en materia electoral deben estar contemplados en una ley.

3.3 Fases del proceso electoral federal

Las fases y temporalidad de un proceso electoral federal varían en función del tipo de elección. Si se trata de una elección intermedia, es decir, una únicamente legislativa (500 diputaciones), hay tres etapas:

- La preparatoria de la elección.
- La que comprende la jornada electoral (el día de las elecciones).
- La de resultados y declaración de validez de las elecciones, que concluye a más tardar la última semana de julio.

Si la elección es integral, es decir, también se renuevan el Senado y la Presidencia de la República, comprende una cuarta y última etapa, la de calificación de la elección presidencial, y el proceso se extiende cerca de un mes más para concluir en agosto.

La etapa preparatoria se inicia formalmente con la sesión que celebra el Consejo General del INE en la primera semana de octubre del año previo a la elección y concluye la mañana del día previsto para la jornada.

La segunda etapa, la jornada electoral, se celebra invariablemente el primer domingo de junio del año correspondiente. Se inicia a las ocho de la mañana y concluye con el cierre de las casillas de votación.

La tercera etapa comienza en el momento en que se envían todos los documentos electorales de las casillas a las oficinas distritales del INE y termina con el cómputo y declaración de validez de resultados que realizan los consejos del INE, o en su caso, con las resoluciones del Tribunal Electoral sobre las inconformidades presentadas por los resultados o sobre la validez de las elecciones.

La cuarta y última etapa es la que corresponde, en su caso, al dictamen y declaraciones de validez de la elección de presidente. Se inicia en el momento en que el Tribunal Electoral resuelve el último de los medios de impugnación que se hayan interpuesto en contra de la elección presidencial o cuando se tenga constancia formal de que no se presentó ninguno, y concluye en el momento en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprueba el dictamen que contiene el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección. Esta etapa debe concluir cuando se haya resuelto por la Sala Superior el último recurso interpuesto, a más tardar el 6 de septiembre posterior a la elección.

3.4 Términos y condiciones para realizar actos de campaña

De acuerdo con la legislación mexicana, las campañas electorales constituyen el conjunto de actividades desarrolladas por partidos, coaliciones o candidatos con el propósito de promover sus candidaturas y conquistar el voto ciudadano. Las campañas se pueden iniciar a partir del día siguiente en que se registran formalmente las candidaturas presentadas por los partidos políticos y deben concluir tres días antes de la jornada electoral.

3.5 Mecanismos, órganos e instancias para la protección de los derechos políticos

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial para resolver asuntos electorales. Para el desarrollo de sus funciones cuenta con una Sala superior, cinco Salas regionales, una por cada circunscripción electoral del país, que están ubicadas en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca. Adicionalmente existe una Sala especializada en resolver procesos administrativos sancionadores (quejas).

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece que a los órganos del INE les corresponde conocer y resolver el recurso de revisión, y de los restantes (entre los que se encuentra el juicio para la protección de los derechos político electorales de la o el ciudadana/o) se encarga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3.6 Instancias a las que recurrir cuando un partido incumple obligaciones de igualdad de género que afectan derechos políticos

3.6.1 Instancias al interior de los partidos políticos

Con independencia del cargo de elección al que se aspire, cuando se suscita una controversia es necesario agotar las instancias de defensa al interior del partido político. Esto quiere decir, que los aspirantes a un cargo de elección popular deben acudir ante los órganos internos de los partidos políticos antes de recurrir al ámbito jurisdiccional. Los partidos políticos tienen la obligación de establecer órganos y procedimientos para la solución de controversias. Se trata de aspectos intra-partidarios que generalmente se encuentran regulados en los estatutos o en reglamentos específicos.

3.6.2 Instancia jurisdiccional local

En el caso de irregularidades en los procesos internos para seleccionar las candidaturas que serán postuladas en las elecciones locales, una vez que se han agotado las instancias al interior del partido político, existe la posibilidad de acudir ante el tribunal electoral local en defensa del derecho político electoral de ser votada/o.

Es importante saber que no todas las leyes electorales de las entidades federativas prevén mecanismos para la defensa de los derechos políticos electorales. Esto significa que sólo será posible acudir a la justicia local cuando la ley prevea algún mecanismo para ello; y en los casos en que no sea así, se podrá llevar la controversia directamente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

3.6.3 Instancia jurisdiccional federal

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (JDC), es la vía adecuada para resolver las controversias derivadas de los procesos internos de selección de candidatos. A continuación se describen brevemente los supuestos en los que es posible acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- Cuando se trata de procesos internos para seleccionar candidaturas que serán postuladas en las elecciones locales, siempre y cuando se hayan agotado las instancias intra-partidarias y el medio de impugnación previsto en la legislación estatal.
- En el caso de los procesos internos para seleccionar candidaturas para elecciones locales, cuando se han agotado las instancias intra-partidarias y ante la inexistencia de mecanismos de defensa en la legislación estatal.

