



# DESAFIOS DE LA DEMOCRACIA INCLUYENTE

*En el marco del 40 aniversario de la  
creación de la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos*

Prólogo  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor



Coordinación  
María Pérez Cepeda  
Carlos Rubén Eguiarte Mereles



### **María Pérez Cepeda**

Es Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Integró la Comisión Estatal de Acceso a la Información, la cual presidió de 2005 a 2007.

Es Maestra en Derecho y concluyó el Doctorado en la Universidad Autónoma de Querétaro.

Es coautora de diversas obras y ha publicado en medios impresos y electrónicos.



### **Carlos Rubén Eguiarte Mereles**

Es Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en donde se ha desempeñado como Secretario Ejecutivo y como Director General.

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y Maestro en Administración Pública por la Universidad del Valle de México.

Es coautor de diversas obras y ha colaborado con distintos medios impresos y electrónicos.

## **DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA INCLUYENTE**

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

### MARÍA JOSÉ ANÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho de la  
Universidad de Valencia

### ANA CAÑIZARES LASO

Catedrática de Derecho Civil  
de la Universidad de Málaga

### JORGE A. CERDÓ HERRÁN

Catedrático de Teoría y Filosofía de  
Derecho. Instituto Tecnológico  
Autónomo de México

### JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ

Ministro en retiro de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación y miembro de  
El Colegio Nacional

### EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente de la Corte Interamericana de  
Derechos Humanos. Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

### OWEN FISS

Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la  
Universidad de Yale (EEUU)

### JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil  
de la UNED

### LUIS LÓPEZ GUERRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Carlos III de Madrid

### ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

Catedrático de Derecho Civil de la  
Universidad de Sevilla

### MARTA LORENTE SARIÑENA

Catedrática de Historia del Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid

### JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía  
Política de la Universidad de Valencia

### VÍCTOR MORENO CATENA

Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid

### FRANCISCO MUÑOZ CONDE

Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

### ANGELIKA NUSSBERGER

Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)

### HÉCTOR OLASOLO ALONSO

Catedrático de Derecho Internacional de la  
Universidad del Rosario (Colombia) y  
Presidente del Instituto Ibero-Americanano de  
La Haya (Holanda)

### LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Carlos III de Madrid

### TOMÁS SALA FRANCO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia

### IGNACIO SANCHO GARGALLO

Magistrado de la Sala Primera (Civil) del  
Tribunal Supremo de España

### TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad de Valencia

### RUTH ZIMMERLING

Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# **DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA INCLUYENTE**

*Coordinación*

**MARÍA PÉREZ CEPEDA  
CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES**

*Prólogo*

**Eduardo Ferrer Mac-Gregor**



**tirant lo blanch**

Ciudad de México, 2019

Copyright ® 2019

Las opiniones y conclusiones expresadas en esta obra son responsabilidad de quien escribe y no necesariamente reflejan la posición institucional.

Se agradece la colaboración de Rocío Guadalupe Verboonen Bazán y Jerónimo Arturo Angeles Uribe, en el proceso de integración y revisión de esta obra.

Diseño de portada: Julio Palacios.

Fotografía: Paco González.

Primera edición, febrero 2019.

D.R. © 2019. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
Av. Las Torres 102,  
Residencial Galindas  
Querétaro, Qro.  
C.P. 76177  
[www.ieeq.mx](http://www.ieeq.mx)  
ISBN: 978-607-97434-5-1

Ejemplar gratuito, prohibida su venta

## AUTORES

YURI BELTRÁN  
ROSELIA BUSTILLO MARÍN  
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA  
CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES  
YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ  
LUIS ESPÍNDOLA MORALES  
ALFONSO HERRERA GARCÍA  
FAN JUA RIVAS  
RITA BELL LÓPEZ VENCES  
MÓNICA MACCISE DAUYHE  
FABIOLA MARTÍNEZ RAMÍREZ  
GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ  
MARÍA PÉREZ CEPEDA  
JUAN RIVERA HERNÁNDEZ  
GERARDO ROMERO ALTAMIRANO  
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO  
JAIME ARTURO VERDÍN PÉREZ  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

# Índice

Prólogo .....	17
Introducción.....	19
 <i>Primera parte</i>	
Tutela de los derechos políticos a la luz del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos	
Estándares interpretativos para la aplicación de la perspectiva de género en la resolución de casos en derechos humanos y participación política .....	23
FABIOLA MARTÍNEZ RAMÍREZ	
I. Introducción .....	23
II. Explicación e importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la interpretación de casos en derechos humanos e igualdad de género.....	28
III. Estándares de interpretación para “juzgar con perspectiva de género” .....	29
IV. La paridad de género en la democracia .....	32
V. Conclusiones.....	33
VI. Referencias .....	35
Los influjos del derecho internacional en la consolidación del derecho electoral convencionalizado .....	37
JAIME ARTURO VERDÍN PÉREZ	
I. Exordio.....	37
II. El acceso a la justicia y garantías judiciales en materia política .....	40
III. Participación política de las comunidades indígenas .....	41
IV. Seguimiento y vigilancia de la democracia de los partidos políticos .....	43
V. Igualdad de género y democracia .....	46
VI. Conclusiones.....	47
VII. Referencias .....	48

<b>Tutela de los derechos políticos y de sus garantías en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....</b>	<b>49</b>
ALFONSO HERRERA GARCÍA	
I. Introducción .....	49
II. La tutela de los derechos políticos.....	50
III. La tutela de la tutela judicial y del debido proceso a los derechos políticos .....	56
IV. ¿Existe un derecho interamericano al control de constitucionalidad o convencionalidad de las leyes y otros actos de autoridad en materia de derechos políticos? .....	58
V. El amparo interamericano de los derechos políticos y de sus garantías.....	62
V.1. Primera fase: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	62
V.2. Segunda fase: La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	64
VI. Recapitulando Castañeda Gutman vs. México: un caso emblemático de amparo interamericano a la garantía de derechos políticos	66
VII. Referencias .....	70
<b>El principio procesal de no discriminación con referencia al 40 aniversario del “Pacto de San José” .....</b>	<b>73</b>
JUAN RIVERA HERNÁNDEZ	
I. Introducción .....	73
II. El derecho de no discriminación como principio .....	76
III. Idea sobre los principios del derecho procesal en el enjuiciamiento .....	85
IV. El principio procesal de no discriminación.....	90
V. Conclusiones.....	95
VI. Referencias .....	96
<i>Segunda parte</i>	
<b>Rumbo a una democracia más incluyente</b>	
<b>La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca .....</b>	<b>101</b>
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	
I. Introducción .....	101
II. Representación de las minorías (grupos en desventaja) .....	104
III. La auto adscripción de género .....	108
III.1. Marco referencial .....	109

III.2. Antecedentes.....	110
III.3. <i>Litis</i> .....	111
III.4. Decisión .....	112
IV. Conclusiones.....	117
V. Referencias .....	119
<b>Hacia una democracia más incluyente. Miradas desde la Judicatura Electoral Federal.....</b>	<b>123</b>
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	
I. Introducción .....	123
II. Nociones democráticas: ¿qué es democracia?.....	124
III. De la discusión particular a una discusión colectiva .....	126
III.1. Participación política de personas transgénero.....	126
III.2. Mayor y mejor participación política de personas indígenas	127
III.3. Participación política de personas con discapacidad .....	129
III.4. La evolución de la paridad de género y su ponderación .....	130
III.5. La participación política de migrantes .....	133
III.6. La inclusión de las minorías parlamentarias .....	135
III.7. Participación de mexicanos por naturalización en la función electoral .....	137
III.8. Inclusión democrática a partir de más transparencia: sesiones públicas .....	138
III.9. Acceso a la justicia. La presencia de los <i>amicus curiae</i> .....	138
III.10. Vida intrapartidista y democratización interna .....	140
III.11. Sobre la participación política de las personas presas y/o sujetas a proceso.....	140
IV. Conclusiones.....	141
V. Referencias .....	142
<b>La disputa por la igualdad: El ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de las personas trans en México .....</b>	<b>145</b>
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ	
I. Introducción: las coordenadas de la igualdad.....	145
II. La igualdad y la no discriminación: exigencias fundamentales del estado democrático de derecho .....	148
III. La otra igualdad: el derecho a la no discriminación de las personas trans .....	151
IV. El derecho al voto activo y pasivo de las personas trans.....	154
V. Acciones para garantizar el derecho al voto activo de las personas trans .....	158
VI. Hacia dónde vamos: la garantía del derecho al voto pasivo de las personas trans.....	163
VII. Referencias .....	165

<b>Las candidaturas transgénero y la paridad electoral. Convicciones, desacuerdos y retos pendientes .....</b>	<b>169</b>
ROSELIA BUSTILLO MARÍN	
I. Preámbulo .....	169
II. La identidad de género y su autoadscripción.....	172
II.1. Identidad .....	172
II.2. Autoadscripción .....	173
II.3. Identidad de género .....	173
III. El caso que puso a repensar a la paridad: de la igualdad a la doble discriminación .....	176
IV. Las dos caras de la resolución: convicciones y desacuerdos.....	179
IV.1. Convicciones .....	179
IV.2. Desacuerdos .....	180
V. Re-pensar la paridad y el mundo binario .....	181
VI. Reflexiones .....	182
VII. Referencias .....	185
<b>Exclusión digital en el ejercicio de los derechos político-electORALES ....</b>	<b>187</b>
GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	
I. Introducción .....	187
II. Brecha digital en México .....	188
III. Potenciar el ejercicio de los derechos político-electORALES .....	193
IV. Ejemplos de potencialización de los derechos político-electORALES a través de Internet .....	195
V. Conclusiones.....	199
VI. Referencias .....	200
<b>Participación política de la mujer: desafíos de la democracia incluyente.....</b>	<b>203</b>
MÓNICA MACCISE DAUYHE	
FAN JUA RIVAS	
I. Paridad de género .....	204
I.1. ¿Por qué la importancia de la paridad de género en la democracia incluyente? .....	204
I.2. Reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres: antes del logro de la paridad de género.....	205
I.3. Acciones afirmativas como recurso para lograr la paridad...	206
I.4. Los avances en paridad de género.....	208
II. Violencia política en razón de género y sus consecuencias jurídicas .....	210
II.1. ¿Qué es la violencia política? .....	210

II.2. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres .....	211
III. Financiamiento público orientado al desarrollo político de las mujeres .....	211
III.1. Antecedentes y origen del financiamiento .....	211
III.2. Resultados del gasto programado .....	213
III.3. Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres .....	215
III.4. Retos para mejorar el impacto del financiamiento .....	216
IV. Conclusiones .....	217
V. Referencias .....	217
<b>El derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas .....</b>	<b>219</b>
MARÍA PÉREZ CEPEDA	
I. Introducción .....	219
II. La lucha por el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas .....	221
III. Garantías insuficientes para la representatividad .....	226
IV. Representación política ante los ayuntamientos. Caso Querétaro ..	230
V. Algunos temas de la agenda pendiente .....	234
VI. Referencias .....	235
<b>Avances y retos en la participación política de las personas trans .....</b>	<b>239</b>
RITA BELL LÓPEZ VENCES	
I. Introducción .....	239
II. Marco conceptual .....	241
III. Derechos humanos de las personas trans .....	242
IV. La discriminación por razones de género en México .....	245
V. Participación política de las personas trans .....	246
VI. El tercer sexo. Los muxes de Oaxaca .....	250
VII. Foro “democracia y diversidad sexual” .....	251
VIII. Medidas de nivelación implementadas en favor de las personas trans en Oaxaca .....	252
IX. El artículo 16 frente a las determinaciones jurisdiccionales .....	253
X. Conclusión .....	256
XI. Referencias .....	257
<b>Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con presidentas municipales .....</b>	<b>261</b>
YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	
I. Introducción .....	261

II.	Violencia política en razón de género.....	265
II.1.	Vida laboral/vida familiar.....	266
II.2.	La violencia no percibida como violencia .....	268
II.3.	Violencia durante la campaña.....	268
II.4.	Partido .....	270
II.5.	Ciudadanía .....	270
II.6.	Medios .....	270
II.7.	¿Qué recomiendan las presidentas municipales? .....	271
II.8.	Violencia durante la gestión.....	272
III.	Conclusiones.....	273
<b>Perspectiva global de la democracia incluyente .....</b>		<b>275</b>
GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ		
I.	Introducción .....	275
II.	Mecanismos garantes de inclusión democrática .....	277
II.1.	Personas con discapacidad.....	277
II.2.	Voto en Casa .....	285
II.3.	Voto en hospitales .....	289
II.4.	Voto a distancia.....	291
II.5.	Voto en prisión .....	293
III.	Conclusión.....	296
IV.	Referencias .....	296
<b>Retos y expectativas del voto migrante en México a doce años de implementación.....</b>		<b>301</b>
YURI BELTRÁN		
I.	Introducción .....	301
II.	Ciudadanía transnacional y voto extraterritorial en el ámbito internacional.....	302
III.	Participación electoral de las y los mexicanos fuera de las fronteras, 2017-2018.....	308
IV.	Voto por Internet: el futuro del voto migrante .....	313
V.	Conclusiones.....	318
VI.	Referencias .....	319
<b>La protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad.....</b>		<b>323</b>
LUIS ESPÍNDOLA MORALES		
I.	Breve referencia contextual .....	323
II.	La regulación de los derechos políticos de las personas con discapacidad en el ámbito internacional. Una aproximación.....	325
III.	Algunos casos relevantes en el ámbito nacional .....	329

<i>Índice</i>	15
---------------	----

IV. Reflexiones .....	333
V. Referencias .....	334
<b>Mujeres y hombres. Los mismos derechos en contextos asimétricos ...</b>	<b>337</b>
CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	
I. Introducción .....	337
II. Los derechos político-electorales en los instrumentos internacionales de derechos humanos.....	338
III. Mujeres y hombres en un contexto asimétrico .....	341
III.1. Titularidad de los órganos internos de los partidos.....	341
III.2. Paridad sustantiva en las postulaciones.....	345
III.3. Violencia política en razón de género .....	348
IV. Conclusiones.....	352
V. Referencias .....	353

## Prólogo

El 2018 tiene una significación muy importante para la Democracia incluyente y para los Derechos Humanos, ya que se cumplen cuarenta años de vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José de Costa Rica”. También se cumplen setenta años de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá), y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París).

Precisamente, la obra que el lector tiene en sus manos se enmarca en esta importante conmemoración de instrumentos internacionales en derechos humanos. Los coordinadores, María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte, se dieron a la tarea de convocar a un nutrido grupo de autores, de la academia, la función pública y la judicatura, para que, bajo el rigor metodológico de un libro, pudieran discutir sobre los retos que enfrentan los derechos y libertades humanas al tenor de la democracia. De ahí que este libro presenta una pluralidad de posturas.

La finalidad primordial de este esfuerzo es discutir y analizar desde un plano académico los retos que presenta actualmente la democracia incluyente y debatir sobre su significado a la luz de los derechos humanos, lo que permitirá encauzar los desafíos que enfrentan los actores del Estado a partir de la existencia de la *democracia constitucional*.

El concepto de democracia no ha sido ajeno a las transformaciones que ha sufrido el Estado, experimentadas a partir —sobre todo— de la inclusión del concepto de los derechos humanos y la dignidad humana, donde la centralidad de la interpretación de las disposiciones normativas gira en torno a la persona y sus libertades.

De esta manera, este esfuerzo colectivo no solamente permite conmemorar a la democracia dentro de los aniversarios señalados, sino sumar reflexiones que planteen cuáles son los nuevos derroteros y desafíos en el terreno de la democracia incluyente. Para lo anterior, los coordinadores decidieron dividir la obra en dos apartados. El *primer* destinado a la discusión de la tutela de los derechos políticos a

la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el *segundo* denominado Rumbo a una Democracia más Incluyente.

En ambos apartados se precisan cuáles han sido los influjos que el derecho internacional de los derechos humanos ha conseguido en el fortalecimiento de las instituciones, normas y derechos a nivel doméstico, así como las asignaturas pendientes en materia de igualdad, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, movilidad humana y voto migrante, entre otros.

Felicitó muy sinceramente a los coordinadores y autores de esta obra, en la que se pretende propiciar el diálogo que favorezca la promoción, difusión y tutela de los derechos fundamentales en nuestro país.

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor  
*Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

# Introducción

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, cobra vigencia a partir de 1978 y constituye la principal herramienta para la protección de los derechos de las personas en América.

A 40 años de distancia, sigue vigente el propósito de construir una sociedad más justa, a partir del respeto de los derechos y libertades que la propia Convención prevé, y de esta manera, acercarnos al anhelo constitucional de hacer de la democracia un sistema de vida.

Para alcanzar este objetivo, es preciso escuchar la voz de personas expertas en la materia, que señalen con claridad los avances, pero sobre todo, que nos ayuden a identificar los retos que tenemos en la protección de los derechos humanos, particularmente cuando se trata del ejercicio de los derechos político-electorales.

Así, con estándares supranacionales, se pretende analizar la forma en que ejercen sus derechos las mujeres y quienes integran grupos minoritarios, como personas indígenas, personas trans, migrantes, enfermos, entre otros grupos históricamente desprotegidos, y la forma en que el Estado mexicano promueve, respeta, protege y garantiza estos derechos.

A partir de las ideas planteadas, el diseño de este esfuerzo editorial, consigue agrupar los títulos en dos apartados; en el primero de ellos, se aborda la tutela de los derechos político-electorales a la luz del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y en el segundo, con la intención de visibilizar la realidad en México, se concentran trabajos que en su conjunto dibujan los avances y desafíos que tenemos para alcanzar una democracia más incluyente.

Así pues, esta obra representa el compromiso del Instituto Electoral del Estado de Querétaro por construir una democracia más sólida, a partir del análisis y la reflexión de temas obligados en una sociedad avanzada.

María Pérez Cepeda  
Carlos Rubén Eguiarte Mereles

Primera parte

# Tutela de los derechos políticos a la luz del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos

# Estándares interpretativos para la aplicación de la perspectiva de género en la resolución de casos en derechos humanos y participación política

FABIOLA MARTÍNEZ RAMÍREZ\*

**SÍNTESIS:** El artículo tiene por objetivo principal, analizar cuáles son los estándares interpretativos mínimos que deberán aplicarse para la resolución de casos donde se involucren cuestiones de género, asimismo, realiza una referencia a la lucha contra la discriminación y un trato desigual desde el derecho y las consecuencias que su permisión acarrea por parte del Estado. La igualdad de género en la participación política resulta determinante para el fortalecimiento de la democracia.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Explicación e importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la interpretación de casos en derechos humanos e igualdad de género.* III. *Estándares de interpretación para “juzgar con perspectiva de género”.* IV. *La paridad de género en la democracia.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva general, el concepto de igualdad representa no solo un valor, sino desde el plano jurídico, una de las obligaciones más importantes de los Estados, pues constituye el eje sobre el que se desarrollan los otros derechos y libertades fundamentales y alcanzan su efectividad vinculada al concepto de dignidad.

A partir de la segunda guerra mundial se ha impulsado el conocimiento, estudio y profundización desde la dogmática, así como en la interpretación y resolución de casos desde la judicatura, de los derechos humanos, cuyo principal objetivo es la búsqueda de las posibili-

---

\* Especialista en Derecho Constitucional, Maestra en Derecho y Doctora en Derecho por el Posgrado de la UNAM, actualmente es Directora de Derechos Humanos del Consejo de la Judicatura Federal.

dades procesales idóneas para hacer valer los derechos fundamentales de una manera eficaz.

Por ello, la existencia de las reformas constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos<sup>1</sup>, las cuales dieron lugar a una serie de innovaciones, —entre otras—, la incorporación de los tratados internacionales como fuente de derechos para la resolución de casos a nivel interno y que vinculan para la exigencia de los mismos en favor de los justiciables, contribuyen a eliminar los obstáculos que impiden el acceso a la realización de una efectiva igualdad de oportunidades.

Como ha quedado expuesto, dichas modificaciones constitucionales, permitieron un orden fundamental diverso en nuestro régimen jurídico, en el cual, los tratados internacionales en la materia plantean una propuesta interpretativa sobre normas de derechos humanos, que subsumen desde luego al concepto de “igualdad entre mujeres y hombres” y a su vez permiten un sistema integral que da lugar a un *corpus iuris interamericano* para la definición del contenido esencial de los derechos, sobre todo vía interpretación que realizan los jueces<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas en materia de Amparo y Derechos humanos, respectivamente. En materia de amparo, se amplía su procedencia respecto de cualquier norma general y se introducen figuras como el amparo adhesivo, interés legítimo y la declaratoria general de inconstitucionalidad. Por su parte en materia de derechos humanos, se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto, párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> En la mayor parte de los casos, lo que se ha llamado interpretación creativa consiste en construir —a partir de normas explícitas—, expresamente formuladas por las autoridades normativas-normas no expresas (implícitas, en un sentido muy amplio, no lógico de este término): normas, en suma, que ninguna autoridad normativa ha formulado. Véase Guastini, Ricardo, “L’interpretazione dei

Si bien la igualdad no resulta una noción total y absoluta, no desde una perspectiva jurídica, puesto que en el propio derecho se establecen tratamientos desiguales permitidos, incluso por la misma norma legal<sup>3</sup>, es indispensable la existencia de instrumentos normativos y procesales que permitan la igualdad formal universal, de conformidad con lo dispuesto en la carta magna y con los principios sobre los que se sostienen los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, por ejemplo han existido diversos intentos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, encabezados inicialmente por un reconocimiento genérico en instrumentos tales como la Carta Magna de 1215, la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1796, seguidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyos principios se sustentan en la prohibición de la discriminación, entre las personas en todas sus formas.

Esto no es casual, sino que se debe entre algunas, a la circunstancia de que a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, las naciones del mundo se han ido sometiendo progresiva y paulatinamente a los tratados internacionales en esta materia y a los diversos mecanismos de protección —regional y universal— de los derechos fundamentales y, con ello, incorporando a su derecho las normas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Actualmente los instrumentos normativos relacionados con género o con los derechos de la mujer son diversos, entre ellos, a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b) Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la

---

documenti normativi”, cit., cap. VII, en Guastini, Ricardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, TROTTA-UNAM, 2007, p. 36.

<sup>3</sup> Véase Birulés Bertrán, Josefina, “Las paradojas de la igualdad”, *Estudios de Derecho Judicial*, número 142, 2007, pp. 275-302 y Carbonell, Miguel, *Igualdad y Libertad, Propuesta de Renovación Constitucional*, México, UNAM-CNDH, 2007, pp. 61-116. Citado por Figueroa Bello, Aída, “Igualdad y no discriminación en el marco jurídico mexicano: alcances y perspectivas”, p. 4, disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, c) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), d) Convenio número 100 sobre la Igualdad de Remuneración (OIT), e), Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, f) Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, g) Convenio número 111 sobre discriminación (empleo y ocupación) de la OIT, h) Convención Americana sobre Derechos Humanos, i) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, j) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, k) Ley Federal del Trabajo, l) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, m) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, n) Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, ñ) Convenio número 103 de la Organización Internacional del Trabajo. Relativo a la Protección de la Maternidad, o) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, entre otras.