- Para los procesos internos de selección de candidaturas que serán postuladas en las elecciones federales, cuando se han agotado las instancias intra-partidarias.
- En el caso de los procesos internos de selección de candidaturas que serán postuladas en las elecciones federales y en las elecciones locales, cuando se puede acceder directamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la figura jurídica conocida como *per saltum*.

3.7 Mecanismos de defensa en el ámbito local

En el caso de los procesos internos de selección de candidaturas en elecciones locales, una vez agotadas las instancias al interior del partido político, existe la posibilidad de acudir ante el tribunal electoral de la entidad que corresponda.

En este sentido, la evolución de los mecanismos para defender los derechos electorales a nivel local, han ido fortaleciéndose con el tiempo. A lo largo de la historia reciente, en este tema hemos podido atestiguar cómo los ajustes que se realizan en el marco federal tienden a permear en el nivel local.

No obstante lo anterior, resulta indispensable tener siempre presente que el hecho de que un Estado no cuente con un mecanismo *ex profeso* de protección ni con un sistema de medios de impugnación para dirimir conflictos, no constituye un obstáculo para que la persona potencialmente afectada en alguno de sus derechos políticos pueda defenderse, pues en las entidades que actualmente no disponen de este dispositivo, la controversia se canaliza ante la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3.8 Mecanismos de defensa en los partidos políticos

En este tema, el artículo 99, numeral V, de la Constitución Política Federal señala que para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas. Entonces, de acuerdo con lo anterior, la totalidad de los partidos políticos está obligada a contar en su estructura con mecanismos internos para el procesamiento y solución de los conflictos.

Es importante que las mujeres militantes conozcan esta información, ya que el órgano responsable de su partido es la primera instancia a la que deberán acudir en caso de que estén en desacuerdo con alguna determinación del partido que afecte uno o más de sus derechos políticos.

La dinámica y cambios que se suscitan en el sistema electoral y de partidos, generalmente impacta en las normas internas de estos últimos, en particular en los estatutos, por lo que es preciso estar al pendiente de modificaciones y/o ajustes. Los estatutos son la carta de navegación que contiene las reglas del juego político dentro del partido político.

TABLA 1:
Sistema de justicia partidaria

| PARTIDO POLÍTICO | NORMATIVIDAD | ÓRGANO RESPONSABLE | MEDIOS DE IMPUGNACIÓN |
|------------------|--|---|--|
| MC | Artículos 62 y 66 del Reglamento de Elecciones. | Comisión Nacional de elecciones. | Recurso apelación. |
| PAN | Reglamento de selección de candidatos a cargos de elección popular. Reglamento sobre aplicación de sanciones. | Comisión Nacional de elecciones que corresponda (funciona en Salas). | Queja. Juicio de inconformidad. Recurso de reconsideración. Juicio de revisión. |
| PANAL | Artículos 127-138 de los Estatutos. | Comisión de Legalidad y transparencia que corresponda (Nacional o de circunscripción). | Queja. Juicio de revisión. |
| PRD | Reglamento de disciplina interna. Reglamento general de elecciones. | Comisión Nacional de garantías. | Queja. Inconformidades. |
| PRI | Reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos. Reglamento de medios de impugnación. | Comisión de Justicia partidaria competente (existe desde delegacional, municipal, estatal, del Distrito Federal, y la última instancia que es la Nacional). | Recurso de inconformidad. Juicio de nulidad. Recurso de apelación. Juicio para la protección de los derechos partidarios del militante. |
| PT | Artículo 121 de los Estatutos. | Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias. Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias estatal o del D.F. | Queja. Recurso apelación. |
| PVEM | Capítulo X de los Estatutos, "Del procedimiento ante comisiones de honor y justicia". | Comisión de Honor y justicia competente (estatal y nacional). | Queja. Recurso apelación. |

Fuente: Estatutos y reglamentos de cada uno de los partidos políticos.

EL JDC COMO
MECANISMO ÚTIL EN LA
JUSTICIA ELECTORAL
PARA EL ÁMBITO
FEDERAL

El sistema de justicia electoral federal tiene dos componentes que contribuyen a la estabilidad política del país. El primero es un sistema de medios de impugnación o de control de los actos y procedimientos electorales, y el segundo es un Tribunal jurisdiccional garante de la legalidad y la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral.

Dado su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene entre sus atribuciones resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por actos y resoluciones que atenten contra los derechos político-electorales de los ciudadanos: a) de votar y ser votado; b) de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; y c) de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Para efectos del propósito de este documento nos centraremos en el análisis del juicio para la protección de los derechos político-electorales del/a ciudadano/a. Este medio de impugnación también conocido como juicio ciudadano (JDC) es otro de los logros de la ciudadanía por hacer valer los dispositivos legales que se han creado para proteger los derechos políticos.

4.1 Juicio ciudadano

El JDC se incorporó a la ley en la reforma electoral de 1996, cuando se detectó que no existía un canal para que la ciudadanía expresara sus inconformidades, lo que la colocaba en situación de vulnerabilidad respecto de los partidos políticos, que eran los únicos legitimados para utilizar los medios de impugnación.