Si bien los esfuerzos han sido muchos, la lucha contra la discriminación y un trato desigual desde el derecho, apenas comienza, sobre todo si consideramos las consecuencias que su permisión por parte del Estado, acarrea, por ejemplo, no obstante los innumerables esfuerzos desde la legislación e interpretación, las mujeres siguen teniendo una escasa representación en los puestos de liderazgo y dirección en los sectores público y privado. Las mujeres ocupan menos de una tercera parte de los puestos de dirección de nivel medio y alto<sup>4</sup>.

Bajo este contexto, diversas prácticas como, el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina, siguen impidiendo que las mujeres y las niñas tengan igualdad de oportunidades. Las cifras son angustiantes: al menos 200 millones de mujeres y niñas han sido sometidas a la mutilación genital femenina; y más de 750 millones de mujeres y niñas que están vivas hoy en día se casaron antes de cumplir los 18 años<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Progresos en el logro los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General* (E/2017/66), 2017, citado por, [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

<sup>5</sup> Base de datos mundial del UNICEF, 2016, disponible en <https://data.unicef.org/>.

Así también, las mujeres tienen una responsabilidad desproporcionada con respecto al trabajo no remunerado de cuidados que prestan a otras personas. Las mujeres dedican entre 1 y 3 horas más que los hombres a las labores domésticas; entre 2 y 10 veces más de tiempo diario a la prestación de cuidados a los hijos e hijas, personas mayores y enfermas, y entre 1 y 4 horas diarias menos a actividades de mercado<sup>6</sup>.

Por consiguiente, el resultado más visible en materia de derechos humanos y género, es el análisis estructural que se realiza desde los tribunales nacionales e internacionales con una óptica diversa a la tradicional, que involucra un estudio de ponderación de derechos, promoviendo la resolución de las relaciones asimétricas de poder vía judicial, sobre todo cuando en el conflicto se involucren personas que han sido tradicionalmente discriminadas en virtud de las denominadas categorías sospechosas, en donde el juzgador deba realizar un escrutinio de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad<sup>7</sup>.

En el mundo laboral, la desigualdad es evidente en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo con respecto a la de los hombres. En 2013, la relación entre hombres con empleo y población se ubicó en un 72,2 por ciento, mientras que esa relación entre las mujeres fue del 47,1 por ciento<sup>8</sup>.

Estas cifras plantean una realidad compleja a la que debe sumarse el derecho para su resolución.

---

<sup>6</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2012, p. 80, citado por [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

<sup>7</sup> Tesis 1a/J./66/2015, Décima época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 23, octubre de 2015, t. II, p. 1462.

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*, 2014, p. 19, citado por [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

## **II. EXPLICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICACIONES EN LA INTERPRETACIÓN DE CASOS EN DERECHOS HUMANOS E IGUALDAD DE GÉNERO**

En el marco de nuestro sistema jurídico nacional, el principio de igualdad se encuentra contenido en el artículo 1º de nuestra Constitución Política Federal, la cual expresa que “En los Estados Unidos Mexicanos 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...”, asimismo dispone la prohibición de “...toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Como se ve, el principio de igualdad se consagra de manera genérica y establece una cláusula vinculada con la prohibición de la discriminación y sostiene la obligación de los órganos del Estado para garantizar la igualdad entre las personas y especialmente instrumentar acciones que permitan corregir una posible desigualdad, motivada por una situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad o discriminación basada en el sexo, género o preferencia u orientación sexual prohibida por la norma fundamental.

A partir de 2011, motivada por la reforma citada previamente en derechos humanos, ante la posibilidad de resolver casos en derechos humanos que involucren el principio de igualdad, inclusive, que colisionen con otros principios, el juzgador puede disponer, una vez identificada una situación de desventaja o desigualdad formal o material, la aplicación de criterios hermenéuticos objetivos y razonables que permitan un trato diferenciado y que coadyuve a la resolución de la desigualdad de las partes por circunstancias de vulnerabilidad.

De la misma forma, como se ha venido analizando, incorpora una obligación en materia de interpretación conforme, la cual permite a los jueces, con el fin de formular el sentido objetivo para atribuir un

contenido a los textos, a partir de reglas sobre la interpretación que definen lo que se conocen como argumentos o técnicas interpretativas, construir normas jurídicas para el caso en concreto. Por ello, cuando se habla de una actividad interpretativa conforme, tiende a evocar una actividad de conformar o hacer conforme a algo, que permite adecuar o ajustar el significado y el contenido de los derechos, en su momento resolver la posible inconformidad y, con ello, la desigualdad dada a partir de un contexto social y cultural.

Por consiguiente, tal como indica García Ramírez, refiriéndose a las funciones del juez e indicando que éste goza de “poderes” para la resolución de conflictos, con diversas características, mismas que exigen calidades y virtudes diversas, que nosotros señalaríamos como necesarias para el ejercicio de la interpretación conforme y la resolución de conflictos que involucren derechos humanos e igualdad de género<sup>9</sup>.

A este planteamiento conviene identificar la responsabilidad que tienen los Estados en materia internacional sobre la debida diligencia que en igualdad de género existe, así como por los deberes de acción positiva, que vinculan a las autoridades de los Estados en la materia.

### III. ESTÁNDARES DE INTERPRETACIÓN PARA “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”

La observación de los hechos desde la óptica de los derechos humanos, vinculados con la igualdad de género, obliga a las instituciones y a los órganos de los Estados a reconocer los derechos “especiales” o “diferenciados” a grupos discriminados o excluidos que requieren de una protección especial para el ejercicio de sus derechos.

Para lograr ese objetivo, es necesario en muchos casos el empleo de técnicas de interpretación y resolución de casos, especialmente en

---

<sup>9</sup> El Poder Judicial se ha concebido, en esencia, para asegurar el imperio del derecho en las relaciones sociales: las que surgen entre particulares y las que se desenvuelven entre el poder político y los ciudadanos. Es el “poder garantizador” por excelencia. De ahí que se exijan tantas calidades, e incluso virtudes, a quien ejerce la función judicial, por encima de las que se suelen requerir de los depositarios de otras potestades, entre ellas las representativas”, en García Ramírez, Sergio, *Voto Concurrente Razonado en el caso Tibi vs Ecuador*, párrafo 43.

escenarios sociales de desigualdad. Con lo cual, se convierten en herramientas útiles para examinar las normas jurídicas, las políticas públicas y las prácticas estatales, que conlleven a la protección efectiva de grupos sociales discriminados frente a ciertas prácticas y patrones de violencia que los afectan.

Como un ejemplo de estas prácticas, lo advertimos con la sentencia denominada por la doctrina como “Campo Algodonero” donde la Corte Interamericana identifica hechos particulares relacionados con prácticas de violencia de género, cometidos por actores no estatales, pero con la complacencia de los mismos, al no advertir “el deber de diligencia”, como obligación estatal de prevención<sup>10</sup>.

En “Campo Algodonero” el tribunal interamericano analizó el caso de tres víctimas individuales en un contexto de violencia contra un grupo social al cual pertenecían y que evidencian la dolencia de mecanismos idóneos y efectivos de protección judicial y de adecuación normativa, que en su caso previnieran o bien repararan dicha violación.

Abramovich sugiere que, la noción de igualdad material o estructural parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población están en desventaja en el ejercicio de sus derechos por obstáculos legales o fácticos y requieren, por consiguiente, la adopción de medidas

---

<sup>10</sup> Revisar sobre las obligaciones positivas de los Estados de garantizar el ejercicio de ciertos derechos civiles, políticos y sociales por los miembros de las comunidades indígenas, en la Corte IDH pueden revisarse los casos: *Masacre de Plan Sánchez Vs. Guatemala*, fondo, sentencia de 29 de abril de 2004, serie C, No. 105; *Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia 15 de junio de 2005, serie C, No. 124, y *Comunidad Indígena Yaky Axa Vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125. Recientemente este principio llevó a la Corte a reinterpretar las obligaciones del Estado respecto del derecho a la vida hasta incorporar un deber de garantizar ciertos mínimos vitales de salud, agua y educación, vinculados con el derecho a la vida digna de una comunidad indígena expulsada de su territorio colectivo, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, No. 146, y las subsiguientes decisiones de supervisión de sentencia. La Corte también fijó el alcance del deber de consulta y búsqueda de consentimiento en relación con actividades económicas que pudieran afectar recursos, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, en el Caso del Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C, No. 172.

especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado, cuando debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la identidad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio o bien, el ejercicio de un derecho<sup>11</sup>.

Por consiguiente, la pauta señalada por los tribunales internacionales impacta en la obligación de respetar y garantizar los derechos de ciertos grupos involucrados que se vinculen con la actividad jurisdiccional cotidiana que permita evaluar los hechos a través de la cual se puede determinar si existe desigualdad entre las partes, y si dicha desigualdad, por consiguiente, acarrea una discriminación en el análisis de la controversia.

De este modo, el enunciado “juzgar con perspectiva de género”, involucra las obligaciones estatales de “*prevenir, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos*”, contempladas en la carta fundamental, que posibilita el desarrollo de argumentos apoyados en el efectivo acceso a la justicia.

Por lo anterior, la actividad jurisdiccional fundamentada en razones objetivas, contribuye de manera notable al goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, sobre el concepto de la igualdad entre las personas y el respeto a los derechos y libertades fundamentales, contempladas como obligación constitucional y convencional de las autoridades.

Del análisis integral de los estándares, se advierten diversos elementos indispensables para la interpretación en derechos humanos que de forma peculiar plantea “la aplicación de la perspectiva de género” y que comparte la naturaleza de la primera, por considerar las condiciones que por su especial situación, los coloca en desventaja. Así, la construcción normativa que realiza el juez al aplicar las reglas jurídicas que permitirían un trato diferenciado en el análisis y resolución final, propondrá las razones que eviten que la decisión del asunto sea arbitraria y resuelvan con apego a las obligaciones impuestas por la norma fundamental.

---

<sup>11</sup> Abramovich, Víctor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso Campo Algodonero en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, número 6, Centro de Derechos Humanos, Chile, 2010, p. 170.

Sobre este tema, es importante destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”. “Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas”<sup>12</sup>.

El análisis objetivo del impacto desproporcionado que puede provocar la aplicación de una norma jurídica en situaciones donde haya estereotipos, categorías sospechosas o prejuicios basados en un comportamiento social tradicional, coadyuvarán a una resolución integral de conformidad con los derechos y libertades de las personas.

#### IV. LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA DEMOCRACIA

Como bien se ha mencionado, la igualdad de oportunidades por razón de género constituye uno de los desafíos más importantes de cualquiera de los régimenes democráticos, incluso podríamos señalar en el continente, sobre todo si consideramos la gran brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en nuestra región.

Si bien, las cuotas de género, representan una acción afirmativa contundente que otorga posibilidades de avance en la participación política de las mujeres, aun existen grandes derroteros que conquistar.

Los grandes cambios que introdujo la reforma constitucional en materia de derechos humanos,—sobre todo—, al elevar a rango constitucional los tratados internacionales, obligan a garantizar la paridad de género en los procesos electorales, y armonizar las regulaciones internas al derecho internacional de los derechos humanos que permitan acceder a los cargos públicos en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Conviene indicar que el Observatorio de Participación Política de las Mujeres indica que el 6 de julio de 2018,

México rindió cuentas ante el Comité CEDAW en relación con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de igualdad de

---

<sup>12</sup> Caso Nadege Dorzema y otros vs República Dominicana, párrafo 152.

## Estándares interpretativos para la aplicación de la perspectiva de género en la resolución 33 de los casos en derechos humanos y participación política

género y derechos humanos de las mujeres. Durante el diálogo con el Comité, el Estado mexicano expresó los principales obstáculos y desafíos para alcanzar la igualdad, qué grupos de mujeres se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, dónde es necesario fortalecer los mecanismos para garantizar la inclusión y la no discriminación de mujeres y niñas, y en qué esferas es necesario incidir para no dejar a nadie atrás<sup>13</sup>.

Sin lugar a duda, queda mucho por hacer, pero las posibilidades de triunfo dependen del cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales, asignando en igualdad de condiciones a mujeres candidatas para los registros electorales en donde haya una real y efectiva posibilidad de triunfo, asimismo considerando las barreras sociológicas y culturales a las que se enfrentan.

De esta forma, en esta nueva legislatura, resulta plausible que la Cámara de Diputados esté conformada por 50.8% de hombres y 49.2% de mujeres, mientras que el Senado de la República está compuesto por 51% de mujeres y 49% de hombres.

Las sentencias SUP-JDC-12624/2011 y SUP-JDC-14855/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación garantizaron el cumplimiento de la cuota de género 40/60 como uno de los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto<sup>14</sup>. Resulta indispensable mayores recursos para la capacitación, promoción y desarrollo político de las mujeres.

## V. CONCLUSIONES

Tal como se ha venido señalando, la Constitución mexicana posterior a la trascendental reforma de 10 de junio de 2011 fortaleció el amplio catálogo de derechos fundamentales con que cuentan las personas.

<sup>13</sup> <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/observatorio-de-participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico-21620>.

<sup>14</sup> Posicionamiento y Recomendaciones al Comité CEDAW sobre derechos políticos de las mujeres Informe sombra de seguimiento de las Recomendaciones de la CEDAW. Cátedra Unesco, disponible en: [http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papime306511\\_V6/cedaw/2012/cedaw/Cedaw\\_posic\\_DPoliticos.pdf](http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papime306511_V6/cedaw/2012/cedaw/Cedaw_posic_DPoliticos.pdf).

Asimismo, la existencia de obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano, conlleva el deber de respetar y garantizar los derechos humanos, otorgando al principio de igualdad y no discriminación un valor primordial, a través del cual las técnicas necesarias para la resolución de problemas que involucren a grupos en situación de vulnerabilidad deban resolverse por la vía de interpretación más favorable, para evitar la discriminación a las personas que estructuralmente han sido diferenciadas.

Respecto de esta labor, cabe resaltar que tanto la Constitución como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contemplan estándares interpretativos y principios hermenéuticos aplicables para estos supuestos en los que se involucran circunstancias que ameritan un análisis diverso.

Por tanto, para resolver sobre controversias en las que se vinculan los derechos humanos e igualdad de género, que importen una posible interpretación y resolución con perspectiva de género, debe atenderse a los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de las normas, además, conviene remarcar que la Constitución establece el principio de que los derechos deben interpretarse de conformidad con los tratados de derechos humanos, significando con ello conseguir la máxima expansión y protección de los mismos, atribuyendo obligaciones y facultades así al intérprete.

Por consiguiente, se considera indispensable atender a las características de las partes involucradas a la luz de los hechos motivo del caso sometido, por ejemplo, el sexo, género, preferencia u orientación sexual, mismas que una vez evaluadas puedan demostrar objetivamente la existencia de una desventaja o asimetría entre las partes involucradas.

Conviene además del análisis de los hechos, tomar en cuenta si la conducta o inclusive la propia norma jurídica, afecta de forma desigual los derechos de ciertas personas. Esta afectación, dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está ligada a la discriminación indirecta y la define como “una norma o práctica aparentemente neu-

tra [que] tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo de personas con unas características determinadas”<sup>15</sup>.

La situación descrita, refleja un trabajo pendiente de recorrer por parte de diversas instituciones del Estado, entre ellas, la concerniente a los procesos de acción de tutela, que contribuya de manera efectiva al cumplimiento de la igualdad en todas sus formas, por lo que pensamos que la tarea deberá involucrar a diversos actores, pero que sin lugar a duda, el papel de los jueces a través de la solución de controversias con perspectiva de género, es condición necesaria para la existencia de un piso mínimo en la arquitectura del contenido esencial de los mismos.

## VI. REFERENCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso Campo Algodonero en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Número 6, Centro de Derechos Humanos, Chile, 2010.
- CUADERNO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, CIDE-Consejo de la Judicatura Federal, México, 2014.
- GUASTINI, Ricardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, TROTTA-UNAM, 2007.

---

<sup>15</sup> Caso *Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs Costa Rica*, sentencia de 28 de noviembre de 2012, serie C, número 257, párrafo 286.

# Los influjos del derecho internacional en la consolidación del derecho electoral convencionalizado

JAIME ARTURO VERDÍN PÉREZ\*

**SÍNTESIS:** El tema en estudio se vincula con los desafíos de la justicia electoral en el marco de la internacionalización del derecho constitucional y de los primeros 40 años de la vigencia del Pacto de San José, 70 años de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Haciendo notar la influencia del proceso de *constitucionalización* del derecho internacional de los derechos humanos que ha transitado y ha fortalecido el concepto de la democracia y del derecho al voto que permiten la participación y ejercicio de los derechos y libertades en un modelo democrático de estado de Derecho.

**SUMARIO:** I. Exordio. II. El acceso a la justicia y garantías judiciales en materia política. III. Participación política de las comunidades indígenas. IV. Seguimiento y vigilancia de la democracia de los partidos políticos. V. Igualdad de género y democracia. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

## I. EXORDIO

El tema que abordaré se vincula con los desafíos de la justicia electoral en el marco de la internacionalización del derecho constitucional y de los primeros cuarenta años de la vigencia del Pacto de San José, setenta años de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y setenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —que— sumados a los esfuerzos necesarios para reafirmar

---

\* UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, Becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, asesorado por el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Doctor en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo. Profesor y académico especialista en materia electoral del Posgrado en Derecho de la UNAM.

Correspondencia: Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, CDMX. Correo electrónico: [jaime.verdin@comunidad.unam.mx](mailto:jaime.verdin@comunidad.unam.mx). ORCID: 000-0002-6699-359X.

la democracia como sistema que nutre los derechos consustanciales de las personas en el plano doméstico, plantean grandes retos entre los que destacan algunos que conviene apuntar en el marco de los “Desafíos de la Democracia Incluyente”.

Es claro que los influjos del derecho internacional de los derechos humanos han permeado para la consolidación del derecho electoral convencionalizado, inclusive han permitido la definición del contenido esencial de éstos, pues las instituciones y en particular el Estado ha sufrido transformaciones sustantivas que lo encaminan al denominado “Estado constitucional de derecho”, en donde imperan la libertad y dignidad humanas.

Cabe resaltar que la presente propuesta que se menciona, parte de la idea de que ha existido un avance considerable en tratándose de los derechos político electorales del ciudadano, los cuales han transitado del entendimiento de ser simples derechos civiles y prerrogativas tendentes a la armonización social y a la simple participación política, a la comprensión de que son verdaderos derechos humanos que se vinculan con otros en razón del principio de la indivisibilidad e interdependencia.

De conformidad con esta premisa, es claro que la influencia del proceso de *constitucionalización* del derecho internacional de los derechos humanos ha sido transitada y fortalecida con el concepto de la democracia y del derecho al voto que permiten la participación y ejercicio de los derechos y libertades en un modelo democrático de estado de Derecho.

Debemos considerar que el ejercicio del derecho al voto no se circunscribe a votar y ser votado, pues tiene diversas formas de manifestación, tal es el caso de las cuotas de género que permiten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la regulación de la violencia política como forma de discriminación y exclusión de un sector en situación de vulnerabilidad, el acceso a la justicia en materia electoral, el derecho a un recurso judicial efectivo, y el abandono de excesivos formalismos para una real y efectiva justicia.

Por lo anterior, el estudio de los derechos políticos como derechos humanos resulta de especial importancia, pues repercuten de forma directa en el ejercicio de otros derechos, especialmente a la luz de las reformas en materia de derechos humanos, del control de convencio-

nalidad y de la interpretación conforme. Constituyen el esquema sin el cual sería impensable la democracia como principio del Estado.

Por lo tanto, los derechos políticos no solo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del artículo 35, así como el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de nuestra carta magna, sino se extienden también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública; es decir, con independencia de que se trate de derechos para elegir a autoridades políticas, o de ser electo, o de asociarse, o de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, virtud por la cual los convierte en pilares para el ejercicio de otros derechos.

Si se considera, según el criterio liberal, los derechos políticos son derechos humanos ya que reúnen las características comunes a todos los derechos humanos de ser universales (aplicables a todo el género humano), inherentes (al hombre), imprescriptibles (no están sujetos a venta), irrenunciables (no son un bien disponible) e integrales (la violación de uno presupone la violación de todos), así como características propias a su naturaleza, es decir, limitan la actuación estatal y la ajustan a los contenidos esenciales de la Constitución y los Tratados Internacionales, por lo tanto su definición, protección y defensa deberá darse al tenor del marco legal, constitucional y convencional.

Ferrajoli, desde su perspectiva *neoconstitucionalista* ha señalado que son derechos fundamentales, *todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de un determinado status*<sup>1</sup>. Entiende por derechos subjetivos las expectativas positivas —*de recibir apoyo*— o negativas, de no sufrir lesiones, adscritas a un sujeto por una norma jurídica.

---

<sup>1</sup> Véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y garantías la ley del más débil*, Trotta, Madrid, España, 1998.

## II. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS JUDICIALES EN MATERIA POLÍTICA

En estos 40 años de vigencia del Pacto de San José, la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH) ha sido sumamente prolífica en torno a favorecer a los grupos más desventajados, social y económicamente, por ello se ha pronunciado en los derechos de las comunidades indígenas, sobre todo en lo que toca al reconocimiento de los usos normativos, derecho a la consulta, identidad cultural, entre algunos, y ha señalado que

Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos.

De conformidad con lo anterior, las decisiones que incluyen a los órganos electorales como autoridades pueden afectar la esfera básica de los derechos de una persona, en su dimensión de derecho político-electoral. De este modo, resulta indispensable que se tengan en cuenta los principios generales que habrán de prevalecer en cualquier decisión de autoridad, respetando las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo.

No olvidemos señalar que en los comienzos de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) resultó una afirmación que la democracia y su promoción es uno de sus objetivos fundamentales de la organización. La Carta de la OEA proclamó, ya en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipuló que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de “...promover y consolidar la democracia representativa”.

Además de lo anterior, es indispensable considerar la importancia que tienen las elecciones y los procesos democráticos en general para la toma de decisiones de los asuntos públicos del país, debe tomarse

en cuenta que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de medidas en el marco del calendario electoral. Además así lo afirma el tribunal regional, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias<sup>2</sup>.

La Carta reitera principios coincidentes con los contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando señala que:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (artículo 3º).

Finalmente, conviene indicar que el mandato que se incluyó en el artículo primero constitucional, párrafo tercero indica que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que disponga la ley, con lo cual nos encontramos en la obligación del respeto a los derechos humanos, entre ellos al ejercicio del voto y al de representatividad.

### III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Como se ha mencionado, la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, su objetivo principal es intervenir en la designa-

<sup>2</sup> Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrafos 149, 150 y 152.

ción de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

En efecto, existen tres tesis en torno a la democracia: *a)* en todo el mundo, la democracia está en camino a una degeneración autocrática; *b)* en muchos lugares, las tendencias autocráticas sirven para alimentarla y son sostenidas por formas de gobierno de los peores, es decir, favorecen y son favorecidas por el deterioro progresivo de la calidad de las clases dirigentes; *c)* la llamada tercera ola del proceso de democratización que se expandió durante el último cuarto del siglo XX, produciendo la caída de regímenes autoritarios y totalitarios, en realidad diseminó por el mundo una miríada de democracias aparentes<sup>3</sup>.

Ese principio, —*el de la democracia*— posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, evitar normas de carácter discriminatorio, combatir dichas prácticas y establecer disposiciones y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

En estos setenta años conviene reflexionar sobre el papel de las asociaciones políticas, conformadas por grupos indígenas, las cuales contribuyen a establecer y preservar la identidad cultural de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas. Su estructura y fines están ligados a los usos, costumbres y formas de organización de dichas comunidades, pero sobre todo al respeto por su identidad.

Como consecuencia de ello, con la indebida exclusión de la participación de sus candidatos se afecta particularmente a los grupos en condiciones más desventajadas, entre ellos algunos integrantes de las comunidades indígenas y étnicas que están representados por dichas

<sup>3</sup> Bovero, Michelangelo, *La democracia y sus condiciones*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publicalibre/rev/facdermx/cont/253/pr/pr2.pdf>.

organizaciones en las elecciones, al colocarlos en una situación de desigualdad en cuanto a las opciones entre las cuales pueden elegir al votar.

Lo anterior, provoca discriminación ya que se impide de forma sustantiva la participación como candidatas a aquellas personas que, en principio, merecen su confianza por haber sido elegidas, en su caso, de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas.

La exclusión además de atentar contra los derechos de las personas, incide en la carencia de representación de las necesidades, de la participación y del ejercicio de los derechos de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo<sup>4</sup>.

Conviene señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha discutido ampliamente sobre la implementación de los usos y costumbres para elección de autoridades, validez de la elección de gobernadores tradicionales de las comunidades indígenas y su interpretación ha sumado a los esfuerzos por garantizar de manera plena y efectiva los derechos de todas las personas.

#### **IV. SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA DE LA DEMOCRACIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La participación política se expresa a través de la manifestación de un conjunto de valores, representaciones e identidad entre los miembros organizados con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la administración de asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal, a través de mecanismos de participación directa, así lo ha indicado la Corte Interamericana en el Caso Castañeda Gutman<sup>5</sup>. De esta

---

<sup>4</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. op. cit. párrafos 226 y 227.

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184 párrafo 147, p. 42. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos,

forma, los partidos políticos tienen una influencia considerable en la promoción, difusión y cultura de la democracia, propician el aprendizaje constante en la cultura de legalidad y respeto a los derechos.

En este tenor, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando la nueva configuración del derecho constitucional mexicano, ha señalado que la negativa de permiso de participación a un militante constituye un obstáculo desproporcionado al ejercicio pleno de los derechos humanos, al interpretar que los derechos del ciudadano no pueden someterse al capricho o voluntad de un tercero, y tanto sus limitaciones como finalidades deben ser objetivas y racionales, es decir tal como lo han afirmado la mayor parte de los tribunales del mundo, los derechos solo pueden alcanzar limitantes cuando existen razones objetivas.

Por lo tanto, ha estimado, como él mismo lo señala que en su interpretación, las disposiciones normativas exceden el núcleo esencial del derecho de afiliación, y vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos, reconocidos en la norma fundamental.

De acuerdo con los criterios de la Corte Interamericana, tanto en la *Opinión Consultiva 5/85*, y en los Casos *Castañeda Gutman; Claude Reyes; Palamara Iribarne; Ricardo Canese y Herrera Ulloa* válidamente se puede indicar que la necesidad de las medidas en una sociedad democrática depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho<sup>6</sup>.

---

plesbíctos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

<sup>6</sup> En este sentido la Corte Interamericana señala: "...Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcio-

Como se sabe, resulta acertado detenerse al estudio de los mecanismos de control, los cuales coadyuvan para la superación de los régimenes autoritarios en la transición democrática, y permiten identificar cuando un partido político no cumple con los parámetros anteriores, para en su caso propiciar por la vía legal y procesal, constitucional y convencional los mecanismos institucionales para su disolución, sanción e incluso la existencia de medios idóneos que consideren una reparación integral en caso de que existan violaciones a los derechos político-electORALES de las personas, en el entendido de que estos últimos son genuinos derechos humanos.

De esta manera, las prácticas homofóbicas, la violencia de género, el ataque a las instituciones electorales, la xenofobia, la discriminación, son solo algunos ejemplos de prácticas que deben combatirse, pues no solo lesionan el ideal democrático, sino además transgreden sistemáticamente la igualdad y la dignidad humana.

Dadas las dimensiones de estos derechos, la principal conclusión a la que han arribado, a partir de la interpretación de casos, diversos órganos jurisdiccionales, es que el pluralismo alienta la democracia y la libre manifestación de ideas que aparecen relacionadas con los partidos políticos y con el ejercicio del derecho de asociación, sumadas a la transparencia, rendición de cuentas, y legitimidad democrática, cuyo fin último es evitar la corrupción y dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales.

No se puede soslayar que conforme al artículo 1º de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos.

---

nal al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho...”, Véase, Caso Claude Reyes y otros vs Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 91.

## V. IGUALDAD DE GÉNERO Y DEMOCRACIA

La igualdad de género constituye un eje central de la democracia incluyente y uno de sus principales desafíos, pues esta se ve inmersa en un contexto social y cultural vinculado con estereotipos de género que desproporcionadamente obstaculizan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Si bien la transformación debe ser más profunda y tendente al cambio social y cultural, han existido adelantos, *por ejemplo* con la reforma de 2014, se incorporó la obligación de acatar la cuota de género como obligación constitucional, imponiendo a los partidos políticos, el deber de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

En dicho contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha tenido conocimiento de innumerables casos tendentes a garantizar la efectiva participación de las mujeres en los procesos electorales, el objetivo principal es cumplir con las cuotas de género. Desde su análisis, en diversos casos, las acciones afirmativas, van encaminadas a buscar la igualdad de género y aunque son medidas temporales y que no necesariamente tienden a resolver la desigualdad estructural, coadyuvan a conseguir el respeto a los derechos humanos.

El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales, sobre todo la que proviene del sistema interamericano que alcanza compatibilidad integral con las disposiciones internas.

De este modo, los propios órganos judiciales han señalado que los Estados deben promover el uso de medidas transitorias, entre algunas, las cuotas, para aumentar la participación de la mujer en todos los niveles en la toma de decisiones políticas, asimismo, implementar medidas para erradicar la violencia política, como una práctica recurrente generada en un determinado contexto social y cultural de nuestro país.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido sentencias relacionadas con el principio de no discriminación

atinentes a género y violencia política, así, el registro del tema violencia política de género se identificó a partir de 2015, ubicando los primeros casos en abril de 2016, cuando se elaboró el Protocolo de Atención a la Violencia Política en Razón de Género.

Además de ello, existe importante jurisprudencia en torno a sistemas normativos indígenas, personas con discapacidad, derechos de la niñez, entre otros, sin embargo, aun queda mucho camino por recorrer, discutir sobre candidaturas independientes, corrupción y pobreza como factor que obstaculiza la igualdad de oportunidades en un contexto democrático.

## VI. CONCLUSIONES

A setenta años de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, setenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cuarenta de vigencia del Pacto de San José de Costa Rica, conviene detenerse a cuestionar cuáles son los desafíos para una democracia incluyente, que promueva el desarrollo social y estimule el respeto a todas las libertades fundamentales sin hacer distinción de raza, sexo, condición social, idioma o religión.

Así, la consolidación de un régimen del derecho internacional de los derechos humanos ha permeado al interior de los Estados y conseguido la consolidación de sistemas de protección de los derechos humanos, cuyos fines principales son la vigencia plena de los principios democráticos sobre la base del ejercicio efectivo de las libertades humanas.

La tarea no ha sido fácil, existen tensiones a nivel normativo que derivan de la complejidad de concebir diversos ordenamientos legales que interactúan para una mayor protección, pero que todos confluyen en el respeto de la dignidad humana, ligados a la geometría variable de los diversos Estados existentes, los cuales aun actúan bajo el imperio de ideas fundamentalistas, nacionalistas y radicales, muchas de ellas apoyadas en sus principios de soberanía.

Si bien los derechos humanos se han convertido en la piedra angular de las tareas de todas las autoridades, lo cierto es que la democracia representativa resulta un elemento indispensable para el desarrollo mismo de los derechos, por lo que los gobiernos de los

Estados deben fundar sus regímenes en el respeto a tales libertades y promover, difundir y garantizar su cumplimiento efectivo.

La expresión y manifestación de las ideas, la existencia de los medios judiciales idóneos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo de normas que consigan condiciones justas, basadas en la dignidad de la persona, son solo algunos de los ejemplos de los desafíos pendientes en el continente que habrá que discutir en los siguientes años.

## VII. REFERENCIAS

- BOVERO, Michelangelo, *La democracia y sus condiciones*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr2.pdf>
- CORTE IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127.
- CORTE IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, “Procesos de control constitucional de leyes y actos electorales”, en Lecturas Jurídicas 4, Época II, Tomo I, Vol. IV, Septiembre de 1997, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y garantías la ley del más débil*, Trotta, Madrid, España, 1998.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, 1<sup>a</sup> reimp, IIJ-UNAM, México, 2005.

# Tutela de los derechos políticos y de sus garantías en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

ALFONSO HERRERA GARCÍA \*

**SÍNTESIS:** Este trabajo expone la fundamentación y características de la tutela de los derechos políticos y de sus garantías, a la luz del sistema interamericano de derechos humanos. Se formula la cuestión respecto al derecho al control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos políticos. Se describe el procedimiento a través del cual se hacen valer estos derechos ante el sistema interamericano “amparo interamericano”. Finalmente, se ofrece una recapitulación del caso Castañeda Gutman como uno de los emblemáticos de esta clase de “amparo”, que resultó en una condena parcial de la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La tutela de los derechos políticos.* III. *La tutela de la tutela judicial y del debido proceso a los derechos políticos.* IV. *¿Existe un derecho interamericano al control de constitucionalidad o convencionalidad de las leyes y otros actos de autoridad en materia de derechos políticos?* V. *El amparo interamericano de los derechos políticos y de sus garantías.* V.1. *Primera fase: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;* V.2. *Segunda fase: La Corte Interamericana de Derechos Humanos.* VI. *Recapitulando Castañeda Gutman vs. México: un caso emblemático de amparo interamericano a la garantía de derechos políticos.* VII. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo expone de manera breve la fundamentación y características de la tutela de los derechos políticos y de sus garantías a la luz del sistema interamericano de derechos humanos. Para ello, se hace referencia a la distinción entre la tutela de los derechos, por un lado, y la tutela de sus propias garantías y el debido proceso en torno a estos derechos. Seguidamente, se formula la cuestión y se intenta una

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Professor de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana (Cd. de México). Twitter: @jAlfonsoHerrera

respuesta respecto a la existencia, o no, de un derecho al control de constitucionalidad de las leyes y otros actos de autoridad en materia de derechos políticos.

Posteriormente, se describe el procedimiento, no contencioso y jurisdiccional, a través del cual se hacen valer los derechos ante el sistema interamericano (incluidos los políticos), conocido por un sector de la doctrina como “amparo interamericano”. Finalmente, se ofrece una recapitulación del caso Castañeda Gutman como uno de los emblemáticos de esta clase de “amparo”, que resultó en una condena parcial de la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano.

## II. LA TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Dada la pertenencia del Estado mexicano al sistema interamericano de los derechos humanos<sup>1</sup>, bajo determinadas circunstancias fácticas y procesales, es posible la tutela de los derechos políticos en el ámbito internacional, a partir de su reconocimiento como genuinos derechos humanos en la Convención Americana. Esta Convención, en su artículo 23, dispone lo siguiente:

### *“Artículo 23. Derechos políticos.*

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) 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
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad,

---

<sup>1</sup> La bibliografía acerca del funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos es sumamente amplia. Para un análisis completo del sistema, véase, por ejemplo, Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3<sup>a</sup> ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. Más sintéticamente: Pelayo Möller, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

La Convención establece derechos de carácter político en otros de sus artículos, como es el derecho a la no discriminación por opiniones de índole política (art. 1.1) o el derecho a la libre asociación con fines políticos (art. 16.1).

En el derecho internacional de los derechos humanos aplicable al Estado mexicano, la Convención Americana no es el único tratado que reconoce los derechos políticos. Pero sí es un tratado con especial relevancia jurídica desde la perspectiva de que admite el acceso individual a una jurisdicción supranacional en sentido estricto.

A partir de una demanda individual contra un Estado parte, es posible acceder a una corte internacional con competencia para conocer de casos relativos a la interpretación y aplicación de sus disposiciones, cuando ese Estado haya reconocido dicha competencia<sup>2</sup>. Para estos Estados, como el caso de México, opera el instrumento de tutela jurisdiccional provisto por la Convención para los derechos políticos en ella reconocidos.

México ratificó la Convención Americana mediante instrumento de adhesión recibido en la Organización de Estados Americanos (OEA), el 24 de marzo de 1981<sup>3</sup>. Es relevante mencionar que, en esta materia, el Estado mexicano formuló la siguiente reserva:

---

<sup>2</sup> Art. 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, solo “Convención”, “Convención Americana” o CADH).

<sup>3</sup> El decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981. Por otro lado, en este 2018, México cumplirá dos décadas desde que reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el instrumento de aceptación se firmó por el entonces presidente Ernesto Zedillo el día 9 de diciembre de 1998, y fue depositado ante el Secretario General de la OEA el 16 de diciembre, de conformidad con el artículo 61.2 de la Convención Americana. Para un análisis de la situación político-jurídica de México ante la jurisdicción interamericana, en el escenario que se abría con la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, véase: García Ramírez, Sergio, y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa / UNAM, 2011, *in toto*.

“El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos”.

El 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la OEA su intención de retirar parcialmente esta reserva, en el sentido de eliminar la relativa al voto activo de los ministros de culto. Así, la reserva fue modificada en una dirección menos restrictiva, con lo cual quedó finalmente subsistente en los términos que siguen:

“El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos”<sup>4</sup>.

En el instrumental regional de los derechos humanos debe tomarse en cuenta que ya la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, consagró, en diferentes preceptos, derechos de indudable raigambre política. Así, en su artículo XX consagra los derechos de sufragio y de participación en el gobierno<sup>5</sup>; mientras que en sus artículos XXXII y XXXIV se instituye al propio sufragio, y al servicio a la comunidad y a la nación, como auténticos deberes para las personas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Nos hemos ocupado de analizar este tema en otra parte: Herrera García, Alfonso, y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en el libro: Vv. Aa., *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral* [Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña, y Gabriela Villafuerte Coello, coords.], México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 247-275.

<sup>5</sup> El texto de este artículo es el siguiente: “Artículo XX. *Derecho de sufragio y de participación en el gobierno*. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

<sup>6</sup> El texto de estos otros preceptos es el siguiente: “Artículo XXXII. *Deber de sufragio*. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello”. // “Artículo XXXIV. *Deber de servir a la comunidad y a la nación*. Toda persona [...] asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional”. Para un recuento de la jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos es recomendable la consulta de:

Cobra gran relevancia en esta materia la adopción en el 2001, por la OEA, de la Carta Democrática Interamericana<sup>7</sup>. En esta Carta se reafirma la centralidad para el sistema del “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, como se establece en la Carta de la Organización (art. 3º, d). Consagra el “derecho a la democracia” y recalca al ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros (arts. 1º y 2º). Además, enumera como elementos esenciales de la democracia representativa a los siguientes:

“[...] entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (art. 3º).

Más allá del sistema interamericano, el marco de las Naciones Unidas proyecta también instrumentos relevantes para la tutela de los derechos políticos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), que enuncian estos derechos en términos análogos a los de la Convención Americana.

Incluso, en el marco del Pacto, existe un mecanismo quasi contencioso, no jurisdiccional, de acceso individual por las víctimas al Comité de Derechos Humanos de la ONU. El motivo de esta denuncia debe ser la posible violación por un Estado parte a algún o algunos de los preceptos del Pacto (dentro de los cuales se encuentran los que acogen los derechos políticos)<sup>8</sup>.

---

Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2016, en especial, pp. 833-853; así como de: Caballero Ochoa, José Luis, y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en: *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* [Christian Steiner y Patricia Uribe, coords.], México / Bogotá, SCJN / Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 552-578.

<sup>7</sup> Esta Carta fue aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, Perú.

<sup>8</sup> Para una explicación del procedimiento que siguen estas quejas individuales ante el sistema universal, puede verse: Villán Durán, Carlos, y Faleh Pérez Carmelo,

Sin embargo, resulta destacable que, a diferencia de los instrumentos del sistema universal, la Convención Americana eleva a los derechos políticos a una posición jurídica reforzada. En contraste con el referido Pacto Internacional, el artículo 27 de la Convención los consagra como derechos que *no pueden suspenderse* en situaciones de estado de excepción. En este tema, la Convención Americana incluso supera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues los derechos políticos tampoco están considerados en este último como derechos insuspendibles en situaciones de emergencia<sup>9</sup>.

Esa condición fue replicada por el artículo 29 de la Constitución mexicana por la —por tantos motivos— importante reforma del 10 de junio de 2011. Este precepto, por clara influencia interamericana, también reconoce explícitamente a los derechos políticos como derechos insuspendibles en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto<sup>10</sup>.

---

Manual de Derecho internacional de los derechos humanos, México, Ubijus / I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., 2016, en especial, pp. 93-123. Para criterios relevantes de la doctrina emitida por el Comité de Derechos Humanos en materia de derechos políticos, consultese: O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano* [Alejandro Valencia Villa, ed.], 2<sup>a</sup> ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, en especial, pp. 792-820.

<sup>9</sup> Sobre este punto, permítaseme la remisión a: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de Derecho comparado y desde la Convención Americana de Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9<sup>a</sup> ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, tomo V (sección segunda: Transversalidad constitucional con prospectiva convencional), México, Cámara de Diputados / SCJN / TEPJF / CNDH / INE / Senado de la República / IIJ-UNAM / Miguel Ángel Porruá, 2016, pp. 925-947. Este texto también aparece en la obra: Vv. Aa., *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 2: Estudios jurídicos [Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, coords.], México, UNAM-IIJ / Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, pp. 105-129.

<sup>10</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9<sup>a</sup> ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917,

Sin que se pierda de vista la reserva formulada por el Estado mexicano al adherirse a la Convención Americana —descrita con anterioridad— debe decirse que el instrumento instaurado para la tutela de los derechos políticos convencionales es el que la doctrina ha identificado como “amparo interamericano”<sup>11</sup>. Este amparo consiste en el procedimiento de tutela de los derechos y libertades consagrados en la Convención ante los órganos del sistema interamericano.

En efecto, los órganos competentes para conocer del cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención son: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión), y b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH)<sup>12</sup>, ante los cuales se promueven, sucesivamente, en su caso, los “medios de protección” de estos derechos, como se desprende expresamente del título asignado a la parte II de la Convención Americana<sup>13</sup>. Se hará sucinta referencia al procedimiento ante ambos órganos en el apartado V de este trabajo.

---

tomo VII (sección tercera), México, Cámara de Diputados / SCJN / TEPJF / CNDH / INE / Senado de la República / IIJ-UNAM / Miguel Ángel Porrua, 2016, pp. 669-694.

<sup>11</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Vv. Aa., *El Derecho de amparo en el mundo* [Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coords.], México, Porrua / UNAM-IIJ / Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 985-1033; Ayala Corao, Carlos, “Amparo interamericano”, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, coords.], México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal / UNAM—IIJ, tomo I, 2014, pp. 75-76.

<sup>12</sup> Cfr. Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, y Martín, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, ambos trabajos en el libro: Vv. Aa., *Derecho internacional de los derechos humanos* [Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón, y José A. Guevara B., compiladores], 1<sup>a</sup> reimpresión, México, Fontamara / Universidad Iberoamericana / Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006, pp. 173-207 y 209-277, respectivamente.

<sup>13</sup> Arts. 33 a 73 CADH.

### III. LA TUTELA DE LA TUTELA JUDICIAL Y DEL DEBIDO PROCESO A LOS DERECHOS POLÍTICOS

Toda comprensión de la tutela a los derechos políticos en el ámbito interamericano estaría incompleta sin el análisis de aquella que se dirige a la protección judicial de los mismos. El amparo interamericano es un mecanismo para la defensa de los derechos políticos sustantivos, pero también del acceso a la jurisdicción y del debido proceso de quien resiente la violación de estos mismos derechos en sede interna.

El sistema interamericano incide en el ámbito de actuación de las autoridades nacionales en esta materia en la medida en que los órganos administrativos y jurisdiccionales, dispuestos para la instrumentalización y efectividad de los derechos políticos, no están exentos de respetar las obligaciones que México ha adquirido para con la tutela de los derechos procesales que les son inherentes.

Por supuesto, dada la naturaleza de estos derechos, y a su general reconocimiento en el artículo 23, sus contornos específicos de protección suelen esperar precisiones conceptuales caso por caso. El contenido a proteger depende de los extremos en que se manifiesta el ejercicio de cada vertiente del derecho político en cuestión. Sin embargo, es claro que su justiciabilidad siempre implica la necesidad de adjudicar derechos u obligaciones a personas en lo individual, o a personas jurídicas de derecho público —como pueden ser los partidos políticos— o incluso de derecho privado.

Los actos de las autoridades electorales mexicanas, en la medida en que pueden violentar derechos políticos protegidos por la Convención, o denegar sus mecanismos procesales de tutela, deben pasar por un examen de regularidad, para hacerla efectiva frente a ellos.

Ello significa que son aplicables los estándares interamericanos del derecho al debido proceso, en específico, el derecho de acceso a la jurisdicción y de defensa. Tan es así que fue precisamente ese el motivo de la condena parcial de la Corte Interamericana en contra de México, en el caso *Castañeda Gutman*. Pero, aun más, la violación a la carencia de un recurso judicial efectivo, en términos del artículo 25.1 de la Convención, ha sido causa de responsabilidad internacional en otros casos contenciosos interamericanos en los que se han discutido violaciones a derechos de participación política.

En el muy importante caso *Yatama vs. Nicaragua*, se declaró que el órgano supremo electoral de ese país debía estar sujeto a algún control jurisdiccional que permitiera determinar si sus actos habían sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas establecidas en la Convención. Al advertir la inexistencia de un recurso judicial contra la decisión que había adoptado el Consejo Supremo Electoral en el sentido de negar la inscripción de candidaturas a la organización indígena YATAMA, dicha decisión no pudo ser revisada en sede judicial, de conformidad con el artículo 8.1.

Por ello, la Corte Interamericana declaró la responsabilidad internacional de Nicaragua por la violación al artículo 25.1 de la Convención (en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma), en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000<sup>14</sup>.

En el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte Interamericana también condenó al Estado por una problemática de interés a estos respectos. El señor Leopoldo López Mendoza, aspirante a la alcaldía del Estado Mayor de Caracas, no pudo presentarse como candidato debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el Contralor General de la República en el marco de dos procesos administrativos.

En este asunto, la víctima sí presentó, conforme al ordenamiento interno, recursos judiciales orientados a revertir las decisiones de inhabilitación. Pero la Corte concluyó que dichos recursos no cumplieron con dar respuesta efectiva e idónea para proteger su derecho a ser

---

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrs. 173 a 175. Este caso fue el primero en el que la Corte Interamericana tuvo un pronunciamiento relacionado directamente con los derechos políticos convencionales. En específico, en cuanto al derecho a ser elegido, la Corte expresó que éste “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (párr. 199). Además, en esa sentencia expuso que los “Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa”. (párr. 207). Reiteraría estos argumentos centrales en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, como más adelante se expondrá.

elegido y que pudiera salvaguardar las exigencias mínimas del deber de motivación en los procesos que derivaron en esas sanciones.