En sus poco más de 15 años de existencia, el JDC ha probado tener un potencial importante para la protección de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía, al grado que en el nivel federal, en la actualidad, cerca de dos terceras partes de los medios de impugnación que se presentan corresponden a este juicio.

El JDC es el medio de impugnación mediante el cual cualquier ciudadano o ciudadana puede inconformarse en caso de que considere que alguno de sus derechos políticos se ha visto afectado. Tiene la finalidad de restituir a los ciudadanos el uso y goce de sus derechos, mediante su protección legal y constitucional. Los requisitos para su presentación y procedencia son los mismos para hombres y mujeres.

4.1.1 Pasos a seguir para presentar una demanda de JDC

Reglas y requisitos de la demanda. El sistema de medios de impugnación tiene una serie de reglas y requisitos generales que aplican para cualquiera de los recursos y/o juicios contemplados en la ley. Todos los medios de impugnación, incluido el JDC, deben cubrir ciertas reglas y requisitos mínimos para que estos puedan proceder, los cuales se encuentran en los artículos 8 al 14 de la LGSMIME y son los siguientes:

- El juicio debe presentarse dentro de los *cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento* del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.
- El juicio debe presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado.

Al ser presentado debe cumplir con las siguientes características:

- Hacer constar el nombre de la actora.
- Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.
- Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad de quien la presenta o su representante legal.
- Identificar el acto o resolución impugnado y a la autoridad responsable del mismo.
- Mencionar de manera expresa y clara los *hechos* en que se basa la impugnación, los *agravios* que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ofrecer y aportar las *pruebas* dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos, y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que las solicitó oportunamente por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas.
- Hacer constar el nombre y la *firma autógrafa* de la promovente.

Parte introductoria de la demanda. El primer aspecto que debe incluirse es la mención del órgano al cual se dirige la demanda, ya sea del partido político, tribunal local, instituto electoral local, sala regional TEPJF o sala superior TEPJF.

Ejemplo: Comisión Nacional de Garantías del Partido “Z”. Antes de elaborar la demanda, asegurarse que en efecto se trata del órgano competente para resolver los medios de impugnación sobre los procesos de selección internos.

El segundo punto de la parte introductoria es el nombre de la actora o de su representante legal, así como la causa por la que funge como representante. No puede ostentarse como actora una persona a la que el asunto le impacte de manera indirecta. Debe haber un interés legítimo que le dé autoridad.

Ejemplo: Militante mujer del partido “Y” que compitió por precandidatura en proceso de selección interna. Acreditó los requisitos, participó y repentinamente concluyó el proceso sin que ella nunca más tuviera noticias del desarrollo y resultado. Lo único que sabe es que no quedó, aunque estaba muy alta en las encuestas.

Esta militante está legitimada (en términos procesales) para presentar una demanda. Sin embargo, debe acreditarlo adjuntando su tarjeta de militante u otro documento que utilice el partido.

El tercer elemento es el relativo al domicilio para recibir notificaciones. Puede ser el particular de la actora, y/o algún otro alterno, como el de sus padres o el del despacho de su representante legal. El trámite de la demanda no se ve afectado si se omite esta información, sin embargo, obliga a la actora a estar al pendiente de la publicación de notificaciones en estrados²³ y/o página electrónica, lo que puede resultar en que pudiera ser requerida de alguna omisión y esta no enterarse para responder en el tiempo en que la autoridad le marque.

En cuarto lugar, precisar el medio de impugnación promovido (intrapartidario o JDC), acto impugnado y órgano que lo emitió.

23 Estrados es el espacio destinado en las instalaciones del partido político, de los institutos electorales y tribunales electorales (municipal, local y federal según sea el caso) para dar publicidad a todos los actos y determinaciones que se relacionan con el proceso electoral federal, entre ellos el de selección de precandidaturas o candidaturas.

Ejemplo: La que suscribe “Y” ...por mi propio derecho comparezco para interponer el medio de impugnación de queja (medio intrapartidario; el nombre varía dependiendo del partido de que se trate) en contra del Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el procedimiento interno de selección de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa (este es el acto impugnado) emitido por la Comisión Estatal de elecciones del partido político Z, el 5 de febrero del año en curso.

El quinto aspecto sólo se incorpora al escrito cuando se solicite aplicar el *per saltum*.

¿Qué es el *per saltum*?

Es un mecanismo de excepción aplicado en el derecho electoral que hace posible dejar de acudir a las instancias internas de los partidos políticos y a los medios de defensa existentes en las entidades federativas, cuando por agotar esas instancias pueda ponerse en riesgo el derecho de la ciudadana, en razón del tiempo o de los trámites que deban seguirse.

Por su carácter de excepción, para que dicha solicitud prospere debe acreditarse alguno de los siguientes supuestos:

- Que los órganos partidistas competentes no estén integrados e instalados con antelación a los hechos que se impugnan.
- Que no se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes.
- Que no se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente.

- Cuando formal y materialmente no resulten eficaces los medios internos para restituir a las promotoras el goce de sus derechos.

Ejemplo: El partido político “VV” llevó a cabo el proceso para elegir sus órganos de dirigencia. Hay tres grupos al interior del partido que buscan tener el control del mayor número de órganos. El resultado del proceso interno es que uno de los tres grupos obtiene el control de la mayoría de los órganos, los otros dos impugnan.