Por esa razón, determinó la violación del derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25.1 de la Convención (en relación con los artículos 1.1, 8.1, 23.1,b) y 23.2). Esto es, para la existencia de un recurso efectivo no basta con su previsión en las normas, o con que sea formalmente admisible, sino que debe ser idóneo para estar en condiciones de establecer si se incurrió, o no, en una violación<sup>15</sup>.

#### IV. ¿EXISTE UN DERECHO INTERAMERICANO AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD DE LAS LEYES Y OTROS ACTOS DE AUTORIDAD EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS?

Llegados a este punto, una pregunta de interés es si, a partir de las exigencias del sistema interamericano, se ha configurado un derecho de acceso a la jurisdicción constitucional, en general, y en materia político-electoral, en particular. Nótese que la cuestión en este punto relevante no es si debe tutelarse, o no, un acceso a la jurisdicción ordinaria, o a la revisión de esa decisión que en una primera instancia emita esa jurisdicción.

El interrogante aquí relevante es si, además, una decisión judicial debe ser controlada por una instancia dedicada al control de la constitucionalidad de las leyes, o bien, si esa misma decisión judicial debe llevar ínsito dicho control.

La Corte Interamericana siempre ha sostenido que, en términos de la Convención, ésta no impone a los Estados la obligación de estable-

---

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párrs. 184-185. La importancia del acceso a la jurisdicción bajo el sistema interamericano se ha desarrollado con mayor detalle en el trabajo: Mata Pizaña, Felipe de la, y Herrera García, Alfonso, “El carácter irreformable del derecho de acceso a la jurisdicción en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 29, Porrúa / IIDPC, enero-junio 2018 (en prensa).

cer un determinado modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad. Se trataría de un tema cuya configuración se encuentra en los márgenes de apreciación nacional de cada uno de ellos. No hay una suerte de obligación internacional a definir un determinado esquema de control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas<sup>16</sup>.

Sin embargo, hay que aclarar inmediatamente que lo anterior no significa que no exista para los Estados la obligación de disponer lo necesario para que, a través de la función jurisdiccional, se permita la invalidez de los actos del poder público contrarios a la Convención, incluidos los actos legislativos.

Ello significa que sí existe un deber internacional de propiciar que las estructuras judiciales apliquen los derechos de la Convención Americana, es decir, realicen un control difuso de convencionalidad de todo acto de autoridad. De esta manera, en esa caracterización del control de convencionalidad, cuando se trata de derechos equivalentes a los previstos en la Constitución, se mezclan con el espectro del control de constitucionalidad.

Por lo anterior, todos los actos deben ser sujetos de control de constitucionalidad y convencionalidad: constituye un principio intrínseco a considerar que dichos actos de autoridad deben ser conformes con el bloque supremo de los derechos humanos, que además tiene un sustento reforzado en el propio artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal.

Así, el derecho a la justicia constitucional, esto es, a contar con órganos judiciales que se encarguen de la supervisión de derechos constitucionales que guarden equivalencia con los derechos protegidos por la Convención Americana, resulta irreductible. De este modo, existe una suerte de derecho al control de constitucionalidad y convencionalidad difuso *ex officio*, con independencia de si en la estructura procesal hay un órgano concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, que sería solo una opción legislativa en manos de los propios Estados parte.

---

<sup>16</sup> Véase, por todos: Corte IDH. Caso *Liakat Ali Alibux vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de enero de 2014, Serie C No. 276, párr. 124.

La Corte Interamericana prácticamente consideró la existencia de un derecho a cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes en materia de derechos políticos. La Corte condenó al Estado mexicano por no contar con las vías de impugnación judicial adecuadas para posibilitar esa función, de tal manera que se atendiera el derecho de acceso a la jurisdicción y dar de esa manera respuesta a ese alegato de Jorge Castañeda Gutman, en su sentencia a dicho caso del 6 de agosto del 2008<sup>17</sup>.

Como es sabido, la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, incorporó la facultad explícita del Tribunal Electoral para inaplicar leyes a casos concretos, cuando éstas se revelen contrarias a la Constitución federal<sup>18</sup>. Esta facultad se ha visto fortalecida con la interpretación posterior de la Suprema Corte a la reforma constitucional del 2011, al reconocer el control difuso en materia de derechos humanos en la resolución al expediente varios 912/2010 (recepción del caso Radilla)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Así lo he venido sosteniendo: Herrera García, Alfonso, “Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional a los derechos político electorales”, en el libro: *Tratado de Derecho Electoral* [Felipe de la Mata Piñaza y Clicerio Coello Garcés, coords.], México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 615-619.

<sup>18</sup> Sobre ese episodio, permítaseme una nueva remisión a: Herrera García, Alfonso, “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en: *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1<sup>a</sup> reimpresión, México, Porrúa / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017, pp. 215-227; *ídem* y González Bárcena, Salvador Andrés, “Capítulo 14: Control de constitucionalidad al caso concreto. La inaplicación de leyes en materia electoral”, en el libro: *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina* [Clicerio Coello Garcés, coord.], México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 313-328.

<sup>19</sup> Sin embargo, cabe señalar que con posterioridad a ese expediente se puede constatar una evolución problemática de la noción del control difuso en la jurisprudencia de la Suprema Corte. Se trata de evidenciar esta circunstancia, respecto de uno sus extremos, en el ensayo: Herrera García, Alfonso, “El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos”, en el libro: *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, coords.], México, UNAM / IIJ, tomo II, 2017, pp. 299-316.

El esquema de control de constitucionalidad en materia electoral, las reformas al ordenamiento en ese sentido y al contexto general del control, fue validado por la propia Corte Interamericana al emitir la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, del 28 de agosto de 2013<sup>20</sup>.

Resulta de especial interés la conclusión de la Corte Interamericana en esta resolución, en cuyo párrafo 27 se lee lo siguiente:

“Por tanto, teniendo en cuenta: (i) la aplicación de la reforma constitucional de 2007; (ii) la reforma de la Ley de Impugnación Electoral y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por la cual se estableció a nivel legislativo la competencia de los tribunales electorales para examinar la constitucionalidad de las normas electorales en los casos concretos; (iii) los precedentes judiciales aportados que evidencian una práctica judicial consecuente con lo ordenado en la sentencia, en cuanto a la necesidad de garantizar la accesibilidad y efectividad del juicio para la protección de los derechos político-electORALES de candidatos independientes; (iv) la reforma constitucional de 2011, que estableció la obligación de interpretar las disposiciones relativas a derechos humanos conforme al principio pro persona, unida a (v) la interpretación al respecto de la Suprema Corte, por la cual los tribunales nacionales tienen la obligación de realizar un control de convencionalidad de oficio y de considerar obligatoria la jurisprudencia de este Tribunal en los casos respecto de México, así como (vi) el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales [...], esta Corte considera que México ha dado cumplimiento a la medida de reparación relativa a la adecuación de su derecho interno para garantizar a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido”.

Esta resolución muestra que el control de convencionalidad, en fase de supervisión de cumplimiento de sentencia, puede traer como efecto el control del ajuste normativo, constitucional y legal del ordenamiento, a las exigencias interamericanas sobre la tutela judicial de derechos políticos. En mi opinión, ello es muy cercano a pensar en un control material de reformas constitucionales y legales implícitamente vinculadas con efectos de sentencias condenatorias de la Corte Inter-

---

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2013.

mericana, en este caso, respecto a la carencia de un medio judicial de impugnación para dirimir un derecho de participación política.

## V. EL AMPARO INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DE SUS GARANTÍAS

### V.1. Primera fase: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cualquier persona, grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, está legitimada para presentar ante la Comisión denuncias o quejas por la violación de la Convención por un Estado parte. Este reconocimiento del derecho a promover denuncias, peticiones, o amparo —como aquí se le identifica— ante los órganos del sistema, incluso se invoca en la mencionada Carta Democrática Interamericana<sup>21</sup>.

En una primera fase, la petición que promueva el *amparo interamericano* debe presentarse ante la Comisión. En una segunda fase, si así lo estima la propia Comisión, el asunto puede llevarse a la jurisdicción de la Corte IDH, bajo las determinadas condiciones normativas y procesales en las que se monta el sistema. Esto significa que las personas promoventes no cuentan con un acceso directo a la Corte IDH y que ésta no tiene jurisdicción prescriptiva en todos los casos. La petición de *amparo interamericano* puede estacionarse en alguna de las etapas de la fase que se desenvuelve ante la Comisión Interamericana.

El procedimiento sigue las reglas señaladas primeramente en la Convención. De inicio, el peticionario debe haber agotado todos los recursos o procedimientos internos, esto es, los que destina el orden jurídico nacional para la identificación y sanción a la vulneración de los derechos reconocidos por la Convención (principio procesal de *subsidiariedad*<sup>22</sup>, que es análogo al que se conoce como de *definitividad* en materia de amparo constitucional). La queja o amparo con-

---

<sup>21</sup> Arts. 44 CADH y 8º de la Carta Democrática.

<sup>22</sup> Respecto al significado y alcances de este principio, véase: Toro Huerta, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano”, en Vv. Aa., *La*

vencional debe presentarse dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto afectado haya sido notificado de la resolución definitiva. La materia de la petición no debe estar pendiente de resolución en otro procedimiento de orden internacional<sup>23</sup>.

No son aplicables a la regla de agotamiento de recursos internos, ni el plazo de seis meses fijado, si en el orden jurídico interno del Estado no se garantiza el debido proceso legal para la protección del derecho alegado como vulnerado, si no se ha permitido al presunto lesionado el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o si existiere retardo injustificado en la decisión de dichos recursos<sup>24</sup>.

Al recibir una petición de *amparo interamericano*, la Comisión debe cerciorarse que el planteamiento del caso exponga hechos que caractericen una violación a los derechos establecidos en la Convención. Posteriormente, hará una valoración de admisibilidad y, si lo considerara necesario, llevará a cabo una investigación de los hechos de los que presuntamente se desprende la vulneración del derecho humano. En esta indagatoria, se activa la participación del peticionario y del Estado parte denunciado, con la posibilidad de llegar a una solución amistosa en el asunto, arbitrada por la propia Comisión<sup>25</sup>.

Si pudiera llegarse a una solución amistosa, una vez concluida la etapa de investigación, la Comisión elaborará un informe con proposiciones o recomendaciones sobre el caso, el cual transmitirá a los Estados interesados. Si en el plazo de tres meses a partir de la remisión del informe, el asunto no ha sido solucionado, o sometido a la decisión de la Corte por la propia Comisión, o por el Estado interesado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre la cuestión planteada<sup>26</sup>.

---

Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento [Manuel Becerra Ramírez, coord.], México, IIJ-UNAM, 2007, pp. 23-61.

<sup>23</sup> Arts. 46.1 CADH y 31.1 del Reglamento de la Comisión. Este reglamento fue aprobado por la Comisión Interamericana en su 137º período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011, y en su 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1º de agosto de 2013.

<sup>24</sup> Arts. 46.2 CADH y 31.2 del Reglamento de la Comisión.

<sup>25</sup> Arts. 47 a 49 CADH; y 26 a 43 del Reglamento de la Comisión.

<sup>26</sup> Arts. 51 CADH y 45 del Reglamento de la Comisión.

En este momento procedural, si el Estado involucrado no ha cumplido con las recomendaciones del informe de fondo, a consideración de la Comisión, ésta puede someter el caso a la jurisdicción interamericana. Éste es el supuesto que abre la puerta al ejercicio de la acción internacional por parte de la Comisión ante la Corte, por vulneraciones atribuidas al Estado —en el supuesto que aquí interesa— en materia de derechos políticos, siempre que éste haya reconocido su competencia contenciosa<sup>27</sup>. Comienza aquí la fase propiamente jurisdiccional del *amparo interamericano* de estos derechos<sup>28</sup>.

## V.2. Segunda fase: La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Someter un caso a la Corte es solo potestad de uno los Estados partes y de la Comisión Interamericana. La Corte únicamente puede ejercer jurisdicción sobre el asunto una vez que se agote el procedimiento —descrito precedentemente— ante la Comisión. Una vez que se presenta un caso ante su sede, la Corte lo notifica al Estado demandado, a la Comisión (si no fuera ella la que presentó el caso), y la presunta víctima y sus representantes.

El proceso jurisdiccional interamericano tiene dos etapas: una escrita y otra oral. La víctima o sus representantes tienen un plazo de dos meses para presentar su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas ante la Corte. El Estado demandado tendrá, a su vez, dos meses para exponer su posición sobre el caso, contados a partir de la recepción de ese escrito, en el cual puede oponer las excepciones preliminares que estime pertinentes<sup>29</sup>.

La Corte podrá entonces abrir el procedimiento oral y fijar las audiencias que fueren necesarias. Las presuntas víctimas, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, podrán presentar

---

<sup>27</sup> Ello, de conformidad con el art. 62 CADH.

<sup>28</sup> Arts. 45, 73 a 76 del Reglamento de la Comisión; y 35 y 36 del Reglamento de la Corte. Éste último Reglamento fue aprobado por la Corte en su LXXXV período ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

<sup>29</sup> Arts. 39 a 42 del Reglamento de la Corte.

alegatos finales escritos. La Comisión, a su vez, podrá presentar observaciones finales también por escrito<sup>30</sup>.

En el proceso judicial del *amparo interamericano*, el Estado demandado puede comunicar a la Corte su aceptación de los hechos o su allanamiento total o parcial a las pretensiones que constan en el sometimiento del caso a su jurisdicción, o en el escrito de las presuntas víctimas o sus representantes. Sobre ello, resolverá la Corte en el momento procesal oportuno.

Del mismo modo, cualquiera de las partes puede comunicar a la Corte la solución amistosa a la que hubieren llegado. La Corte podrá decidir que prosiga el análisis del caso, aun acreditada cualquiera de estas circunstancias, teniendo en cuenta las responsabilidades en torno a la protección de los derechos humanos, el interés público y el valor jurídico de esas actuaciones<sup>31</sup>.

Cuando la Corte decida en su sentencia que existió la violación a un derecho o libertad protegidos por la Convención, tales como los derechos políticos de las víctimas, dispondrá que se garanticen al lesionado o lesionados en el goce de los mismos. Este sentido de la decisión comporta la atribución correlativa de la responsabilidad internacional del Estado por dicha violación. Si fuera procedente, dispondrá también que se reparen las consecuencias de la medida o situación que provocó la vulneración de los derechos, así como el pago de una justa indemnización<sup>32</sup>.

Las sentencias de la Corte Interamericana son definitivas e irrecurribles. En caso de que, con posterioridad, hubiere un desacuerdo sobre el sentido y alcance de su fallo, la Corte podrá interpretarlo a solicitud de cualquiera de las partes. Esta solicitud debe presentarse dentro de los noventa días contados a partir de la notificación de la sentencia.

Los Estados partes de la Convención están comprometidos a cumplir la decisión de la Corte en todos los asuntos en los que hayan sido parte (principio de *res judicata*), si bien están vinculados de modo indirecto también a toda la jurisprudencia de la Corte (principio de *res*

---

<sup>30</sup> Arts. 45 a 56 del Reglamento de la Corte.

<sup>31</sup> Arts. 62 a 64 del Reglamento de la Corte.

<sup>32</sup> Art. 63.1 CADH.

*interpretata*)<sup>33</sup>. Finalmente, la supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realiza mediante el análisis de informes del Estado y de observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes, así como de la propia Comisión<sup>34</sup>.

## VI. RECAPITULANDO CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO: UN CASO EMBLEMÁTICO DE AMPARO INTERAMERICANO A LA GARANTÍA DE DERECHOS POLÍTICOS

Como se mencionó con anterioridad, el 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su sentencia de fondo en el conocido como “caso Castañeda”. Este asunto ha sido uno de los más importantes en materia de estándares construidos a partir de la tutela interamericana de derechos políticos, en este caso, en relación con la justiciabilidad del derecho a ser votado en una elección popular. Además, esta sentencia fue la primera condenatoria para el Estado mexicano en el sistema interamericano (si bien, como se sabe, se trató de una condena parcial).

La normativa electoral mexicana disponía que los partidos políticos poseían la potestad exclusiva para presentar candidaturas a cargos de elección popular. Esta situación fue controvertida por el señor Jorge Castañeda Gutman, que aspiraba a postularse como candidato independiente a las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006. Primero, presentó una solicitud de registro como candidato independiente al cargo de Presidente de la República ante el entonces Instituto

---

<sup>33</sup> Sobre este punto, véase: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay)”, en Vv. Aa., *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In memoriam Jorge Carpizo* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, coords.], México / Valencia, Tirant lo Blanch / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional / Corte Interamericana de Derechos Humanos / UNAM, 2013, pp. 617-671.

<sup>34</sup> Arts. 68.1 CADH, y 67 a 69 del Reglamento de la Corte.

*Tutela de los derechos políticos y de sus garantías en el sistema interamericano de Derechos Humanos*

67

Federal Electoral, la cual le fue negada con fundamento en que el derecho de registro únicamente correspondía a los partidos políticos<sup>35</sup>.

En contra de esa decisión administrativa, Castañeda promovió juicio de amparo ante un Juzgado de Distrito. Frente a la denegación del amparo, interpuso un recurso de revisión, del que conoció la Suprema Corte, sobre la base de que se vulneraba su derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. La Suprema Corte estimó que el derecho invocado era, en efecto, un genuino derecho fundamental, pero desechó la pretensión por considerar que al cuestionarse la constitucionalidad de la ley electoral (que imposibilitaba el registro independiente de la candidatura) se había intentado una vía inadecuada de defensa.

Castañeda Gutman formuló entonces una petición de *amparo interamericano* de derechos humanos, por lo que consideró que constituía una violación por el Estado mexicano, entre otros, al artículo 23 de la Convención. El motivo de esa pretensión internacional fue el recorrido impugnativo, en el ordenamiento interno, contrario a su derecho a ser elegido por el voto popular.

Agotado el procedimiento ante la Comisión Interamericana, que culminó con sus informes de admisibilidad y de fondo del 26 de octubre de 2006, ésta remitió el caso a la Corte el 21 de marzo de 2007. Al resolver el caso, la Corte llegó a varias conclusiones de importancia, relacionadas incluso con la convencionalidad del esquema integral diseñado en sede nacional para la tutela de los derechos políticos, tal como se encontraba establecido legislativa y jurisprudencialmente al momento de emitir su sentencia.

En primer lugar, estimó que no es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el juicio de amparo a algunas materias, siempre que su ordenamiento provea un recurso de similar alcance para derechos humanos no tutelables en esa vía, como son los derechos políticos ( párrafo 92).

---

<sup>35</sup> Como se sabe, en la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 2012, y, posteriormente, del 10 de febrero de 2014, las candidaturas independientes están plenamente reconocidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

En segundo lugar, analizó la existencia en el ordenamiento mexicano de la vía procedente para proveer de tutela al derecho cuya vulneración se reclamaba: el derecho político a ser elegido, consagrado en el art. 23.1.b de la Convención y el art. 35, fracción II, de la Constitución.

En este punto, determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no resultaba ser un recurso efectivo en términos de la Convención, porque a su través, conforme a los criterios obligatorios de la Suprema Corte al momento de los hechos, no era posible impugnar la constitucionalidad del art. 175 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Este precepto se había invocado como fundamento legal para negar el registro a la candidatura independiente intentada.

Al concluir el análisis de esta cuestión, la Corte determinó que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y, por tanto, declaró que había incurrido en la violación al artículo 25 de la Convención, en relación con su art. 1.1, en perjuicio del señor Castañeda Gutman (párrafos 118, y 130 a 133).

En tercero y último lugar, en cuanto específicamente concierne al derecho a ser elegido (consagrado junto al derecho a votar en el artículo 23.1.b de la Convención), la Corte determinó que, más allá de las características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual este derecho debe ser ejercido.

Para no incurrir en inconvencionalidad, la regulación de los derechos políticos debe cumplir con los requisitos del test de proporcionalidad en el ámbito interamericano: su legalidad, que la norma esté dirigida a cumplir una finalidad legítima, así como, que sea necesaria y proporcional, esto es, que sea razonable, de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Los Estados entonces pueden regular estos derechos, afirma la Corte, de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que pueden ser variables de una sociedad a otra, o incluso en una misma sociedad en distintos momentos históricos (párrafos 149 y 166).

En el caso, el art. 175 del COFIPE se declaró acorde con el artículo 23 de la Convención porque la exclusividad de nominación por los partidos políticos a cargos electivos de nivel federal, se advirtió por la Corte como una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar, de manera eficaz, los procesos electorales, con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (párrafo 203).

En consecuencia, la Corte no consideró probado en este asunto que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituyera una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido, establecido en el artículo 23.1.b de la Convención<sup>36</sup>.

De esta manera, el amparo interamericano fue parcialmente concedido, habiéndose condenado al Estado mexicano, entre otras cuestiones, a completar, en un plazo razonable, la adecuación de su derecho interno a la Convención. Con ello, se ordenó al Estado mexicano a ajustar la legislación secundaria y las normas que regulaban el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, de acuerdo con la, en ese entonces, reciente reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, que se ha citado con antelación.

Cabe destacar que, en 2013, en su resolución de supervisión al cumplimiento de su sentencia, la Corte Interamericana dio por acatada en su totalidad por el Estado mexicano su obligación de garantizar de forma efectiva a los ciudadanos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

Para ello, precisamente tomó en central consideración la aplicación que, con posterioridad a la condena, había hecho el Tribunal Electoral de la referida reforma constitucional del 2007. En esos precedentes, el Tribunal había aplicado esta reforma en juicios ciudadanos sometidos a su conocimiento, en un sentido favorecedor al acceso a la jurisdicción, en respuesta a alegaciones similares a los analizadas en este caso interamericano.

---

<sup>36</sup> Para un análisis más detallado de este caso, véase: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, Porrúa / UNAM, 2009.

La resolución sobre la supervisión al cumplimiento de la sentencia interamericana —y a su medida normativa de reparación— en el caso *Castañeda Gutman*, puede considerarse como un ejemplo de cómo se ha ejercido un control material de convencionalidad de la propia Constitución mexicana y del régimen legal reformado, tras la sentencia de fondo en ese asunto.

## VII. REFERENCIAS

- AYALA CORAO, Carlos, “Amparo interamericano”, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, coords.], México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal / UNAM—IIJ, tomo I, 2014.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en: *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* [Christian Steiner y Patricia Uribe, coords.], México / Bogotá, SCJN / Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3<sup>a</sup> ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay)”, en Vv. Aa., *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In memoriam Jorge Carpizo* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, coords.], México / Valencia, Tirant lo Blanch / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional / Corte Interamericana de Derechos Humanos / UNAM, 2013.
- y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9<sup>a</sup> ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, tomo VII (sección tercera), México, Cámara de Diputados / SCJN / TEPJF / CNDH / INE / Senado de la República / IIJ-UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de Derecho comparado y desde la Convención Americana de Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9<sup>a</sup> ed., edición conmemorativa del cente-

Tutela de los derechos políticos y de sus garantías en el sistema interamericano de Derechos Humanos

71

- nario de la Constitución de 1917, tomo V (sección segunda: Transversalidad constitucional con prospectiva convencional), México, Cámara de Diputados / SCJN / TEPJF / CNDH / INE / Senado de la República / IIJ-UNAM / Miguel Ángel Porruá, 2016; aparecido también en la obra: Vv. Aa., *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 2: Estudios jurídicos [Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, coords.], México, UNAM-IIJ / Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017.
- y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porruá / UNAM, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Vv. Aa., *El Derecho de amparo en el mundo* [Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coords.], México, Porruá / UNAM-IIJ / Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porruá / UNAM, 2011.
- HERRERA GARCÍA, Alfonso, “Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional a los derechos político electorales”, en el libro: *Tratado de Derecho Electoral* [Felipe de la Mata Pizaña y Clícerio Coello Garcés, coords.], México, Tirant lo Blanch, 2018.
- “El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos”, en el libro: *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro* [Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, coords.], México, UNAM / IIJ, tomo II, 2017.
- “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en: *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1<sup>a</sup> reimpresión, México, Porruá / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017.
- y González Bárcena, Salvador Andrés, “Capítulo 14: Control de constitucionalidad al caso concreto. La inaplicación de leyes en materia electoral”, en el libro: *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina* [Clícerio Coello Garcés, coord.], México, Tirant lo Blanch, 2015.
- y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en el libro: Vv. Aa., *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral* [Clícerio Coello Garcés, Felipe de la

- Mata Pizaña, y Gabriela Villafuerte Coello, coords.], México, Tirant lo Blanch, 2015.
- MARTIN, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, en el libro: Vv. Aa., *Derecho internacional de los derechos humanos* [Claudia Martin, Diego Rodríguez-Pinzón, y José A. Guevara B., compiladores], 1<sup>a</sup> reimpresión, México, Fontamara / Universidad Iberoamericana / Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.
- MATA PIZAÑA, Felipe de la, y Herrera García, Alfonso, “El carácter irreformable del derecho de acceso a la jurisdicción en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 29, Porrúa / IIDPC, enero-junio 2018 (en prensa).
- O'DONNELL, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano* [Alejandro Valencia Villa, ed.], 2<sup>a</sup> ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012.
- PELAYO MÖLLER, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en el libro: Vv. Aa., *Derecho internacional de los derechos humanos* [Claudia Martin, Diego Rodríguez-Pinzón, y José A. Guevara B., compiladores], 1<sup>a</sup> reimpresión, México, Fontamara / Universidad Iberoamericana / Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.
- SILVA GARCÍA, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2<sup>a</sup> ed., México, Tirant lo Blanch, 2016.
- TORO HUERTA, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano”, en Vv. Aa., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento* [Manuel Becerra Ramírez, coord.], México, IIJ-UNAM, 2007.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, y Faleh Pérez Carmelo, *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus / I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., 2016.

# El principio procesal de no discriminación con referencia al 40 aniversario del “Pacto de San José”

JUAN RIVERA HERNÁNDEZ\*

**SÍNTESIS:** Si el derecho procesal es una perspectiva de obtener la defensa de los derechos de las personas y si de manera reciente puede considerarse a la teoría general del proceso como la exposición de los conceptos y principios comunes a las distintas ramas de enjuiciamiento; entonces, la no discriminación, como derecho de las personas reconocido en la Constitución y en el “Pacto de San José”, tendría su perspectiva de ejercicio pleno al observarlo como un principio procesal de la disciplina científica del derecho procesal constitucional.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *El derecho de no discriminación como principio.* III. *Idea sobre los principios del derecho procesal en el enjuiciamiento.* IV. *El principio procesal de no discriminación.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Las consideraciones planteadas representan las limitaciones propias en la comprensión de un sector de las más altas cumbres de la literatura de procesal<sup>1</sup>. Este punto de partida sería el apoyo para in-

---

\* Integrante del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

<sup>1</sup> De estas literaturas, las doctrinas abstractas corresponderían a los procesalistas alemanes Bülow, Oskar, *Die Lehre von den Prozeßeinreden und die Prozeßvoraussetzungen*, Giessen, s. e., 1968, traducida bajo el título *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, Rosas Lichtschein, Miguel Ángel (trad.), Argentina, Buenos Aires, 1964; como también del mismo traductor y país, con la editorial Librería el Foro, 2008; y, Goldschmidt, James, *Der Prozeß als Rechtslage: Eine Kritik des prozessualen Denkens*, Berlín, 1925, con la traducción *Derecho, derecho penal y proceso. El proceso como situación jurídica. Una crítica al pensamiento procesal*, Jacobo López Barja de Quiroga, Ramón Ferrer Baquero y León García-Comendador Alonso (trads.), Madrid, Marcial Pons, 2015, t. III. Con la misma vertiente doctrinal sería la obra de Kholer, Josef, *Der Prozeßeinreden als Rechtsverhältnis*, 1988. Tales premisas se obtienen del sendero de luz ideado por el maestro Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México,

tentar trasladar cierta visión del derecho de no discriminación a un principio de la teoría general del derecho procesal constitucional. El objetivo planteado se delimita en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La idea central se obtendría del enjuiciamiento del derecho de no discriminación previsto en ambos documentos conformadores de un orden fundamental<sup>2</sup> que incluiría toda Constitución<sup>3</sup>.

---

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. reimp. 1992, t. I y II. De acuerdo con este desarrollo para postular el contorno científico del derecho procesal constitucional, se tiene el concepto de la materia, con especial referencia al apartado *naturaleza jurídica* de la vertiente *autonomía científica procesal*, elaborado por Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni (coords.), *Derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, pp. 458 y 460.

<sup>2</sup> Si bien, se indica: “Muchos autores han discutido los paralelos entre la norma fundante de Kelsen y la “regla de reconocimiento” de H. L. A. Hart (1907-1992), en tanto que ambas sirven como normas fundamentales en los sistemas jurídicos. Sin embargo, las semejanzas pueden ser exageradas; los dos conceptos operan dentro de las estructuras teóricas bastante diferentes. Se considera que la norma fundante de Kelsen (bajo un análisis neokantiano) es presupuesta por los ciudadanos cuando ellos consideran al derecho como normativo (como creador de obligaciones vinculantes); por el contrario, la regla de reconocimiento Hartiana deriva de las acciones de funcionarios en la interpretación y aplicación de las leyes de sistema” Brian, Bix, *Diccionario de teoría jurídica*, Enrique Rodríguez Trujano y Pedro A. Villarreal Lizárraga (trads.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 180. No obstante, el “orden fundamental” puede entenderse como un presupuesto (*grundnorm* o norma fundante básica de Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16a. ed., 3a. reimpresión, trad. Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2015, pp. 202 y 228.) que es aplicado (regla de reconocimiento de Hart o el enjuiciamiento como concepto procesal de Alcalá-Zamora) por el pueblo, a través de las autoridades dentro del proceso, quienes tendrían que asegurar el cumplimiento de la ética profesional inherente al orden fundamental (Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Algunas concepciones menores acerca de la naturaleza del proceso”, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Estudios de teoría...* op. cit., t. I, p. 423), para la perspectiva de obtención de la plena efectividad de los derechos de las personas, sin necesidad de una revolución.

<sup>3</sup> El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 definiría a la Constitución en los siguientes términos: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”. Cit. por García de Enterría, Eduardo, *La*

El principio procesal de no discriminación tiene la perspectiva de conseguir el ejercicio pleno de los derechos de las personas con énfasis en grupos en situación o condición de vulnerabilidad que no gozarían plenamente de sus derechos humanos. Como lo ha precisado el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los seres humanos de referencia son: “Niñas, niños y adolescentes; personas LGTBI, personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, poblaciones privadas de la libertad, personas en situación de pobreza, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y en general todo aquél ser humano que por su condición o su situación especial es excluido del goce irrestricto de sus derechos”<sup>4</sup>.

De manera que, la obra “Desafíos de la Democracia Incluyente” es oportuna en cuanto a su emisión, toda vez que es, como lo indica el procesalista mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

... el año de las conmemoraciones relativas a uno de los hitos más significativos en el progreso e institucionalización de la protección internacional de los derechos humanos en nuestro continente, esto es, la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por ende la creación de la Corte Interamericana... no podemos olvidar que 40 años después de la entrada en vigencia del ‘Pacto de San José’ aun nos encontramos transitando el camino hacia la efectiva protección de los derechos humanos...<sup>5</sup>

En consecuencia, idear el derecho de no discriminación como principio procesal sería una propuesta para consolidar la premisa relativa a que los Estados tienen la obligación reforzada para su protección y una vertiente para pretender su efectividad.

---

*Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., España, Civitas, 1985, p. 41.

<sup>4</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, realiza las palabras de bienvenida y da por inaugurado el Seminario Internacional en el marco del 59 PES”, *Seminario Internacional “40 años de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de grupos en situación de vulnerabilidad y su impacto”*, 29 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/galeria-multimedia.html>, consultado el 11 de octubre de 2018.

<sup>5</sup> *Idem.*

## II. EL DERECHO DE NO DISCRIMINACIÓN COMO PRINCIPIO

Uno de los principales problemas que se presentan para el derecho está relacionado con la posibilidad de que sea comprensible para quien recurre al mismo. El problema planteado puede ser más severo si quien acude ante una autoridad para solicitar la solución a algún conflicto es discriminado por su definición de persona en el derecho que sirve de sustento para la resolución de la misma controversia.

Sin embargo, esa ocasión es al mismo tiempo una posibilidad y expectativa para el pleno goce del principio de no discriminación, porque se observaría la aparición del doble ordenamiento jurídico; esto es, el punto de vista de derecho material (estático) y procesal (dinámico); conformándose el punto de vista jurídico procesal (dinámico) como método de la ciencia jurídica procesal<sup>6</sup>.

Particularmente, el profesor James Goldschmidt refiere que el sentido y alcance del doble ordenamiento jurídico consiste en: “El nacimiento de un derecho o de una obligación material va unida con la existencia de los hechos que forman su tipo legal. Los derechos o [y] las cargas procesales dependen de la evidencia, especialmente de la prueba de cualquier hecho”<sup>7</sup>.

De lo anterior se desprende que, para el *derecho material* la no discriminación se uniría a la existencia de las personas. Esta primera parte del ordenamiento jurídico es examinada en este apartado y puede de ser obtenida, entre otro y fuera del enjuiciamiento ejercido dentro del proceso<sup>8</sup>, con la sola lectura de diferentes documentos, los cuales precisarían que la condición o situación de las personas no debe impedir el goce de todos los derechos reconocidos a los seres humanos, de manera que al existir esta previsión la doctrina lo concebiría como principio.

Los ordenamientos que reservan la no discriminación generalmente son documentos cuya emisión y origen se ubicaría en el vértice de

<sup>6</sup> Cfr. Goldschmidt, James, *Derecho, derecho penal y proceso...* op. cit., pp. 241-256.

<sup>7</sup> Cfr. Goldschmidt, James, *Principios generales del proceso*, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2001, p. 17.

<sup>8</sup> Cfr. Infra. II. Idea sobre los principios del derecho procesal en el enjuiciamiento.

los sistemas jurídicos que tienen el énfasis de protección de los derechos humanos.

A 70 años de su proclamación en la Resolución 217 A (III), por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París (10 de diciembre de 1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1º) y toda persona tiene los derechos así como libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (artículo 2º)<sup>9</sup>.

En el caso del continente europeo se le concibe como el goce de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la prohibición de discriminación es asegurada sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación (artículo 14)<sup>10</sup>.

El derecho material vertido en las disposiciones de referencia sería semejante a los artículos 1.1, 17.2, 24 y 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>; y 1, párrafo quinto, 2, inciso

---

<sup>9</sup> Cfr. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf), consultado el 29 de octubre de 2018.

<sup>10</sup> Cfr. Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf), consultado el 29 de octubre de 2018.

<sup>11</sup> “Artículo 1.1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 17.2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

B, primer párrafo, 29, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup>.

De esa manera, en el artículo 17.2 del “Pacto de San José” se establece el “principio de no discriminación”. Entonces, este precepto, al contraste de toda la Convención, adquiría la connotación de *principio*.

---

Artículo 27.1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), consultado el 30 de octubre de 2018.

<sup>12</sup> “Artículo 1... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2... La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Artículo 29... En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación”. Cfr. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf), consultado el 30 de octubre de 2018.

La doctrina se esfuerza en delimitar tal concepto. El profesor Ronald Dworkin indicaría que el ordenamiento jurídico distinguiría entre reglas o normas jurídicas y principios<sup>13</sup>:

La diferencia entre principios jurídicos y normas jurídicas es una distinción lógica. Ambos conjuntos de estándares apuntan a decisiones particulares referentes a la obligación jurídica en determinadas circunstancias, pero difieren en el carácter de la orientación que dan. Si los hechos que estipula una norma están dados, entonces o bien la norma es válida, en cuyo caso la respuesta que da debe ser aceptada, o bien no lo es, y entonces no aporta nada a la decisión... Los principios tienen una dimensión que le falta a las normas: la dimensión de peso o importancia... Cuando los principios se interfieren... quien debe resolver el conflicto tiene que tomar en cuenta el peso relativo de cada uno... Las normas no tienen esa dimensión...<sup>14</sup>

En este planteamiento, el principio tendría que ser observado con base en los hechos que lo conforman frente al peso e importancia de otro principio que se uniera con la existencia de los mismos hechos; por esa razón, dicha perspectiva se integraría al derecho material, dando que no se observaría una dependencia a la evidencia.

En cambio, si se atendiese a dicha dependencia, entonces el referido planteamiento se integraría como un método de la ciencia procesal, al tiempo que sería no trascendente la discusión de la separación entre derecho y moral<sup>15</sup>, por la respuesta que daría la evidencia especial-

---

<sup>13</sup> Cfr. Atienza, Manuel, y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, España, Editorial Ariel, S. A., 1996, pp. 1-3.

<sup>14</sup> Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.) Barcelona, Editorial Ariel, 2012, pp. 74, 75, 77 y 78.

<sup>15</sup> A pesar de que el centro del debate fue la creación del concepto de regla o norma jurídica en el positivismo jurídico del profesor Hart, dicho filósofo advertía de la incorporación de principios morales en las prescripciones jurídicas reglamentarias en 1958, mediante su artículo “Positivism and the separation of law and morals,” en Harvard Law Review, vol. 71, núm. 4, pp. 593-629: “...por virtud de prescripciones jurídicas expresas principios morales pueden ser incorporados en diversos puntos a un sistema jurídico y formar parte de sus reglas, o que los tribunales pueden hallarse jurídicamente obligados a decidir de acuerdo con lo que consideren más justo o mejor”. Hart, H. L. A., “El positivismo jurídico y la separación entre el derecho y moral”, en Hart, H. L. A., *Derecho y moral. Contribuciones a su análisis*, trad. Carrión, Genaro R., Buenos Aires, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1962, p. 11. De lo anterior se desprendería que en el concepto de derecho basado en “normas o reglas jurídicas”, el profesor Hart,

mente de la prueba de cualquier hecho para solventar la controversia a través de la cosa juzgada o fuerza judicial, en el sentido amplio del término, esto es, que esta sea dictada por autoridades no estrictamente judiciales pero que conocen de derechos y cargas procesales en asuntos sometidos a su conocimiento y resolución.

Esto porque, en cierto sentido se mencionaría que el derecho procesal se describe a través de la evidencia, sea mediante las pruebas, indicios y los actos procesales: hechos no controvertidos, reconocidos y/o notorios, etc.; en el contexto de la doctrina abstracta de la situación jurídica<sup>16</sup>.

El razonamiento establecido para la obra de *Los derechos en serio*, pudiera relacionarse con el sentido y alcance que confiere al concepto de *principio* el maestro Robert Alexy, quien señala:

Los principios son mandatos de optimización con respecto a las posibilidades jurídicas y fácticas... Si una norma de derecho fundamental con carácter de principio entra en colisión con un principio opuesto, entonces la posibilidad jurídica de la realización de la norma de derecho fundamental depende del principio opuesto... el carácter de normas iusfundamentales implica que, cuando entran en colisión con principios opuestos, está ordenada una ponderación... Al nivel de los principios pertenecen todos los principios relevantes para las decisiones iusfundamentales bajo la Ley Fundamental [Constitución alemana]<sup>17</sup>.

De ello se observa que, la dependencia en el concepto citado es entre principios y la existencia de los hechos que forman su tipo de derecho fundamental o “normas iusfundamentales”, que serían conformadoras del orden fundamental<sup>18</sup>. De ahí que el concepto se relacionaría también con el derecho material, cuya delimitación concep-

---

reconoce la posibilidad de la incorporación de principios morales para que los tribunales pudieran encontrar el derecho basado en la verdad y se pruebe con elementos objetivos o evidencias que lo sustenten, sin soslayar en ello la labor de todas las autoridades, porque no solo es obligación de la persona el acreditar su derecho o derechos fundamentales, sino la autoridad, con equidad procesal, tiene la perspectiva de hallar u obtener tal verdad. *Vid. Infra. III. Idea sobre los principios del derecho procesal en el enjuiciamiento.*

<sup>16</sup> Cfr. Goldschmidt, James, *Derecho, derecho penal y proceso...* op. cit.

<sup>17</sup> Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 112 y 130.

<sup>18</sup> *Vid. Supra*, nota 2.

tual puede ser coincidente con la postura del profesor Luigi Ferrajoli, quien indica: “... los derechos fundamentales, y por tanto las normas constitucionales en qué consisten, precisamente porque son de todos y de cada uno, no son suprimibles ni reducibles por la mayoría, que no puede disponer de lo que no le pertenece”<sup>19</sup>.

Cabe señalar que una manera de actualización “automática” o “relacionada” con la existencia de los hechos, también la desarrollaría el maestro Hans Kelsen a través de la exposición del principio de imputación:

La forma lingüística en que formulan tanto el principio de causalidad como el de imputación, es la de una proposición condicional en la cual una determinada condición es conectada con determinada consecuencia. Solo que el sentido de esa relación conectiva es, como ya hemos visto, diferente en ambos casos. El principio de causalidad sostiene que si el hecho A se produce, entonces también se ha de dar el hecho B (o se producirá). El principio de imputación afirma que, cuando se da A, B debe ser... ‘Imputación’ es el término que designa una relación normativa. Esta relación —y no otra cosa— se expresa mediante el verbo ‘deber’, en la forma que es utilizado en leyes morales o jurídicas<sup>20</sup>.

Como se observa, el principio de imputación dispone que una consecuencia legal (deber ser, sea moral o jurídico) es relacionada con la existencia de los hechos, esto es, si el hecho A se produce, debe ser B. Esto sería la explicación del derecho material (estático). En contraste, en el derecho procesal (dinámico), quizás el principio de imputación kelseniano se explicaría a través de la noción *cosa juzgada* (que probablemente es un “eco” del expediente procesal y fuente de exigencia de un derecho material originado con la pretensión que acompañó a la acción procesal).

La cosa juzgada sostendría que si el hecho A pende de la evidencia, debe ser la perspectiva de obtener B. Por ejemplo, si se acredita que se violó el principio procesal de no discriminación, debe ser posible obtener B:

---

<sup>19</sup> Ferrajoli, L., *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia*, t. II, *Teoría de la Democracia*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, Trotta, 2016, p. 47.

<sup>20</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura...* op. cit., pp. 103 y 104.

- La restitución a la persona en el pleno goce del derecho violado (o derechos de los seres humanos previstos en el orden fundamental), restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, si el acto reclamado (hecho A acreditado con evidencias) es de carácter positivo, o
- El obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho (o derechos) de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija, si el acto reclamado (hecho A acreditado con evidencias) es de carácter negativo o implique una omisión<sup>21</sup>.

Mas, si no se obtiene B (esto es, los supuestos mencionados de restitución y respeto del derecho, derivado de un *acto de imposible reparación*<sup>22</sup>) debe ser posible obtener un cumplimiento sustituto<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, con última reforma difundida en el mismo medio de notificación el 15 de junio de 2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf), consultado el 30 de octubre de 2018.

<sup>22</sup> Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que de acuerdo con el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la irreparabilidad del acto reclamado y el principio de definitividad, constituyen *presupuestos* distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto. El acto de ejecución irreparable tiene su origen en la naturaleza del acto de autoridad que se impugna y en su especial trascendencia a la esfera jurídica del quejoso, por la afectación que implica a un derecho sustantivo o material, la cual no es susceptible de repararse con el dictado de un fallo favorable a sus intereses (aquí se observa que B, no necesariamente *debe ser*). Por su parte, la regla de definitividad refiere a la exigencia de agotar previamente a la promoción del proceso constitucional de amparo, los recursos ordinarios de impugnación que establezca la ley que rige el acto reclamado. Por lo tanto, en el caso de los actos en el proceso que sean de imposible reparación, antes de acudir al amparo es necesario agotar el medio ordinario de defensa que en su caso prevea la ley, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 61 de la Ley de Amparo. Cfr. Jurisprudencia Pleno, J. 11/2018 (10.a.), “Definitividad. debe agotarse ese principio tratándose de actos en juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Libro 55, junio de 2018, t. I. Por tanto, B (un acto irreparable) deber ser una perspectiva de obtenerlo con un cumplimiento sustituto, por ejemplo a través del pago de daños y perjuicios que dispone el artículo 204, de la ley de amparo. Cfr. Nota 23.

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 204 de la Ley de Amparo, *op. cit.*

Ello sería una razón del carácter dinámico del derecho procesal, porque B no “deber ser” sino que “debe ser una perspectiva de obtener”. En esta vertiente, a mayor cultura en el cumplimiento de la carga procesal de presentación de la demanda ante la autoridad y menores actos intraprocesales de corrección en el contexto de la doctrina abstracta de la relación jurídica (en el derecho procesal mexicano se pueden exemplificar menores actos intraprocesales con las excepciones al principio de definitividad del amparo<sup>24</sup> o mediante el *per saltum* en materia electoral<sup>25</sup>) para la emisión y ejecución de la cosa juzgada; menor probabilidad de un cumplimiento sustituto<sup>26</sup>.

De ese modo, quizá en las obras *Los derechos en serio*, *Teoría de los derechos fundamentales*, *Principia iuris* y *Teoría pura del derecho*, los principios se actualizarían en automático a la existencia de los hechos, como lo dispone la visión del derecho material. Sus elementos conformadores, en conjunto con las teorías de la interpretación constitucional y la argumentación jurídica, pudieran adaptarse en el

---

<sup>24</sup> Cfr. Nota 22.

<sup>25</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación indicó que de la interpretación gramatical de los artículos 41, base I, párrafo tercero y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80, párrafos 1, inciso g), 2 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que para que un ciudadano pueda acudir al órgano jurisdiccional correspondiente, por violación a sus derechos político-electORALES por parte del partido político al que esté afiliado, debe agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, salvo en aquellos casos en los cuales ya se hubiere presentado la demanda de la instancia procedente, para lo cual se requiere de forma indefectible el desistimiento, a fin de evitar la emisión de resoluciones contradictorias por autoridades u órganos diversos. En ese sentido, si a través de un escrito el promovente comunica al órgano partidario responsable, su intención de someter la controversia planteada a la jurisdicción del tribunal competente, ejerciendo la acción *per saltum*, a fin de que se le administre justicia pronta, completa e imparcial y con el objeto de evitar la irreparabilidad del acto reclamado, ello constituye un desistimiento tácito de la instancia partidista previa. Jurisprudencia 2/2014, con el rubro “Desistimiento tácito del medio de impugnación intra-partidista. procede cuando el promovente comunica al órgano responsable su intención de acudir “per saltum” ante la autoridad jurisdiccional competente”.