Han transcurrido nueve meses y varios de los órganos de dirigencia siguen en conflicto. En ese lapso inicia el proceso de selección de candidaturas. “M” integrante de uno de los grupos perdedores del proceso interno, se registra para una precandidatura. Al frente del proceso electivo está un órgano interino que presiden compañeros del grupo opositor que ganó en el proceso interno. Se le deja fuera del proceso sin aclaración alguna y tiene que tomar la decisión de cómo proceder. Éste es un claro ejemplo de cuándo es factible alegar en el escrito de demanda la excepción del *per saltum*.

4.2 ¿Qué sucede si la demanda presenta alguna omisión o deficiencia?

El Tribunal Electoral podrá suplir algunas omisiones o deficiencias que tengan los agravios planteados en la demanda; sin embargo, el JDC se desechará cuando:

- No se presente por escrito.
- No cuente con el nombre y firma autógrafa del o la promotora.

- No exista argumento alguno que demuestre por qué el acto o resolución reclamada violó un derecho político-electoral. En el apartado anterior se describen la totalidad de requisitos que debe contener el escrito de demanda del JDC para su trámite. Al respecto, hay cuatro de esos requisitos que por ningún motivo deben faltar en el escrito porque son el *núcleo de la demanda*, estos son: hechos, agravios, pruebas y firma autógrafa.

- Los hechos son la descripción clara y precisa que explica en qué consiste la presunta afectación del derecho político; los agravios son los que demuestran que el acto reclamado violenta la ley; las pruebas son las que permiten constatar que los hechos descritos en efecto sucedieron conforme a lo señalado, y la firma autógrafa es la que constata que se trata de la persona que promueve la demanda.

- No se presente ante la autoridad responsable, es decir, ante el órgano al que se le atribuye el acto o resolución violatorio del derecho político-electoral que corresponda. En este caso existe la siguiente excepción: si alguna autoridad u órgano del INE recibe una demanda que no le es propia por no ser la responsable, debe enviarla de inmediato, sin ningún otro trámite, a la autoridad responsable o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo. Sin embargo, si la demanda llega ante la autoridad fuera de los plazos, debe desecharse.

- Se presente de manera extemporánea, es decir, fuera del plazo de cuatro días siguientes a aquel en que el ciudadano tuvo conocimiento del acto o resolución violatorio del derecho político electoral que corresponda.

- El ciudadano no haya agotado los trámites y recursos previos.

Elementos de la demanda que NO deben faltar:

- Hechos
 - Agravios
 - Pruebas
 - Firma
-

Las pruebas permiten al magistrado(a) formarse un juicio sobre el impacto de la afectación, y a partir de éstas adoptar un posicionamiento. Son los elementos más complejos de reunir, pero invariablemente deben integrarse al momento de presentar el escrito de demanda. No es posible entregar pruebas con posterioridad, salvo en aquellos casos en los que en la demanda se precise que se solicitaron a la autoridad responsable en tiempo y forma y no se proporcionaron.

Ejemplo: “Y” participa en el proceso electoral de su partido por una candidatura a presidenta municipal. El procedimiento de selección determinado es la encuesta. “Y” tiene un sondeo que la ubica con el mayor porcentaje de preferencia.

Tres días antes de que la Comisión estatal de elecciones tome la decisión, “Y” solicita por escrito a la instancia de su partido encargada de la elección una copia del resultado de la encuesta. Llega el día de la definición y la Comisión Estatal determina que sea otra la candidata. “Y” tiene conocimiento que obtuvo el mayor porcentaje en la encuesta, pero el partido no le ha dado respuesta a su requerimiento. Tampoco recibe respuesta a la solicitud por escrito que formuló el mismo día en que el partido determinó la planilla para el ayuntamiento.

“Y” presenta la demanda de JDC respectiva por afectación de su derecho a ser votada, y especifica en apartado de pruebas que solicitó oportunamente al partido la información y no obtuvo respuesta. Para demostrarlo, adjunta copia de los dos oficios en los que consta el sello de la Comisión de Elecciones, fecha y hora. El Tribunal Electoral local le demanda al partido la entrega de dicha documentación y le da 12 horas para atenderlo.

La estadística de JDC presentados ante el Tribunal Electoral deja ver que cerca de 40% de las demandas se desechan precisamente por su presentación extemporánea, es decir, después de los cuatro días. Para evitarlo, hay que contar el plazo como ocurre durante los procesos electorales, en el que todos los días se consideran hábiles (incluidos sábados, domingos y días festivos).

Ejemplo: “KK” es precandidata y está en espera de que el partido apruebe la lista de candidaturas. La Comisión de Elecciones emite el acuerdo correspondiente el sábado 1 de febrero y ese mismo día lo publica en estrados y lo envía al instituto electoral. “KK” queda fuera de la lista, por lo que elabora y presenta su escrito de demanda el jueves 6 de febrero a las 11:00 horas. Su demanda es extemporánea ya que la fecha límite era el miércoles 5 hasta las 23:59 horas.