<sup>26</sup> Hacia la posible obtención de lo indicado en este apartado se dirigiría el proceso constitucional de la libertad.

enjuiciamiento ejercido en el proceso, pero ello desde la perspectiva del derecho procesal.

Ante la presencia de doctrina vinculada con el derecho material, sigue siendo vigente la observación de Oswald Spengler, quien advirtió: “Los romanos crearon una estática jurídica; a nosotros nos corresponde crear una dinámica jurídica”<sup>27</sup>. Entonces, la dinámica jurídica requeriría que las ideas se proyecten hacia planos más rigurosos de la dogmática jurídica, dado que el maestro Oskar Bülow señaló:

Ya se tiene experiencia repetida de que a teorías para cuya fundamentación no se dan, desde tiempo atrás, más que falsas interpretaciones de pasajes del *Corpus Juris* nunca se las ha desaprobado de alguna manera y considerado carentes de valor en el derecho actual. A veces, aquellos pasajes han servido de pretexto para procurar un punto de apoyo aceptable a una idea jurídica alemana o para abrir camino a un principio pedido por las necesidades propias del mundo moderno. En uno y otro caso ha ocurrido que, por una feliz casualidad, una mala interpretación del derecho romano ha producido —contra la voluntad de los intérpretes— una tesis que encontró una buena acogida general y que pronto arraigó por la costumbre<sup>28</sup>.

Ciertamente, la fundamentación del derecho procesal puede partir, en la búsqueda e inspiración de otras materias, porque como lo indica el procesalista James Goldschmidt:

He buscado y encontrado conexiones de filosofía del Derecho para las ideas básicas de este trabajo, a las que la observación empírica de los fenómenos procesales me ha conducido, como en su momento lo han hecho Bülow, junto a Jhering, y, recientemente, Sauer junto a Sander. En lo que refiere al campo más restringido, al que esa conexión pertenece, mi trabajo se asocia a las conclusiones científicas de Bülow y Kohler. Ambos son, en mi opinión, los pioneros de la moderna ciencia procesal, mientras que la labor investigadora de Wach ha favorecido al derecho judicial material y Stein y Hellwig, indudablemente, han prestado servicios imperecederos en la profundización del Derecho procesal, aunque no han mostrado, realmente, nuevas vías. En el trabajo de Sander, que apareció cuando se había puesto por escrito, aproximadamente, la mitad del manuscrito, he

<sup>27</sup> Spengler, Oswald, *Untergang des Abendlandes*, II, 98. Cit. por Cfr. Goldschmidt, James, “Prólogo”, en Goldschmidt, James, *Derecho, derecho penal y proceso...* op. cit., p. 40.

<sup>28</sup> Bülow, Oskar Von, *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales...* op. cit. p. 288.

encontrado ideas semejantes, sin que me hayan influido, no obstante, en modo alguno<sup>29</sup>.

De lo anterior se desprende que, la conformación de cualquier idea (como el principio procesal de no discriminación) no es un camino pacífico, pero pudiera sustentarse con la segunda naturaleza del ordenamiento jurídico (la “otra cara de la luna”), el derecho procesal y de ahí obtener un principio común a la rama de enjuiciamiento del derecho procesal constitucional, el cual posiblemente pudiera encontrar su compatibilidad con la teoría general del proceso<sup>30</sup>.

### III. IDEA SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL EN EL ENJUICIAMIENTO

El derecho procesal contaría con sus propios principios. El profesor alemán James Goldschmidt, siguiendo al proceso español, señaló que entre estos estarían:

– Principio acusatorio. Si no hay acusación, no hay proceso. Así, cuando el ministerio fiscal solicite sobreseimiento y no hubiese querellante particular ni se presentare nadie a sostener la acusación, el juez acordará el sobreseimiento solicitado y solo tendrá, en caso de discrepancia, la facultad de acudir en consulta al fiscal del Tribunal Superior. La importancia del sumario (expediente procesal) para el resultado del proceso (en último término el sumario es una *inquisición del acusador*), la constitución del mismo, como información del fiscal, implica solo un mantenimiento formal del principio acusatorio.

Por eso, en la ley se puede atribuir al juez el poder discrecional de autorizar al procesado para que tome conocimiento de las diligencias que crea oportunas, siempre que no perjudiquen al sumario mismo. Pero, no puede reunirse con el principio acusatorio la exclusión del procesado de la vista en que se basa el auto del Tribunal mandando a

<sup>29</sup> Goldschmidt, James, “Prólogo”, en Goldschmidt, James, *Derecho, derecho penal y proceso... op. cit.*, p. 41.

<sup>30</sup> Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal”, *Revista Iberoamericana de derecho procesal Madrid*, España, 1968, p. 5.

abrir el juicio oral o sobreseyendo, como tampoco puede objetarse el que formule alegatos.

– Principio de conformidad con los autos. Como contraste al principio de oralidad se representa por el de la escritura, con arreglo al cual la resolución judicial ha de basarse solo en el material procesal depuesto por escrito en los autos (*quod non est in actis non est in mundo*).

– Principio de contradicción. Este domina el juicio oral. Se comunicarán a los procesados las calificaciones para que manifiesten también, por conclusiones numeradas y correlativas a las de la calificación que a ellos se refiera, si están conformes o no con cada una o, en otro caso, los puntos de divergencia. Las partes producen las pruebas testifical y pericial que han propuesto y se les concederá la palabra para exponer sus razones, por la acusación y la defensa. El procesado tiene la última palabra.

– Principio de inmediatividad. Se reconoce como un principio especial del recibimiento a prueba. Oralidad e inmediatividad han de diferenciarse: la oralidad es una forma del entendimiento, en tanto que la inmediatividad es un escalón de la percepción. Por eso coinciden los efectos de los dos principios, en cuanto que la forma oral de las alegaciones de las partes y de las manifestaciones del pensamiento que se encuentran como medios de prueba, sobre todo las declaraciones testificales, representan al mismo tiempo el más inmediato escalón perceptible.

El principio de inmediatividad prescribe al juez de qué modo debe utilizar los medios de prueba y concierne a la relación del juez con dichos medios; y prescribe de qué medios de prueba debe utilizar y concierne a la relación de los medios de prueba a los hechos por probar. Tal principio también tiene un sentido subjetivo o formal y objetivo o material.

– Principios de la política procesal. Son segmentos de la política estatal en general de una nación, en tanto que la estructura del proceso penal en una nación no es sino el termómetro de los elementos corporativos o autoritarios de su constitución. A partir de esta experiencia, la ciencia procesal ha desarrollado un número de principios opuestos constitutivos del proceso. La mutua lucha de los mismos, el triunfo, ya del uno, ya del otro, o su fusión, caracterizan la historia del

proceso. El predominio de uno u otro de estos principios opuestos en el derecho vigente no es tampoco más que un tránsito del derecho del pasado al derecho del futuro<sup>31</sup>.

Por su parte, el procesalista Eduardo J. Couture menciona:

¿Cómo se desenvuelve la ley y los mandamientos de la constitución?... Al legislador no se le presenta en primer término la tarea de redactar leyes, sino la de planear principios...

... el legislador procesal debe tomar partido, por ejemplo, entre la oralidad y la escritura; entre el impulso procesal de oficio y el impulso a petición de parte; entre el proceso dispositivo y el proceso inquisitorio; entre las pruebas racionales y las pruebas legales; entre la secuencia y desenvolvimiento discrecional del proceso, o el principio de preclusión.

En último término, el legislador debe estructurar la ley procesal refiriéndose a alguno de estos principios. Debe aclararse que, históricamente, casi todos estos principios se han combinado entre sí: no han existido procesos inquisitivos puros, procesos dispositivos puros; pruebas racionales absolutas, ni pruebas exclusivamente legales, etc. El legislador dosifica estos principios, pero no puede desentenderse de ellos, como el constructor que realiza una obra no puede desentenderse, de aquellas líneas directivas fundamentales consignadas en el plano del arquitecto, sin las cuales es posible iniciar la construcción del edificio que se le ha confiado.

Así, advertidas las cosas, comprendemos de qué manera *los mandamientos* [del orden fundamental] adquieren vigor a través de los *principios*, a su vez, los principios procesales se revelan en *leyes procesales*. (Énfasis original)<sup>32</sup>.

De lo anterior, se obtiene la cercana coincidencia entre los principios señalados por los dos grandes maestros, y se puede observar a través del principio de la política procesal de James Goldschmidt y la revelación sobre la materia en las leyes procesales de Eduardo J. Couture, que ambos autores encontrarían una relación de los principios procesales con la Constitución, esto es, el primero referiría que serían sus elementos y el segundo que los mandamientos de la Constitución adquieren vigor con los principios procesales revelados en leyes. Aquí surge el planteamiento medular ¿Acaso los principios procesales no se

<sup>31</sup> Cfr. Goldschmidt, James, *Principios generales del proceso...* op. cit., pp. 100, 102, 106, 115-118.

<sup>32</sup> Couture, Eduardo J., *Estudios, ensayos y lecciones de derecho procesal civil*, México, Editorial Jurídica Universitaria, S. A., 2001, pp. 125 y 126.

podrán revelar en la Constitución misma? Pienso que sí ¿cuáles serían y fundamentarían a las distintas ramas de enjuiciamiento? Considero que serían aquellos del apartado procesal del orden fundamental y parece ser que pudieran iniciar por fundamentar al derecho procesal constitucional, con la intención de que sustenten las distintas ramas de enjuiciamiento.

El razonamiento consistente en que los principios procesales de la Constitución fundamentan a la disciplina científica de referencia, al tiempo puede cumplir lo precisado por el maestro Jesús González Pérez:

... Si la disciplina que llamamos Derecho procesal constitucional tiene por objeto el estudio de la reglamentación de los procesos constitucionales y no va más allá, extendiéndose a las cuestiones de fondo que en ellos se debaten, es Derecho procesal y solo Derecho procesal. Si, por razones prácticas, quiere hacerse otra cosa y abordar cuestiones materiales relacionadas con la defensa de la Constitución, estaríamos ante un objeto híbrido que ya solo podría tratarse correctamente utilizando *las técnicas de las respectivas Ciencias* (énfasis añadido)<sup>33</sup>.

En este contexto, el maestro español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo advertía la posibilidad de que las bases del proceso estaban pre vistas en el orden fundamental, al exponer que en el caso del proceso penal, este encontraba su sustento en la Constitución española:

... no parece oportuno incorporar a un texto de tan difícil reforma, como la Constitución, las bases del enjuiciamiento penal... [no obstante los]... artículos que aquí nos interesan... aunque con ribetes de originalidad, y presentan las siguientes características comunes: 1<sup>a</sup>, todos ellos giran en la órbita del proceso penal, bien que algunos funcionen también en los otros órdenes del enjuiciamiento [p. ej. Diligencias de prueba con medidas precautorias] 2<sup>a</sup>, todos ellos... cuentan con la protección del recurso de amparo; 3<sup>a</sup>... ellos pueden ser restringidos mediante resolución judicial, cuya estructura, sin embargo varía: *sentencia firme*, para acordar el confinamiento o el destierro y la suspensión de periódicos; *auto*, para elevar la detención a prisión, y para la detención y examen de la correspondencia; *mandamiento*, para la entrada y registro domiciliario y para la recogida de libros y periódicos.

<sup>33</sup> González Pérez, Jesús, “Prólogo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 9 y 10.

El artículo... consagra el principio *nullum crimen nulla poena sive previa lege et iudicio...* y acaso habría sido conveniente también, consignar en él mediante un nuevo párrafo, la prohibición de establecer tribunales excepcionales.

... [Estos principios procesales]... de la Constitución, que por esa razón y por su superioridad debe prevalecer, cuando surja la pugna, frente a las disposiciones... mencionadas [de la Ley sobre el Tribunal de Garantías] (énfasis original)<sup>34</sup>.

En consecuencia, el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo expone las bases del proceso penal, las cuales conformarían los principios procesales que deberían observarse en el proceso constitucional y que son: unidad procesal que deriva de los artículos constitucionales que se emplean en el proceso penal y que también aplicarían en los otros órdenes de enjuiciamiento, entre ellos, precisamente en el proceso constitucional; la existencia de un segundo grado del proceso constitucional, que es exemplificado en la anterior cita, mediante el recurso de amparo; la presencia de actos procesales de las partes y de la autoridad, que explica el procesalista español mediante la sentencia firme, auto y mandamiento; la observancia al principio ninguna pena o sanción sin ley previa y la prohibición de la existencia de autoridades especiales sino que deben ser previas al accionar inicial del proceso. Estos principios se integrarían a la técnica procesal y se relacionarían con la búsqueda como también con la obtención de la esencia de la cosa juzgada<sup>35</sup>.

Además, los principios procesales se insertarían en el enjuiciamiento, el cual:

...como epígrafe o título de los códigos respectivos es netamente superior a proceso (o procesal), con acepciones extraprocesales, y a procedimiento, que además de ese defecto, ofrece el de su insuficiencia para extenderse a la totalidad del horizonte procesal. En cambio, enjuiciamiento, vinculado en un sentido al juicio (más concretamente: al juicio judicial, *aunque por analogía se aplique a veces en otros órdenes*) y que refleja,

<sup>34</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “XVIII, la Constitución y el enjuiciamiento criminal”, en Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Ensayos de derecho procesal civil, penal y constitucional*, Buenos Aires, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina, S. A., 1944, pp. 617-620.

<sup>35</sup> Cfr. Goldschmidt, James, *Derecho, derecho penal y proceso...* op. cit. al final de la nota 671, p. 255.

además, el desarrollo de la actividad procesal necesaria para llegar a la obtención de ese juicio, representa, en cierto modo, un término que abarca a un tiempo el proceso y el procedimiento (énfasis original)<sup>36</sup>.

Consiguiertemente, enjuiciar los conflictos relacionados con el orden fundamental sería someter la conducta que viola u omite la Constitución o genera incertidumbre acerca de sus significados dentro del proceso constitucional<sup>37</sup>.

Justamente, en el enjuiciamiento constitucional un principio procesal sería la no discriminación<sup>38</sup>.

#### IV. EL PRINCIPIO PROCESAL DE NO DISCRIMINACIÓN

De acuerdo con el procesalista Bülow las teorías de la competencia, de los poderes del tribunal o de las autoridades que protegen procesalmente los derechos de las personas, de la legitimación procesal, tendrían la única condición esencial previa de considerar a esas teorías desde el punto de vista de la relación procesal así como de los presupuestos procesales y eliminar totalmente del sistema procesal, las excepciones procesales, de ese modo solicitaba: “Que se pierda este pomposo ornato del más caprichoso latín canónico, nadie lamentará seriamente. Una ampliación del camino abierto al desecharse la teoría de las excepciones procesales es asunto de la ciencia. Pero, a la

---

<sup>36</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Aciertos terminológicos e institucionales del derecho procesal hispánico”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, abril-junio de 1948, núm. 38, t. X, p. 58.

<sup>37</sup> Cfr. Rivera Hernández, Juan, “Los jueces constitucionales y la resolución de los límites territoriales”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 16, julio-diciembre 2011, p. 227. La idea se sustenta en los planteamientos formulados por el profesor Héctor Fix Zamudio, véase por ejemplo “La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana (ensayo de una estructuración procesal del amparo)”, *tesis de licenciatura*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1955, p. 66.

<sup>38</sup> Un primer desarrollo de los principios procesales fue expuesto en la ponencia: “Proceso constitucional y libertad de prueba. Relacionado con mujeres, niñas y niños”, en las *Jornadas de reflexión “Las mujeres frente al sistema de justicia penal”*, Casa de la Cultura Jurídica “Francisco H. Ruiz Rivero”, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ciudad de Mexicali, Baja California, el 24 de marzo de 2017.

legislación incumbe el deber de no oponerle por más tiempo los anteriores inconvenientes y no prestar a éstos, con su autoridad, nueva fuerza de resistencia”<sup>39</sup>.

De acuerdo con este planteamiento, la principal atención del procesalista Alemán sería desechar la teoría de las excepciones procesales y en su lugar se escribiera en las legislaciones, por ejemplo, la noción *presupuestos procesales* u otro término que expresara mejor el concepto a interpretar<sup>40</sup>. Así, ¿La sustitución de las excepciones por presupuestos procesales pudiera ser comprendida como los principios que expone la teoría general del proceso, porque los presupuestos procesales tienen que ser observados de oficio en la resolución que pone fin al debate del proceso? Si dichos presupuestos existen en el proceso o pertenecen al proceso porque solo allí pueden ser tratados, discutidos y probados como también allí resueltos definitivamente, lo cual exigiría para el profesor Bülow abrir a la investigación un amplio campo y promisorio de muchos e importantes frutos<sup>41</sup>; entonces, podrían configurarse como principios de la teoría general del derecho procesal y del derecho procesal constitucional.

Al coincidir con este planteamiento podría decirse que el principio de no discriminación pertenece al proceso porque solo allí puede ser tratado, discutido, probado y resuelto, también como parte de su relación y situación jurídica, tendría la perspectiva de obtener su ejecución. Este principio, al contraste del contenido del concepto del derecho procesal constitucional como fenómeno histórico social, ideado por el maestro Eduardo Ferrer Mac-Gregor<sup>42</sup>, quizá pudo haberse encontrado en el *nómos* del derecho ateniense<sup>43</sup>, o probablemente en el *Bonham's Case* resuelto por el Juez Coke en el año de 1610, quien mediante su sentencia estableció: “even an Act of Parliament made

---

<sup>39</sup> Bülow, Oskar Von, *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales...* op. cit., pp. 299 a 302.

<sup>40</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>41</sup> Cfr. *Ibídem*, pp. 281 a 283.

<sup>42</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen Científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008., p. 92. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Forjadores del derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2009, pp. 46 y 64.

<sup>43</sup> Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 46-47.

against Natural Equity is void in itself; for ‘*jura naturae sunt immutabilia*’ and they are ‘*leges leguen*’”<sup>44</sup>.

Particularmente, el principio procesal de no discriminación se encontraría al enjuiciar ciertos casos. En Estados Unidos la doctrina “separados pero iguales” adoptada en 1896, fue atacada mediante el principio en análisis previsto en la enmienda XIV, por consistir discriminación racial. El 17 de mayo de 1954 (58 años después): “En ‘Brown v. Board of Education’ la Corte entonces se apartó de aquella doctrina, sosteniendo que la segregación de los niños en las escuelas públicas, fundada en motivos de raza, los priva de gozar de idénticas oportunidades educacionales... Brown v. Board of Education asumió que la Constitución incorporó un compromiso con la igualdad racial y que este valor era tan real y tan importante como para justificar superar obstáculos antes vistos como imaginables”<sup>45</sup>.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en octubre de 1995 sentenció el caso Kalande:

... una norma nacional que establece que, en una promoción, las mujeres que tienen la misma capacitación que sus competidores masculinos gozan automáticamente de preferencia en los sectores en los que estén infrarrepresentadas, entraña una discriminación por razón de sexo... Pues bien, una normativa nacional que garantiza la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres en un nombramiento o promoción va más allá de una medida de fomento de la igualdad de trato y sobrepasa los límites de la excepción establecida...<sup>46</sup>

En este caso, se pretendería obligar a una apreciación objetiva que tuviera en cuenta todos los criterios relativos a la persona, pero estos no podrían ser discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas, y para contrarrestarlo serían válidas las acciones positivas a favor de todas las mujeres<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma...* op. cit. p. 52.

<sup>45</sup> Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/node/365028>, consultado el 1 de noviembre de 2018. Cfr. Disponible en: <http://dialogoatlantico.com/2014/06/separados-pero-iguales-en-el-siglo-xxii/>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

<sup>46</sup> Atienza, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, 1a. ed., 2da. reimpresión, Madrid, Editorial Trotta, p. 469.

<sup>47</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 470. Sobre el contenido del fallo de referencia, el autor consultado indica una cuestión sugerente: “¿Y cómo calificar argumentativamente el

El 11 de julio de 2018, en un asunto relacionado con el expediente SUP-REP-623/2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación prohibió el uso de estereotipos de género en la propaganda electoral<sup>48</sup>.

En algunos casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conocido el principio de no discriminación. En el amparo en revisión 601/2017, en el que se resolvió sobre una adolescente que quedó embarazada por violación y el hospital se negó a practicar el aborto. La Corte determinó que la negativa fue una violación grave de los derechos humanos<sup>49</sup>. En el amparo en revisión 644/2016, un reglamento

---

hecho de que los once jueces que decidieron el caso Kalanke fueran varones?”. La respuesta a la cuestión estaría relacionada con la ética profesional que exige el derecho procesal. Vid. Supra. Nota 2.

<sup>48</sup> Este caso dio origen a la tesis XXXV/2018, aprobada por unanimidad de 7 votos (2 corresponden a mujeres), el 24 de octubre de 2018, cuyo rubro y texto es el siguiente: “PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. SE PROHÍBE EL USO DE ESTEREOTIPOS DISCRIMINATORIOS DE GÉNERO. De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 y 10, inciso c, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; 6, inciso b, y 8, inciso b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 5, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como con la jurisprudencia 21/2018 de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, y lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso González y otras vs. México), en el sentido que el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, se advierte que es obligación del Estado mexicano tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de género, a fin de eliminar los prejuicios y prácticas discriminatorias basadas en estereotipos. Por ello, en la comunicación de sus mensajes políticos y propuestas electorales, los partidos políticos como entidades de interés público, deben contribuir a la eliminación de la violencia y no reproducir estereotipos discriminatorios. Ello, porque la construcción social de lo femenino y lo masculino debe orientarse hacia la igualdad, el respeto y reconocimiento mutuo entre géneros. Por tanto, la propaganda electoral emitida por los partidos políticos, coaliciones y candidatos no debe afectar directa o indirectamente a algún género, a través del uso de estereotipos discriminatorios”.

<sup>49</sup> La sentencia estableció en la nota 8: “Sin pasar por alto que, conforme al artículo 1º de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que establece que: “[...] se entenderá por el término “tortura” todo

disponía que las personas mayores de 3 años estaban impedidas para estar con su madre en el Centro de Reinserción Social; al cumplir tal edad, a una niña se le impidió estar con su madre en dicho lugar, al resolver la Primera Sala de la Corte estableció que la salida de la niña del propio Centro debe ser gradual y progresiva, y acorde con el interés superior de niñez<sup>50</sup>, así como en beneficio de la reinserción de la madre, a través de la convivencia recíproca para el bienestar de ambas y con la supervisión de este fin por la autoridad.

En el amparo en revisión 1219/2015, el demandante indicó que la ley en materia de educación establecía un trato diferenciado, porque garantizaba alimentos para los alumnos inscritos en escuelas con índices de pobreza y marginación. Pero se consideró que las políticas estatales tendientes a promover la igualdad social, así como a romper las barreras que impiden que todas las personas puedan gozar en un plano de igualdad de todos sus derechos no pueden ser consideradas discriminatorias. Por lo tanto, la Segunda Sala determinó que establecer ciertos privilegios a favor de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos marginados, en situación de pobreza o indígenas, constituyen distinciones objetivas, proporcionales y razonables, conforme a los estándares convencionales y constitucionales<sup>51</sup>.