En algunos casos, el Tribunal Electoral requerirá al ciudadano que aporte elementos que no se encuentren en su demanda, como en el caso de que no se haya integrado el documento con el que se acredita la personería (identidad) de su representante o si falta que señale el domicilio para oír y recibir notificaciones.

4.3 ¿En qué forma se dictan las sentencias del JDC y qué deben contener?

Las sentencias dictadas por las salas del Tribunal son definitivas, excepto cuando las sentencias que dicten las salas regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. También son inatacables, es decir, que una vez conocido el fallo no se puede acudir a otra instancia judicial, trátase de juzgado, tribunal colegiado, ni siquiera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todas las sentencias deben ser emitidas por escrito y contienen:

- La fecha, el lugar y la sala que la dictó; el resumen de los hechos o puntos de derecho del caso; sólo si es necesario, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten convenientes.
- Los fundamentos jurídicos (las leyes —y sus artículos— en los que se basa la resolución).
- Los puntos resolutivos, es decir, si la sentencia confirma (ratifica), modifica o revoca (anula) el acto impugnado, y las especificaciones para su cumplimiento.
- En su caso, el plazo para el cumplimiento de la resolución.
- La notificación sobre la resolución a las partes involucradas: a la promovente, autoridad responsable y tercero o terceros interesados si los hubiere.

4.4 ¿Cuáles son los efectos de las sentencias del JDC?

Las sentencias podrán:

- Confirmar el acto o resolución impugnados.
- Revocar o modificar el acto o resolución impugnados y restituir a la ciudadana el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.
- Para el segundo caso, el Tribunal Electoral, en la sentencia, obligará a la autoridad o partido político impugnados a que respeten los derechos político-electorales del ciudadano y le reparen por la violación sufrida. Por ejemplo, podrá solicitarle a dicha autoridad o partido:

- a. Que expida la credencial para votar con fotografía de la ciudadana.
- b. Que registre a la asociación de ciudadanos como partido político.
- c. Que permita a la ciudadana registrarse como precandidata o candidata a un puesto de elección popular, o participar en una contienda interna del partido político.
- d. Que le permita ejercer sus derechos como militante del partido político, entre otros.

En los casos de falta de entrega de la credencial para votar con fotografía y exclusión indebida del listado nominal de electores, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los ciudadanos y la autoridad responsable no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores o expedirles la credencial para votar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia ante la mesa directiva de casilla que corresponda a su domicilio para que los ciudadanos ejerzan el derecho a votar el día de la jornada electoral.

4.5 ¿Existe plazo máximo para resolver un JDC?

La ley no establece un plazo al respecto; sin embargo, el Tribunal Electoral debe resolver en un tiempo razonable para que el derecho político-electoral de la ciudadana pueda ser restituido y los efectos de la sentencia se cumplan cabalmente.

El tiempo para resolver varía dependiendo del tipo de acto, tipo de elección o resolución que se impugne en cada caso. No hay una fecha fija, pero se puede tomar como referente que el límite es la fecha de toma de protesta. Ello, en virtud de que la cadena de impugnación en ocasiones requiere presentar más de una demanda antes de concluir la controversia.

Una de las razones por las que puede alargarse el plazo de resolución es que puede ocurrir que la cadena se inicie al interior del partido con un recurso de queja, persista el problema, por lo que la presunta afectada da un segundo paso y recurre a través de un recurso de apelación ante el Tribunal Local. En esa instancia tampoco obtiene el resultado esperado y entonces decide impugnar a través de JDC ante la Sala Regional correspondiente del TEPJF. El resultado también es negativo, por lo que recurre a través de otro recurso ante la última instancia que es la Sala Superior. A estas alturas, la cadena impugnativa ya lleva más de dos meses.

¿Qué ha ocurrido en ese lapso? El registro se le otorgó a otro contendiente, quien está a cinco días de concluir la campaña. Finalmente, la Sala Superior analiza el caso y determina que le asiste la razón a la demandante, por lo que instruye al Instituto Electoral (hoy organismo público electoral) que a su vez ordene al partido revocarle el registro al candidato que registró anteriormente. La demandante de inmediato es registrada y sólo puede hacer un acto de cierre de campaña antes del día de la elección.

Como éste, pueden darse otros supuestos, lo cierto es que sea favorable o no, la sentencia del TEPJF, el resultado se conocerá antes de que el daño sea irreparable.

DECISIONES
RELEVANTES
DE LOS TRIBUNALES
ELECTORALES EN
MATERIA DE
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICOS
DE LAS MUJERES
2009-2014

5.1 Sentencias emblemáticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre derechos políticos

LUGAR EN LA LISTA ELECTORAL

Caso Mary Telma Guajardo, SUP-JDC-461/2009

En el año 2009 Mary Telma Guajardo (originaria de Coahuila), candidata del PRD a diputada federal por el principio de representación proporcional (RP) en la segunda circunscripción electoral, después de agotar las instancias al interior de su partido político, promovió un juicio ciudadano en contra del mismo, con el argumento de que se afectaba su derecho político a ser votada porque el partido no atendió su pretensión de ser trasladada del lugar cuarto a la posición tres de la lista de candidatas a diputados por el principio de RP, con lo que violentó el criterio de alternancia que establece el artículo 220 del COFIPE.

La Ley Electoral mexicana establece que las listas deben integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y que a su vez en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada. El concepto “alternancia”, que pareciera quedar claro por el simple término, fue interpretado por el partido político involucrado en el sentido de que era posible intercalar en bloque dos candidatos de un mismo sexo con otros de sexo distinto.

La Sala Superior del TEPJF, de acuerdo con sus atribuciones, interpretó que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de RP, consiste en colocar en

forma repetida y sucesiva, una mujer seguida de un hombre (mujer-hombre-mujer-hombre-mujer), o viceversa (hombre-mujer-hombre-mujer-hombre), de tal suerte que el mismo sexo no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento que corresponda. Se concedió la razón a Mary Telma, y se instruyó al citado partido político a colocarla en el tercer lugar de la lista correspondiente.

En la tabla siguiente se aprecia el impacto de la sentencia, por la que se aclara el sentido que debe darse a la regla de alternancia. En este caso concreto, el bloque correcto inició con mujer y se intercala sucesivamente cerrando también con mujer. Como resultado de esta sentencia, Mary Telma Guajardo fungió como diputada en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, llegando a ocupar la presidencia de la Mesa Directiva de dicho órgano en el último año de actividades.

TABLA 2:
Lista registrada por el partido y lista modificada por la sentencia del TEPJF

| LISTA REGISTRADA POR EL PARTIDO QUE FUE IMPUGNADA | LISTA MODIFICADA POR LA SENTENCIA DEL TEPJF |
|---|---|
| 1. Claudia Edith Anaya Mota (M) | 1. Claudia Edith Anaya Mota (M) |
| 2. Domingo Rodríguez Martell (H) | 2. Domingo Rodríguez Martell (H) |
| 3. Baldomero Ramírez Escamilla (H) | 3. Mary Telma Guajardo Villarreal (M) |
| 4. Mary Telma Guajardo Villarreal (M) | 4. Baldomero Ramírez Escamilla (H) |
| 5. María Sonia Hernández (M) | 5. María Sonia Hernández (M) |

Fuente: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-461/2009.

COMPOSICIÓN DE LAS FÓRMULAS EN LAS LISTAS ELECTORALES

Sentencia “antijuanitas”, SUP-JDC-12624/2011

Este caso generó un parteaguas en el derecho electoral mexicano, y corresponde a la demanda de juicio ciudadano promovida por un grupo de mujeres militantes de varios partidos políticos (PRI, MC, PANAL), quienes decidieron acudir al TEPJF para defender su derecho político a ser votadas y, por extensión, el de miles de mujeres más que militan en las filas de los institutos políticos existentes y han optado por desarrollar una carrera política.

Los nombres de las diez demandantes son los siguientes: María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara.

El acto recurrido corresponde a las actividades preparatorias del proceso electoral federal 2011-2012, en particular al acuerdo del Consejo General del IFE (hoy INE) sobre los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y coaliciones, aprobado el 7 de octubre de 2011 (Acuerdo CG-327-2011).

En términos generales, las demandantes solicitaron en los respectivos JDC eliminar el párrafo cuarto del punto decimotercero del acuerdo del Consejo General respectivo, en el que se incluye una definición de proceso democrático. Asimismo, requirieron la modificación de los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo, que incluían la recomendación a los partidos políticos de procurar que las fórmulas fuesen del mismo sexo.

Respecto de la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatas del mismo género” contenido en los párrafos tercero y quinto del punto

decimotercero del acuerdo, la Sala Superior del TEPJF consideró que la frase citada resultaba contraria a la finalidad que persigue la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero del código de la materia que busca garantizar la igualdad de oportunidades y equidad de género. Por lo tanto, se concluyó que tal disposición legal establece no sólo una recomendación, sino la obligación de respetar dicha cuota.

En cuanto al señalamiento de que el Consejo General del IFE se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al haber introducido una definición de proceso democrático, que a juicio de las inconformes iba más allá de lo previsto en la ley, la Sala Superior del TEPJF determinó que el agravio en cuestión resultaba fundado porque la definición dada por el Consejo General del IFE estableció cualidades de un proceso democrático que no se contemplan expresamente en la ley. La Sala Superior consideró que el Consejo General del INE pasó por alto que el proceso democrático previsto en el código electoral se apega a lo establecido en los estatutos de los partidos políticos.

Por todo ello, se dio la razón a las actoras: se ordenó eliminar del acuerdo la definición señalada, y modificar los párrafos señalados. Cabe señalar que respecto de la cuota de género, la Sala Superior de manera expresa determinó que en caso de que un partido político o coalición optara por seleccionar a sus candidatas y candidatos de mayoría relativa mediante proceso democrático deberá presentar como mínimo 120 (40% de diputaciones de MR) y 26 (40% de senadurías de MR) candidaturas de un mismo sexo a las diputaciones y senadurías respectivamente.