Finalmente, entre los asuntos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el principio de no discriminación

---

*acto por el cual se infilja intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas [...]”, en el caso que nos ocupa sí podría hablarse de un acto de tal naturaleza sufrido por la menor quejosa (énfasis añadido)”. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218421>, consultado el 1 de noviembre de 2018.*

<sup>50</sup> Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=199790>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

<sup>51</sup> Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=188531>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

ción, se encuentra el *Caso IV vs Bolivia* de 30 de noviembre de 2016. En la sentencia se precisó que en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” establece que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, y que este derecho incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación, al tiempo que es imperativo la adopción de medidas positivas. Pero en el asunto se determinó que la esterilización no consentida o involuntaria constituyó un acto de discriminación y violencia<sup>52</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Los ordenamientos que reservan el derecho de no discriminación generalmente son documentos cuya emisión y origen se ubicaría en el vértice de los sistemas jurídicos que tienen el énfasis de protección de los derechos humanos.

Idear al derecho de no discriminación como principio procesal sería una propuesta para consolidar la premisa relativa a que los Estados tienen la obligación reforzada para su protección y una vertiente para pretender su efectividad, con relación a grupos en situación o condición de vulnerabilidad que no gozarían plenamente de sus derechos.

El principio de no discriminación pertenecería al proceso porque solo allí puede ser tratado, discutido, probado y resuelto. También como parte de su relación y situación jurídica, tendría la perspectiva de obtener su ejecución. Esto puede ser comprobado, como se expuso, mediante ciertas sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos, del Tribunal de Luxemburgo, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>52</sup> Caso IV vs. Bolivia, sentencia de 30 de noviembre de 2016, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 250 y 255.

En consecuencia, la no discriminación tendría la perspectiva de obtener su ejercicio pleno al observarlo como un principio procesal de la disciplina científica del derecho procesal constitucional.

## VI. REFERENCIAS

- ALCALÁ-ZAMORA y Castillo, Niceto, “Aciertos terminológicos e institucionales del derecho procesal hispánico”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, abril-junio de 1948, núm. 38, t. X.
- *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. reimp. 1992, t. I y II.
- “La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal”, *Revista Iberoamericana de derecho procesal Madrid*, España, 1968.
- “XVIII, la Constitución y el enjuiciamiento criminal”, en Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Ensayos de derecho procesal civil, penal y constitucional*, Buenos Aires, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina, S. A., 1944.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ATIENZA, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, 1a. ed., 2da. reimpre-  
sión, Madrid, Editorial Trotta.
- y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, España, Editorial Ariel, S. A., 1996.
- BRIAN, Bix, *Diccionario de teoría jurídica*, Enrique Rodríguez Trujano y Pedro A. Villarreal Lizárraga (trads.), México, Universidad Nacional Au-  
tónoma de México, 2009.
- BÜLOW, Oskar, *Die Lehre von den Prozeßeinreden und die Prozeßvoraussetzungen*, Giessen, s. e., 1968, traducida bajo el título *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, Rosas Lichtschein, Miguel Ángel (trad.), Argentina, Buenos Aires, 1964.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de derecho com-  
parado)*, México, UNAM, 1987.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, con última reforma difundida en el mismo medio de notificación el 15 de ju-  
nio de 2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf), consultado el 30 de octubre de 2018.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Dispon-  
ible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_ame-  
ricana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_ame-<br/>ricana_sobre_derechos_humanos.htm), consultado el 30 de octubre de 2018.

El principio procesal de no discriminación con referencia al 40 aniversario del  
“Pacto de San José”

97

- CONVENIO EUROPEO DE LOS DERECHOS HUMANOS. Disponible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf), consultado el 29 de octubre de 2018.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso IV vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, parrs. 250 y 255.
- COUTURE, Eduardo J., *Estudios, ensayos y lecciones de derecho procesal civil*, México, Editorial Jurídica Universitaria, S. A., 2001.
- DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, 1789.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf), consultado el 29 de octubre de 2018.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.) Barcelona, Editorial Ariel, 2012.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia*, t. II, *Teoría de la Democracia*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2016.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, realiza las palabras de bienvenida y da por inaugurado el Seminario Internacional en el marco del 59 PES”, *Seminario Internacional “40 años de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de grupos en situación de vulnerabilidad y su impacto”*, 29 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/galeria-multimedia.html>, consultado el 11 de octubre de 2018.
- *Derecho procesal constitucional. Origen Científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- *Forjadores del derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2009.
- Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni (coords.), *Derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana (ensayo de una estructuración procesal del amparo),” *tesis de licenciatura*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1955.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., España, Civitas, 1985.
- GOLDSCHMIDT, James, *Der Prozeß als Rechtslage: Eine Kritik des prozesualen Denkens*, Berlín, 1925, con la traducción *Derecho, derecho penal y proceso. El proceso como situación jurídica. Una crítica al pensamiento procesal*, Jacobo López Barja de Quiroga, Ramón Ferrer Baquero y León García-Comendador Alonso (trads.), Madrid, Marcial Pons, 2015, t. III.

- *Principios generales del proceso*, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2001.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Prólogo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- HART, H. L. A., “El positivismo jurídico y la separación entre el derecho y moral”, en Hart, H. L. A., *Derecho y moral. Contribuciones a su análisis*, trad. Carrión, Genaro R., Buenos Aires, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1962.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16a. ed., 3a. reimpresión, trad. Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2015.
- KHOLER, Josef, *Der Prozeßeinreden als Rechtsverhältnis*, 1988.
- PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN JURISPRUDENCIA, J. 11/2018 (10a.), “Definitividad. debe agotarse ese principio tratándose de actos en juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Libro 55, junio de 2018, t. I.
- PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, amparo en revisión 644/2016. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=199790>, consultado el 1 de noviembre de 2018.
- RIVERA HERNÁNDEZ, Juan, “Los jueces constitucionales y la resolución de los límites territoriales”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 16, julio-diciembre 2011, p. 227.
- “Proceso constitucional y libertad de prueba. Relacionado con mujeres, niñas y niños”, en las *Jornadas de reflexión “Las mujeres frente al sistema de justicia penal”*, Casa de la Cultura Jurídica “Francisco H. Ruiz Rivero”, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ciudad de Mexicali, Baja California, el 24 de marzo de 2017.
- SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Jurisprudencia 2/2014, “Desistimiento tácito del medio de impugnación intrapartidista. Procede cuando el promovente comunica al órgano responsable su intención de acudir “per saltum” ante la autoridad jurisdiccional competente”.
- Tesis XXXV/2018, “Propaganda político-electoral. Se prohíbe el uso de estereotipos discriminatorios de género.
- SEGUNDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, amparo en revisión 601/2017, Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218421>, consultado el 1 de noviembre de 2018.
- amparo en revisión 1219/2015. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=188531>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

Segunda parte  
**Rumbo a una democracia  
más incluyente**



# La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO\*

*“[...] una democracia incluyente, que abogue por la distribución igualitaria del poder a todos los niveles, no se contempla como una utopía (en el sentido negativo del término), sino como, quizá, la única manera de salir de la crisis actual”.*

Takis Fotopoulos

**SÍNTESIS:** La representación constituye una de las notas distintivas de los régímenes democráticos; no obstante, el logro de una auténtica representación descriptiva hace mayormente probable la representación sustantiva, sobre todo, para los grupos minoritarios. La pluralidad en los órganos colegiados electos popularmente no tan solo se logra con la participación de ideologías, sino también con representantes provenientes de sectores sociales en desventaja, como las personas transgénero, transexuales, intersexuales o *muxes*.

**SUMARIO:** I. *Introducción*. II. *Representación de las minorías (grupos en desventaja)*. III. *La auto adscripción de género*. III.1. *Marco referencial*; III.2. *Antecedentes*; III.3. *Litis*; III.4. *Decisión*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

En un régimen democrático como el nuestro, uno de los presupuestos ligados al ejercicio de la ciudadanía es la representación política, cuya importancia resulta relevante y por demás significante, debido a que, mediante ella, el pueblo ejerce su soberanía a través

---

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

de los Poderes de la Unión, así como los de los Estados y la Ciudad de México<sup>1</sup>.

Muchos son los rasgos que caracterizan a los denominados regímenes democráticos<sup>2</sup>, sin embargo, la pluralidad en la conformación de los órganos colegiados de decisión política constituye una de sus manifestaciones más distintivas, la cual se logra mediante el acceso a la representación de los diversos grupos y segmentos sociales en un determinado espacio territorial (demarcación, municipio, distrito, circunscripción, etc.).

La inclusión, como uno de los elementos esenciales de la democracia, permite la diversidad de los órganos colegiados, y a su vez, potencia la posibilidad de beneficios en favor del cuerpo representado. Esto, debido a que un órgano representativo conformado por representantes del mismo sexo o de la misma etnia, por ejemplo, difícilmente tendría la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias, como sería con un órgano en el cual estas diversidades estuvieran representadas<sup>3</sup>.

Desde el plano de la doctrina, la representación política ha sido dividida para su estudio en representación *descriptiva* y *sustantiva*. Así, mientras la representación descriptiva es la similitud entre los representantes y los representados; la representación sustantiva se refiere a la congruencia entre las acciones de los representantes y los intereses de los representados, es decir, que los intereses de los representantes

---

<sup>1</sup> La Constitución Política Federal dispone: “*Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus régimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.* [...]”

<sup>2</sup> O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión”, en: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, DRALC-PNUD, Argentina, Águilas, 2004, p. 152.

<sup>3</sup> Jardim Pinto, Céli Regina, “El objetivo de una perspectiva de género”, en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 178

se identifiquen con los de la comunidad, lo que se obtiene si los representantes forman parte del público al que sirven<sup>4</sup>.

Sin embargo, es frecuente que en su papel de electorado, los grupos sociales brinden el respaldo de su voto a candidaturas que si bien, defienden sus causas y presentan proyectos a su favor, no formen parte ni provienen del grupo representado, lo que conlleva a la existencia de una brecha en el plano de la representación descriptiva, como aun sucede tratándose de personas discapacitadas, indígenas, personas de mayor edad o quienes forman parte de la comunidad LGBTTTI, por citar algunos ejemplos. Lo anterior, sin embargo, de ningún modo descalifica las medidas legislativas, ahora vigentes, que les han brindado beneficios a esos grupos o sectores sociales.

El marco conceptual antes expuesto tiene como propósito resaltar la importancia que tiene dentro de los regímenes democráticos, la representación, y de manera particular, la *descriptiva*, así como los beneficios que ello puede traer consigo para los grupos minoritarios y en desventaja. Uno de los *desafíos de la democracia incluyente* es hacer visibles en los órganos de representación política a las minorías que se encuentran en un plano de desventaja social, política, económica, etc.

A partir de la perspectiva delineada, en el presente ensayo, se examinará el caso de las solicitudes de registro de candidaturas, a partir de la auto adscripción de género, realizada por la persona aspirante y el partido político o coalición postulante, para concejalías en los Ayuntamientos del estado de Oaxaca. Para ello, en forma previa, se expondrán algunas notas sobre el concepto de los grupos minoritarios, las acciones afirmativas y algunos ejemplos de su implementación en el plano de los procesos electorales. Posteriormente se abordará el caso resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para finalmente, exponer algunas conclusiones en torno a la participación política de los grupos minoritarios (y en desventaja) en favor de quienes se estableció la medida de mérito.

<sup>4</sup> Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. pp. 92 y 223.

## II. REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS (GRUPOS EN DESVENTAJA)

El artículo 1º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías<sup>5</sup>, hace alusión de las *minorías* sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, disponiendo que los Estados protejan su existencia; sin embargo, este instrumento omite definir cuáles son los grupos que podrían considerarse, desde el plano internacional o interno, como integrantes de las “minorías”.

En una publicación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se expone, por una parte, que con frecuencia se formula el planteamiento de si, por ejemplo, constituyen minorías las personas que tienen discapacidades, las personas que pertenecen a ciertos grupos políticos o las personas que tienen una orientación sexual o una identidad sexual particulares (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o intersexuales); y por otra parte, que si bien, la mencionada Declaración sobre las Minorías se refiere a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas: “es también importante luchar contra las discriminaciones múltiples y hacer frente a las situaciones en que una persona perteneciente a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística es también objeto de discriminación por otros motivos tales como su género, su discapacidad o su orientación sexual”<sup>6</sup>.

Como se observa, en un grupo minoritario sus integrantes pueden estar en una situación de desventaja.

Dentro del plano de la representación descriptiva, cabe resaltar que una medida encaminada a lograrla —tratándose de los grupos minoritarios y en desventaja— son las denominadas *acciones afirmativas*, que encuentran sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material, el cual toma en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y

<sup>5</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada en la resolución 47/135, 18 de diciembre de 1992.

<sup>6</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, Nueva York y Ginebra, 2010, pp. 3 y 4.

sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros<sup>7</sup>. Dichas medidas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales<sup>8</sup>.

Es de hacer notar que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, que pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria<sup>9</sup>.

Como experiencias, cabe referir que durante el desarrollo de los procesos electorales y en el espacio administrativo-laboral, se han visto casos relacionados con la implementación de *acciones afirmativas*:

**Acción afirmativa indígena.** En el acuerdo INE/CG508/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso la implementación de una acción afirmativa indígena, al considerar como un hecho notorio, que la participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados es baja, y que el dato en ese momento más reciente arrojaba que en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente el 2.8% eran ocupadas por personas indígenas (solo 14, de las cuales, 4 eran mujeres, esto es, el 0.8%). Así, se estableció que cada uno de los partidos políticos postulantes

<sup>7</sup> Jurisprudencia 43/2014, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 12 y 13.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 30/2014, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 11 y 12.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 11/2015, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 13-15.

de candidaturas a diputaciones federales, debían incluir, al menos, 12 candidaturas indígenas, en algunos de los 28 Distritos electorales uninominales que cuentan con más del 40% de población indígena; y en cumplimiento al principio de paridad, la mitad debían integrarse por mujeres indígenas y la otra mitad por hombres indígenas. Además, a fin de garantizar una representatividad efectiva de las comunidades y pueblos indígenas se consideró suficiente el criterio de auto adscripción o de conciencia de identidad indígena<sup>10</sup>.

Este acuerdo se modificó por la Sala Superior, ampliando a 13 los distritos electorales uninominales a considerar con mayor población indígena, y determinando para ellos el registro obligatorio de candidaturas indígenas, de las cuales, 7 deberían ser de personas del mismo género; precisándose que para la postulación de candidaturas se debía acreditar objetivamente una auto adscripción calificada, esto es, tener un vínculo con la comunidad indígena que se pretendiera representar<sup>11</sup>.

**Acción afirmativa joven.** Durante el proceso electoral ordinario 2012-2013, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEPCO) aprobó un acuerdo por el que realizó la sustitución de candidatas y candidatos a diputaciones por el principio de representación proporcional. En el caso que interesa, se sustituyó a la candidata suplente de la segunda fórmula de la lista respectiva presentada por el Partido de la Revolución Democrática<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, identificado con la clave INECG508/2017, de 8 de noviembre de 2017.

<sup>11</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia: Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, Sala Superior, 14 de diciembre de 2017.

<sup>12</sup> “ACUERDO: CG-IEPCO-47/2013, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS SUSTITUCIONES DE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2012-2013”, de 10 de junio de 2013.

Contra dicho acuerdo, la candidata registrada como propietaria en el lugar número 10 de la lista de diputaciones plurinominales, presentó *per saltum*, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales, en la cual, entre otras cuestiones, adujo que la sustitución realizada violaba lo dispuesto en el artículo 8º, inciso f), del Estatuto del PRD, en relación con la afirmativa joven. En la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa se consideró que, de conformidad con la regla contenida en el Estatuto partidista, se preveía que, para la postulación de candidaturas de representación proporcional, en cada grupo de cinco candidaturas, por lo menos una debe integrarse por una o un joven menor de treinta años. Del examen de la documentación obrante en el expediente, se concluyó que la candidata registrada como suplente era en ese entonces mayor de treinta años, por lo que, acorde con la acción afirmativa joven, la candidatura debía corresponder a una mujer, menor de treinta años. Un punto a resaltar es que la Comisión Política Nacional del citado partido político adujo que la sustitución por renuncia acordada se había efectuado con apego al principio de autodeterminación, sin embargo, se razonó que la acción afirmativa joven derivó de su propia normativa, la cual fue concebida en el ámbito del principio de autodeterminación del instituto político. En consecuencia, se revocó el acuerdo impugnado y se ordenó a la mencionada Comisión que, en ejercicio de su facultad discrecional, emitiera un nuevo acuerdo de sustitución, a fin de cumplir con la afirmativa joven prevista por su normativa interna<sup>13</sup>.

**Acción afirmativa para mujeres en materia laboral.** En el acuerdo CG224/2013, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, aprobó los lineamientos de un concurso público para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del propio Instituto, como medida especial de carácter temporal, dirigida en favor de las mujeres. Entre los datos estadísticos que en dicho acuerdo se expusieron, se resalta que en ese entonces: la estructura del Servicio Profesional Electoral del IFE se integraba con un total de 2,246 plazas, de las cuales 2,062 se encontraban adscritas en órganos desconcentrados y 184 en oficinas centrales; de las plazas ocupadas, 1,650 se encontra-

<sup>13</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SX-JDC-544//2013 y acumulado*, Sala Regional Xalapa, 26 de junio de 2013.

ban cubiertas por hombres y 460 por mujeres, lo que representaba el 78.20% y 21.80% respectivamente, mientras 136 plazas estaban vacantes. Se expuso que los datos reproducidos reflejaban el fenómeno denominado “techo de cristal”, dado que las mujeres no accedían a los puestos de niveles jerárquicos más altos, pues en las delegaciones solo había 3 mujeres de 32 que representan un poco más del 9% y en juntas distritales solo había 31 mujeres de 300 plazas (10.84%)<sup>14</sup>. Dicho acuerdo se impugnó por 27 hombres, mediante la presentación de demandas de juicio para la protección de sus derechos político-electorales. Al resolverse tales medios de impugnación, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado<sup>15</sup>.

Los casos antes citados, constituyen algunos referentes que resaltan a las acciones afirmativas como mecanismos que, desde cualquier punto de vista, posibilitan una *democracia incluyente*, en el sentido más sublime de la acepción.

### III. LA AUTO ADSCRIPCIÓN DE GÉNERO

Uno de los asuntos que reviste importancia para ilustrar en el entorno de los desafíos de la democracia inclusiva y la participación política de los grupos minoritarios es el relacionado con un acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprobaron lineamientos en materia de paridad de género a observar por los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el IEEPCO<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr.: “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013—2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL”, identificado con la clave CG224/2013, de 29 de agosto de 2013.

<sup>15</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados*, Sala Superior, 21 de octubre de 2013.

<sup>16</sup> Cfr.: Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, “ACUERDO IEEPCO-CG-76/2017, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN

### **III.1. Marco referencial**

En el artículo 16 de los lineamientos, el Consejo General del IEEP-CO dispuso la acción afirmativa siguiente: “*En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate*”<sup>17</sup>.

En complemento, cabría formular algunas precisiones relacionadas con las características de las personas que alude el dispositivo de mérito.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con apoyo en diferentes fuentes orgánicas internacionales, expone los conceptos siguientes<sup>18</sup>:

**Transgénero o persona trans:** Cuando la identidad o la expresión de género de una persona es diferente de aquella que típicamente se encuentran asociadas con el sexo asignado al nacer. El término *trans*, es un término sombrilla utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no con-

---

OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES E INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

<sup>17</sup> Cfr.: Anexo del Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017: “LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

<sup>18</sup> Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, Serie A No. 24, párr. 32.

formidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste.

**Persona transexual:** Son las que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y optan por una intervención médica —hormonal, quirúrgica o ambas— para adecuar su apariencia física-biológica a su realidad psíquica, espiritual y social.

**Intersexualidad:** Comprende todas aquellas situaciones en las que la anatomía sexual de la persona no se ajusta físicamente a los estándares culturalmente definidos para el cuerpo femenino o masculino. Una persona intersexual nace con una anatomía sexual, órganos reproductivos o patrones cromosómicos que no se ajustan a la definición típica del hombre o de la mujer.

**Muxe:** La palabra “muxe” es una adaptación zapoteca de “mujer”. Sin embargo, una *muxe* no es mujer, ni tampoco es hombre. Por eso a las *muxes* les llaman el tercer género, que es un género ampliamente reconocido en la sociedad juchiteca. Cuando un hombre se considera *muxe*, generalmente trabaja como cualquier otra mujer y cumple con los deberes sociales femeninas. De esa manera gana todo el respeto y el reconocimiento de la gente<sup>19</sup>.

### III.2. Antecedentes

Entre el 7 y el 25 de marzo de 2018, los partidos políticos y coaliciones presentaron ante el Instituto Local las solicitudes de registro a candidaturas para concejalías de los ayuntamientos regidas por el sistema de partidos políticos. En su oportunidad, el Consejo General del IEEPCO realizó en forma supletoria el registro de las candidaturas a concejalías de los ayuntamientos<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Corkovic, Laura Miroslava, *La cultura indígena en la fotografía mexicana de los 90s* (Tesis doctoral), Universidad de Salamanca, Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Historia del Arte / Bellas Artes, 2012, p. 338.

<sup>20</sup> Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, “ACUERDO IEEPCO-CG-32/2018, POR EL QUE SE REGISTRAN DE FORMA SUPLETORIA LAS CANDIDATURAS A CONCEJALÍAS A LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, POSTULA-

El 7 de mayo de 2018, ciudadanas que se identificaron como representantes de colectivos transgénero, presentaron escrito de queja ante el Instituto Local, con el objeto de denunciar a candidaturas, partidos y coaliciones, por presuntas violaciones a la normatividad electoral, debido a una “*supuesta usurpación de identidad trans*” con la finalidad de cumplir con el principio de paridad. El 1 de junio siguiente, el Consejo General del IEEPCO resolvió el procedimiento sancionador ordinario, y determinó: a) La cancelación definitiva del registro de diecisiete candidaturas; b) La imposición de una amonestación pública a los partidos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática; y c) La supresión de dieciocho meses de prerrogativas para gasto ordinario a los partidos Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano<sup>21</sup>.

Entre el 5 y 8 de junio de 2018, los partidos Nueva Alianza, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, así como siete personas, presentaron demandas de juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electORALES, respectivamente, para controvertir, *per saltum*, la resolución recaída al procedimiento especial sancionador. El 13 siguiente, la Sala Superior del TEPJF determinó procedente el ejercicio de la facultad de atracción solicitada en dos medios de impugnación promovidos, por lo que ordenó que se llevara a cabo el trámite y turno correspondiente<sup>22</sup>.

### **III.3. Litis**

En la sentencia dictada al resolver el expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados<sup>23</sup>, la controversia se circunscribió a dos grandes temas:

---

DAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018”, 20 de abril de 2018.

<sup>21</sup> Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. “RESOLUCIÓN IEEPCO-RCG-04/2018, DEL CONSEJO GENERAL CORRESPONDIENTE AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR NÚMERO CQDPCE/POS/005/2018”, 1 de junio de 2018.