En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo 40% del total), la fórmula completa (propietaria/o y suplente) debe integrarse por candidatas/os del mismo sexo. Tratándose de la lista de candidatas/os a senadoras/es, los dos últimos lugares serán ocupados por un/a candidato/a de cada sexo.

En acatamiento de dicha sentencia, el Consejo General del IFE —el 14 de diciembre de 2011—emitió el acuerdo en el que se incorporaron de manera íntegra estas determinaciones judiciales. Sin embargo, dicho acuerdo fue recurrido en su oportunidad por algunos militantes hombres de uno de los partidos políticos, demanda que no prosperó en la Sala Superior del TEPJF por tratarse de un asunto que era cosa juzgada.

Posteriormente, las dirigencias de varios partidos políticos nacionales hicieron consultas a la autoridad electoral administrativa insistiendo sobre el alcance de la determinación de la Sala Superior del TEPJF. Ello llevó a que una de las demandantes originales del tema, María de los Ángeles Moreno, promoviera en enero de 2012 un incidente de inejecución de sentencia para alertar al órgano jurisdiccional sobre la intención de algunos actores de no acatar la sentencia en sus términos.

En palabras de Silvia Hernández, la sentencia de la Sala Superior es directa, clara y sencilla; no requiere interpretaciones respecto de su letra y sentido: 120 y 26 candidatas mujeres propietarias con sus respectivas suplentes en las listas partidarias para diputadas/os y senadoras/es por cada partido político o coalición.

Pese a lo anterior, el tema se prolongó hasta finales de marzo, en la fecha prevista por ley para que los órganos del IFE (hoy INE) procedieran a formalizar el registro de candidaturas de los partidos y coaliciones para las diputaciones y senadurías de mayoría relativa y representación proporcional, previa validación de los criterios de la ley, entre ellos el de la cuota de género. Ésta es una muestra de las resistencias que surgen al paso de la participación política de las mujeres.

La sentencia SUP-JDC-12624/2011 constituye un parteaguas en la participación política de las mujeres en el ámbito federal, porque logró conjuntar varios factores: la oportunidad, las alianzas, la estrategia, la voluntad política, la exhaustividad, la supervisión, la corresponsabilidad y el acatamiento.

Con dicha sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atiende a la problemática de la brecha de género en el ámbito político, en donde las mujeres continúan enfrentando diversos obstáculos, pese a contar con un vasto marco normativo a favor de la igualdad.

Beneficios de la sentencia 12624:

- Su efecto inmediato en el número de candidaturas asignadas a mujeres y su traducción en un mayor número de mujeres en el Congreso. Por primera ocasión, desde que se incorporó en nuestra legislación electoral la acción afirmativa de las cuotas electorales, la totalidad de los partidos políticos y coaliciones postularon al menos 40% de mujeres a las diputaciones y senadurías tanto de MR (Mayoría Relativa) como de RP (Representación Proporcional). Esa proporción permitió alcanzar la masa crítica en ambas cámaras de la LXII Legislatura Federal.
- Puso en marcha todo el entramado institucional y los mecanismos del sistema de justicia electoral que existen para proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía, en este caso concreto de las mujeres militantes de los partidos políticos con una meta política en la elección federal.
- Ha sentado un precedente respecto del tema de la igualdad de género y de la importancia estratégica que tienen los tribunales a través de sus sentencias, para evitar la afectación de los derechos político-electorales, en este caso de las mujeres.

Los integrantes de la Sala Superior del TEPJF que votaron a favor, analizaron el caso concreto con perspectiva de género: al momento de argumentar la condición de desventaja histórica de las mujeres en el terreno político ponderaron también el propósito fundamental que persiguen las cuotas, que es el acceso efectivo de las mujeres a cargos de representación.

Aunado a lo anterior, está su interpretación sobre la cuota electoral como un mecanismo integral que abarca tanto las candidaturas de MR como las de RP, y lo de incluir en esta interpretación la excepción del párrafo 2 del artículo 219 (del proceso democrático) es concordante con el principio de igualdad y no discriminación. De hecho, el resultado de este juicio ciudadano fue calificado por organizaciones de mujeres de la sociedad civil y especialistas como “histórico”.

5.2 Jurisprudencia y tesis relevantes en materia de derechos políticos de las mujeres

La importancia de la jurisprudencia en materia electoral radica en que constituye una fuente del derecho, así como la visibilización de asuntos que concentran el mayor nivel de controversia durante los procesos electorales federales y locales. En esencia, la jurisprudencia consiste en los criterios jurídicos emitidos por los tribunales legalmente facultados para producirla con carácter obligatorio, cuando deciden los litigios sometidos a su potestad, siempre que dicha doctrina se emita en los términos y requisitos previstos en la ley. En nuestro sistema jurídico la jurisprudencia se refiere al criterio constante y uniforme de aplicar e interpretar la norma jurídica. Dado su carácter de norma general se traduce materialmente en una fuente de derecho.

De acuerdo con la Constitución Federal, la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son órganos facultados para establecer jurisprudencia. La jurisprudencia emitida por la Sala Superior es de orden obligatorio para las cinco Salas Regionales y para el Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo lo es la jurisprudencia que adopten las Salas Regionales para el INE. En conjunto, la jurisprudencia que expidan las Salas del TEPJF resulta obligatoria para los institutos y tribunales electorales de los estados, cuando se refiera a asuntos relacionados con los derechos político-elec-

torales de la ciudadanía. Por último, la jurisprudencia es vinculante para los partidos políticos, como entes obligados a garantizar los derechos de sus afiliados.²⁴

Existen diversas tesis de jurisprudencia que son de utilidad para la defensa de los derechos político electorales de las mujeres. Se trata de tesis que pueden ser utilizadas tanto ante los órganos de los partidos políticos, como ante las autoridades electorales estatales (Instituto o Tribunal Electoral), y también ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

JURISPRUDENCIA 29/2002

Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son

24 Art. 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

JURISPRUDENCIA 16/2012

Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género. –De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 4°, 51, 57, 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, párrafos 3 y 4, 218, párrafo 3, 219, párrafo 1, y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que las fórmulas de candidatos a diputados y senadores postuladas por los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género. De lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado.

TESIS XVI/2009

Representación proporcional en el congreso de la unión. Cómo se debe aplicar la alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos. –Conforme con la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); 78, párrafo 1, inciso a), fracción V; 218, párrafo 3, y 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 6, 17, párrafo primero, y 36, fracciones III y IV, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2 y 7, inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el artículo 220, párrafo 1, *in fine*, del código electoral federal consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. La finalidad de esta regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de representación proporcional de ambos sexos y, a la postre, lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial o real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política, y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política. De este modo, dicha regla permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover y garantizar la igualdad de oportunidades, procurar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular, puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean tanto de sexo femenino como masculino.

TESIS XXIV/2011

Género. Su alternancia en la integración del consejo estatal electoral (legislación del estado de sonora).

– De la interpretación sistemática de los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 86, párrafo segundo, del Código Estatal Electoral de la citada entidad federativa, se advierte que en la conformación de los organismos electorales se observará la alternancia de género, lo que conlleva para su integración la prelación de uno, en relación con el otro; de ahí que si el Consejo General del Instituto Electoral se compone por un número impar de consejeros propietarios, en términos de las disposiciones legales citadas, en su renovación deberá modificarse la mayoría por el diverso género, a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad en el derecho de acceso al cargo.

acceso a la justicia, debe estimarse que los militantes de un partido político tienen interés jurídico para impugnar los acuerdos de carácter general emitidos por la autoridad administrativa electoral, que limiten el cumplimiento de la cuota de género que los coloca en la posibilidad real de ser postulados en condiciones de equidad, a los cargos de elección popular por sus respectivos partidos políticos.

TESIS XXI/2012

Equidad de género. Interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

– De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 17, 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 219, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia tienen la obligación de protegerlos y garantizarlos de conformidad con el principio de progresividad y que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, procede cuando un ciudadano aduce la presunta violación a sus derechos de votar, ser votado, de asociación o afiliación y los directamente relacionados con éstos. En ese contexto, a fin de potenciar el derecho humano de

CONCLUSIÓN

Actualmente existe un sólido marco normativo e institucional para la protección de los derechos políticos de las mujeres. Es indudable que en los últimos años se han dado avances muy relevantes que han permitido avanzar en la eliminación de la discriminación hacia las mujeres y el logro de la igualdad sustantiva en el ámbito de la participación política. Sin embargo, persisten obstáculos de muy diversa índole que aún limitan la participación plena e igualitaria de las mujeres.

Un aspecto fundamental para combatir estos obstáculos es que las mujeres tengan un mayor conocimiento de cuáles son sus derechos políticos y cómo pueden defenderlos. El conocimiento pleno de las mujeres de sus derechos, así como de los mecanismos para hacerlos efectivos, tanto al interior de sus partidos como en el sistema de justicia, es una forma muy importante para lograr que se generen condiciones más justas e igualitarias y que se eliminen las prácticas discriminatorias que aún persisten.

Son todavía pocos los casos de vulneración de derechos políticos de las mujeres que han llegado a los tribunales y que han permitido sentar precedentes importantes para la implementación de la normativa nacional e internacional en materia de derechos políticos de las mujeres. Como ocurrió con la sentencia 12624 (“antijuanitas”) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estos casos pueden lograr transformaciones muy profundas por medio de la jurisprudencia para poder avanzar hacia la igualdad sustantiva en la participación política de las mujeres. Es por ello que resulta fundamental que las mujeres

conozcan a detalle los procedimientos para presentar quejas cuando sus derechos políticos sean violados. En este contexto resulta de especial relevancia el juicio de protección de los derechos políticos que se detalla en este Cuaderno.

Esperamos que este Cuaderno sea una herramienta útil y práctica que contribuya a seguir avanzando hacia la consolidación democrática en México.

INICIATIVA SUMA

Montes Urales 440, 2º. Piso
Col. Lomas de Chapultepec
11000 Mexico, D.F.