<sup>22</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-56/2018 y acumulado*, Sala Superior, 13 de junio de 2018.

<sup>23</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-304/2018 y acumulados*, Sala Superior, 21 de junio de 2018.

a) La definición de la vía primigenia a través de la que se debía cuestionar el registro de las candidaturas de diversas personas que se ostentaron como transgénero. Lo anterior, debido a que se planteó que el procedimiento sancionador ordinario no era la vía para cuestionar la postulación de las candidaturas que se registran por los partidos políticos en función del cumplimiento a la paridad de género, toda vez que ello implicaría permitir que la autoridad administrativa electoral revoque determinaciones propias; y

b) Si el cumplimiento de la paridad de género podía ser objeto de análisis por parte de la responsable, para efectos de garantizar la postulación paritaria de candidaturas. Al respecto, se expuso que cuatro demandantes consideraron que debía subsistir la candidatura a la que se les postuló en su calidad de mujeres, ya que la auto adscripción prevista en los lineamientos para la postulación de candidaturas a integrantes de los ayuntamientos no exigía mayor requisito que la manifestación de autoadscribirse al género correspondiente.

### ***III.4. Decisión***

La Sala Superior consideró fundado el agravio en el que se cuestionó que las candidaturas de quienes se ostentaron como transgénero, no podían ser canceladas a través de un procedimiento ordinario sancionador.

Expuso, que la normativa electoral local prevé, por una parte, un catálogo que contiene los diferentes sujetos de responsabilidad, susceptibles de cometer infracciones a las disposiciones electorales, las conductas que pueden llevar a cabo tales sujetos de responsabilidad y que constituyen infracciones a la normatividad electoral, así como el catálogo de sanciones aplicables al actualizarse la violación de las disposiciones legales. Asimismo, que el Consejo General del IEEPCO tiene la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral local, dentro del marco normativo establecido en la Constitución y la ley.

Razonó que, al haberse cancelado las candidaturas a concejalías en determinados ayuntamientos del estado de Oaxaca, derivado de

que se denunció que diversas personas se auto adscribieron al género femenino para ser postuladas en las posiciones reservadas para ese género, el Consejo General en cita no se ajustó a lo dispuesto en la normativa, al no contar con atribuciones para actuar como lo hizo. Lo anterior, porque el acto finalmente analizado en el procedimiento ordinario sancionador, esto es, el acuerdo de registro de candidaturas a concejalías en determinados ayuntamientos del Estado de Oaxaca, no se ubica entre los supuestos de procedencia del citado procedimiento.

Consideró, que el procedimiento sancionador no es la vía idónea para controvertir el registro de una candidatura, como tampoco, la auto adscripción a cierto género, debido a que el registro de candidatos es un acto jurídico y no un hecho jurídico, por lo que, en principio, la mera declaración o manifestación en torno a una auto adscripción de género por sí sola, no puede ser objeto de sanción alguna, y mucho menos a través de un procedimiento sancionador, sobre todo, cuando el lineamiento del Instituto Local establece que en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o *muxes*, las candidaturas corresponderán al género al que la persona se auto adscriba.

Argumentó, que de las constancias relacionadas con el procedimiento ordinario sancionador, advirtió que algunas de las diligencias ordenadas para comprobar la existencia de fraude al cumplimiento del principio de paridad, eran discriminatorias, entre otras razones, porque la verificación de las redes sociales para advertir elementos indicios relativos a la identidad de género, así como la aplicación de cuestionarios a vecinos y habitantes de los municipios a que pertenecen las personas denunciadas eran invasivos y se basaban en cuestionamientos que resultaban discriminatorios y con un contenido preclaro del concepto de quién es una persona transgénero. Además, se consideró que las solicitudes hechas a diversas instituciones estatales y de salud pública, sobre información de las personas denunciadas, tenían una influencia desproporcionada para el reconocimiento de los derechos de las personas transgénero.

Por lo anterior, se determinó revocar la resolución del procedimiento ordinario sancionador, dejando sin efectos todo lo actuado y determinado en el mismo.

Ahora bien, al subsistir la controversia sobre la postulación paritaria de hombres y mujeres, la Sala Superior procedió al análisis de la legalidad y constitucionalidad del registro de candidaturas, a fin de garantizar que los actos de esa autoridad atiendan a los principios y valores que subyacen en el orden constitucional, en particular, los relativos a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la paridad de género en la postulación de candidaturas y los principios de certeza y de autenticidad de las elecciones.

Para ello, la sentencia se funda en un marco convencional vasto, en el cual se razona, entre otras cuestiones, que<sup>24</sup>

- En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió promover por vez primera la protección de las personas transsexuales, en la cual exhortó a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que no haya sanciones penales, detenciones, torturas o pena de muerte por estos motivos; y derivado de esto, en 2011, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos publicó un informe en el que recomendó a los Estados facilitar “el reconocimiento legal del género preferido por las personas trans y disponer de lo necesario para que se vuelvan a expedir los documentos de identidad pertinentes con el género y el nombre preferidos”.
- Desde 2008, en diversas resoluciones relacionadas con las violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas debido a su orientación sexual o su identidad de género, la Asamblea General de la OEA ha instado a los Estados a tomar medidas encaminadas a prevenir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, mediante la implementación de políticas y procedimientos que garanticen una protección adecuada a las personas intersexuales.
- En la Observación General No. 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se señala que los Estados deben “decididamente implementar medidas que prohíban la discriminación interseccional que pueden sufrir las mujeres por su identidad de género, orientación sexual, religión, edad, o raza”.

---

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, párr. 273-295.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe “Violencia contra las personas LGBTI”, ha señalado que las obligaciones de los Estados no solo se limitan a investigar, juzgar y sancionar crímenes en contra de las personas LGBTI, sino que además deben garantizar el acceso pleno a la justicia, la adopción de medidas legislativas para erradicar la discriminación, prevenir la violencia y garantizar su plena inclusión en la sociedad.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana, al encontrarse ligada al concepto de libertad y a la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, así como al derecho a la protección de la vida privada; y que un aspecto central del reconocimiento de la dignidad lo constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.
- En los códigos de la Ciudad de México, Michoacán y Nayarit, así como en la Ley de Identidad de Género de Argentina, solo se requiere la manifestación voluntaria de las personas respecto de la identidad sexo-genérica para el cambio de sexo en el acta de nacimiento.
- En sentencias de tribunales constitucionales de países como Alemania, India, Malasia y Pakistán, se ha señalado la necesidad de que el derecho de toda persona a elegir la orientación sexual, identidad de género o sexo con el que se sientan plenamente identificados, sea reconocido por el Estado y tutelada de forma tal que permita potenciar el ejercicio de sus derechos humanos.
- En el amparo directo 6/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la identidad de género se integra no solo de un aspecto morfológico sino, primordialmente, de acuerdo con los sentimientos y convicciones más profundas de pertenencia o no al sexo que le fue legalmente asignado al nacer y que será

de acuerdo con ese ajuste personalísimo que cada sujeto decida que proyectará su vida, puesto que el alcance de la protección del derecho a la identidad de género tutela la posibilidad de proyectar dicha identidad en las múltiples áreas de la vida.

A partir de lo anterior, se señaló que la auto adscripción como elemento esencial de identidad para que el registro de una candidatura sea computada en espacios destinados a un género específico, no se traduce en una afectación al principio de paridad de género, pues el Estado mexicano tiene el deber de garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como el reconocimiento a la identidad de género, a partir de la manera en que cada persona se autopercibe; por lo que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar su registro dentro de las candidaturas del género atinente.

Resaltó que, dada la obligación del Estado de proteger la paridad en la postulación de las candidaturas, es necesario que esa manifestación se encuentre libre de vicios y sea acorde con la finalidad perseguida por el Constituyente, consistente en que la integración de los órganos de gobierno de representación popular permita la inclusión de hombres y mujeres, en base al principio de paridad.

Consideró que las autoridades encargadas de la organización y calificación de los comicios, se encuentran vinculadas a respetar la auto adscripción de género de las personas, en atención a la obligación del reconocimiento de la identidad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad; sin embargo, frente a la existencia de elementos claros, unívocos e irrefutables, de que alguna manifestación de auto adscripción de género se emitió con la finalidad de obtener un beneficio indebido, en perjuicio de los bienes y valores protegidos en el orden constitucional, en particular, los relativos a la paridad de género, la certeza y al de autenticidad de las elecciones, el órgano electoral se encuentra obligado a analizar la situación concreta, a partir de los elementos con los que cuente, sin imponer cargas a los sujetos interesados y mucho menos generar actos de molestia que impliquen la discriminación de la persona que aspira a ser registrada a una candidatura.

Expuso, que la manifestación que carezca de los elementos de espontaneidad, certeza y libertad, es insuficiente para cumplir con el

principio constitucional de paridad en la postulación de candidatos entre hombres y mujeres.

Del análisis de los medios de prueba obrantes en actuaciones, la Sala Superior confirmó 2 de las 17 candidaturas a concejalías, en razón de que la sola manifestación de pertenecer a un género por parte de esas personas se hizo desde el principio del periodo de registro; y determinó la cancelación de las 15 restantes, porque al principio fueron registradas como hombres, y debido a un requerimiento formulado por el incumplimiento de la paridad de género, se solicitó posteriormente de nueva cuenta el registro de esas personas, con una auto adscripción como mujeres trans. Además, en 13 de las 15 candidaturas canceladas se objetó la autenticidad de la firma contenida en el escrito de auto adscripción como mujeres.

#### IV. CONCLUSIONES

El caso de referencia pone en relieve dos puntos de vista relacionados con los desafíos de la democracia incluyente, en el rubro de la participación política de los grupos minoritarios. Uno, que lleva a calificar como plausible la medida implementada, y otro que lleva al rechazo de conductas que se realizan en detrimento de la participación política de los grupos en desventaja.

La apertura de espacios que brinden a las *personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes*, una oportunidad efectiva para poder postularse a un cargo de elección popular se configura como uno de los avances significativos de la democracia incluyente.

Además, con medidas de este calado, se da cumplimiento a la obligación general de *garantía* previsto en el artículo 1º, párrafo tercero, del Pacto Federal<sup>25</sup>.

Cabe apuntar, que la obligación de *garantizar* tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho y de mejorarlo. En esencia, se trata

<sup>25</sup> “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización de los derechos. Para ello requiere la remoción de todo aquello que los restrinjan, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de garantizar implica “el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>26</sup>.

El cumplimiento de la mencionada obligación general queda de manifiesto, dada la existencia de marco jurídico que permite la participación política de integrantes de un grupo minoritario y en desventaja; a lo que habrá que sumar el diseño institucional que permite vigilar el cumplimiento de las normas relativas y la implementación de medidas para ello, por parte de los organismos públicos administrativos y judiciales electorales.

Sin embargo, en un polo diverso, como un aspecto negativo, resalta que las acciones afirmativas en el caso, si bien podrían considerarse como medidas administrativas tendentes a caracterizar la democracia oaxaqueña como incluyente, se vieron desvirtuadas, derivado de que se pretendió obtener un beneficio recurriendo a prácticas de simulación en detrimento de la representatividad de un grupo social específico, en favor de quienes se implementaron tales medidas. Con ello, los valores y principios que sustentan la democracia representativa pierden su razón de ser.

Ahora bien, la obligación de promover implica: a) proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos, y b) sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos para su respeto y promoción. El proveimiento de información obliga al Estado a que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, así como a garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos, lo que a veces requiere nulificar los incentivos institucionales formales e informales que obstacu-

---

<sup>26</sup> Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO México 2013, p. 71.

licen ese ejercicio, lo que conecta la obligación de promocionar con la de garantía. Por otro lado, la obligación de promover, en la vertiente de sensibilizar a las personas para que respeten y promuevan sus derechos, es de carácter positivo (supone acciones a cargo del Estado) y de cumplimiento progresivo, siendo el objetivo principal lograr cambios en la conciencia pública para desarrollar el empoderamiento de la ciudadanía desde/para los derechos<sup>27</sup>.

Aun cuando existen mecanismos de exigibilidad que posibilitan demandar el cumplimiento de las medidas constitucionales, legislativas o reglamentarias, implementadas en favor de los grupos minoritarios, uno de los desafíos de la democracia inclusiva, tratándose de la participación política de grupos minoritarios (y en desventaja), consiste en la implementación de medidas encaminadas a la sensibilización de partidos políticos y ciudadanía en general, mediante la promoción de una cultura política fundada en la apertura, la tolerancia y la inclusión de los diversos grupos sociales, específicamente, los que se encuentran en desventaja, con el fin de que se respete su participación en las elecciones populares.

Por encima de las diferencias biológicas y culturales, la democracia incluyente es un espacio propicio para que la representación descriptiva allane el camino hacia la conformación verdaderamente plural de los órganos colegiados de representación popular, no tan solo en el aspecto ideológico, sino también, en la diversidad de sus integrantes, lo que haría factible que las personas provenientes de grupos sociales minoritarios y en desventaja, también participen en la toma de decisiones.

## V. REFERENCIAS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación, Nueva York y Ginebra, 2010.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada en la resolución 47/135, 18 de

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 78 a 81.

diciembre de 1992. Consultable en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx> Consulta realizada el 4 de octubre de 2018.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.

CORKOVIC, Laura Miroslava, *La cultura indígena en la fotografía mexicana de los 90s* (Tesis doctoral), Universidad de Salamanca, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia del Arte / Bellas Artes, 2012.

CORTE IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

FENICHEL PITKIN, Hanna, El concepto de representación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, “ACUERDO IEEPCO-CG-32/2018, POR EL QUE SE REGISTRAN DE FORMA SUPLETORIA LAS CANDIDATURAS A CONCEJALÍAS A LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, POSTULADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018”, 20 de abril de 2018.

— “ACUERDO IEEPCO-CG-76/2017, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES E INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

— “ACUERDO: CG-IEEPCO-47/2013, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS SUSTITUCIONES DE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2012-2013”, de 10 de junio de 2013.

— “RESOLUCIÓN IEEPCO-RCG-04/2018, DEL CONSEJO GENERAL CORRESPONDIENTE AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIÓNADOR NÚMERO CQDPCE/POS/005/2018”, 1 de junio de 2018.

*La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca* 121

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013—2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL”, identificado con la clave CG224/2013, de 29 de agosto de 2013.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, identificado con la clave INECG508/2017, 8 de noviembre de 2017.

JARDIM PINTO, Céli Regina, “El objetivo de una perspectiva de género”, en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

O'DONNELL, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión”, en: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, DRALC-PNUD, Argentina, Águilas, 2004.

SERRANO, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO México, 2013.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-304/2018 y acumulados*, Sala Superior, 21 de junio de 2018.

— Sentencia: Solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-56/2018 y acumulado, Sala Superior, 13 de junio de 2018.

— Sentencia: *Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017*, Sala Superior, 14 de diciembre de 2017.

— Sentencia: *Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SX-JDC-544//2013 y acumulado*, Sala Regional Xalapa, 26 de junio de 2013.

— Sentencia: *Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados*, Sala Superior, 21 de octubre de 2013.



# Hacia una democracia más incluyente. Miradas desde la Judicatura Electoral Federal

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA \*

**SÍNTESIS:** Este texto tiene por objeto presentar un panorama sobre las aportaciones de la justicia electoral federal al ámbito de la igualdad y no discriminación. En ese sentido, lo que se pretende es contribuir a la noción de *democracia inclusiva* a partir de la justicia, puesto que cada demanda representa el reclamo de una afectación a un derecho, lo cual revela una determinada sintomática social. Así, se podrán encontrar casos electorales relativos a personas transgénero, con discapacidad, migrantes, presas o sujetas a proceso penal, comunidades indígenas, paridad de género, mexicanos por naturalización, entre otros.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Nociones democráticas: ¿Qué es democracia?* III. *De la discusión particular a una discusión colectiva.* III.1. *Participación política de personas transgénero;* III.2. *Mayor y mejor participación política de personas indígenas;* III.3. *Participación política de personas con discapacidad;* III.4. *La evolución de la paridad de género y su ponderación;* III.5. *La participación política de migrantes;* III.6. *La inclusión de las minorías parlamentarias;* III.7. *Participación de mexicanos por naturalización en la función electoral;* III.8. *Inclusión democrática a partir de más transparencia: sesiones públicas;* III.9. *Acceso a la justicia. La presencia de los amicus curiae;* III.10. *Vida intrapartidista y democratización interna;* III.11. *Sobre la participación política de las personas presas y/o sujetas a proceso.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

La noción democrática, desde una perspectiva sustancial, implica inclusión, no discriminación, apertura y tolerancia. En esa línea, los derechos humanos no resultan ajenos a los diferentes aspectos de la materia electoral, incluso en los más técnicos como puede ser la implementación del sistema de mayoría relativa y representación proporcional.

---

\* Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agradezco la colaboración de Arturo Ramos Sobarzo en la realización del presente texto.

Este ensayo tiene por objeto exponer una serie de experiencias judiciales a partir de las cuales podríamos hacer una reflexión mayor sobre la idea de una democracia incluyente. Busca ubicar las eventuales aportaciones en clave o perspectiva constitucional.

Nuestro país aun enfrenta grandes desigualdades en muchos órdenes como el económico, político, salarial, familiar, etc. Nunca como ahora debemos de plantearnos cómo poder derribar tales obstáculos sociales.

Cada caso evoca el planteamiento de personas en lo individual o colectivamente, las cuales resienten la afectación en sus derechos. La selección aquí reunida pretende reflejar que tales manifestaciones no solo implican afectaciones particulares, de individuos o grupos determinados, sino que representan algo más que tiene que ver con el ideal de nuestra sociedad y nuestros tiempos.

En efecto, tales asuntos son reflejo de los problemas de una sociedad particular y también implica la manera en cómo los resuelve. Cuando tal situación se une a aspectos de democracia, su dimensión alberga alcances mayores y refleja cómo puede verse un país, si incluye o no a sus integrantes.

Por ello, la reflexión que pretende el presente texto va más allá de una simple recopilación de casos para insertarse, más bien, en un repensar más profundo y panorámico del tiempo que nos correspondió vivir.

En efecto, además de revisar algunos ejemplos de inclusión al mismo tiempo puede servirnos para calibrar nuestra democracia, e incluso, parte de la sociedad mexicana.

## II. NOCIONES DEMOCRÁTICAS: ¿QUÉ ES DEMOCRACIA?

Para poder reflexionar en torno a la inclusión democrática, un punto de partida debe ser la concepción de democracia a la que nos referimos. Lo anterior es relevante para entender una noción incluyente de la democracia.

En ese sentido, podemos destacar una vieja discusión en torno al ideal democrático. Por un lado, hay una postura sobre democracia,

representada principalmente por Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, los cuales sostienen que dicho concepto político debe entenderse como la serie de mecanismos a partir de las cuales se determina “... el poder de tomar decisiones colectivas, y, por lo tanto, el poder atribuido a ese sujeto que en una comunidad establece las decisiones públicas...”<sup>1</sup>. Esta concepción podemos llamarla *democracia formal o procedural*.

Incluso en esa línea teórica, podríamos encontrar al Kelsen menos formalista. En su obra *Esencia y valor de la democracia*, este autor clásico afirmaba que el valor de la democracia más que aspectos sociales implicaba en su base, la idea de unidad de una comunidad de individuos, aunado a que la ideal democrática es aquella relativa a la democracia liberal<sup>2</sup>. En su vertiente más formalista, la democracia se entendía como el tipo de gobierno en donde las mayorías participaban en la producción de normas jurídicas.

Por otro lado, hay una postura conocida como *democracia sustancial* o de *contenido*, la cual no se restringe únicamente al aspecto procedural de hacer prevalecer la regla de la mayoría (la regla de oro de la democracia según Bobbio) como mero mecanismo para determinar ciertas decisiones de carácter colectivo<sup>3</sup>. Esta postura está representada por Luigi Ferrajoli y contrario a lo anterior, considera que la democracia no puede reducirse como *conditio sine qua non* al aspecto formal<sup>4</sup>.

Una postura como la que se propone, se inscribe en una línea más cercana a la noción *ferrajoliana* en el sentido de que aspira a una composición más sustancial de la democracia, es decir, apela a conceptos de igualdad y justicia como prevalecientes en las relaciones sociales. No basta únicamente en establecer formas de prevalencia mayorita-

---

<sup>1</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 15.

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, p.p. 79-80 y 83.

<sup>3</sup> Ferrajoli, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’, Una discusión con Michelangelo Bovero”, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Colección Conferencias magistrales Temas de la democracia, trad. Nicolás Guzmán, México, INE, 2016, pp 14-15.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 15.

ria, sino que una democracia debe reflejar un bienestar colectivo y equilibrado entre todos sus integrantes. Lo anterior no significa dejar de reconocer los rigores conceptuales de Bobbio y Bovero, sin embargo, una actividad judicial debe aspirar a ser, de vez en vez, un motor de verdadero cambio social, algo que se sincroniza con las más recientes pretensiones teóricas del alicantino Manuel Atienza<sup>5</sup>.

### III. DE LA DISCUSIÓN PARTICULAR A UNA DISCUSIÓN COLECTIVA

Como hemos afirmado previamente, a continuación, queremos presentar un panorama de cómo la justicia electoral puede dirigirse a establecer condiciones para una sociedad y democracia más incluyentes. Incidir a partir del establecimiento y definición de jurisprudencia es un legado que no solo se restringe a la resolución de determinados casos, sino se proyecta en el futuro mediante estándares judiciales, los cuales eventualmente cierran el debate judicial, pero la discusión pública continúa en la sociedad.

De esta manera, en la justicia electoral podemos encontrar temas relacionados a la participación política de personas transgénero, discapacitados, paridad de género, personas privadas de la libertad, protección de menores de edad y adolescentes en propaganda electoral. Tales circunstancias revelan problemáticas sociales que es necesario resolver en aras de una mayor inclusión colectiva.

#### *III.1. Participación política de personas transgénero*

Un ideario liberal tiene como asidero que las personas tienen derecho a ser lo que quieran ser, dentro de los límites y cauces legales.

A partir de ello, consideramos que uno de los temas de gran calado constitucional de nuestros tiempos, se refiere a la participación de aquellas personas que bajo un determinado género, el cual asumen

---

<sup>5</sup> Nos referimos al libro, Atienza, Manuel, *Filosofía del Derecho y trasformación social*, Madrid, Trotta, 2018.

como propio, distinto al que nacieron, manifiestan su deseo de involucrarse, de esa manera, en la política de nuestro país.

Nos referimos a lo determinado por la Sala Superior, consistente en el reconocimiento del derecho a la identidad de género, cuando una persona trans hace pública la forma en cómo se autoadscribe en la postulación de una determinada candidatura. De acuerdo con este canon jurisprudencial, es suficiente dicha manifestación para incluirlas en los porcentajes de paridad obligatorios en los registros de candidaturas correspondientes, sin que el Estado pueda cerciorarse o realizar algún tipo de verificación de tales condiciones y deseos personales, aspecto que resultaría discriminatorio de ese grupo social<sup>16</sup>.

Dicho criterio contiene claramente una fórmula de integración a un grupo de personas que históricamente no se veían representadas políticamente e incluso se veían discriminadas socialmente.

Esta temática es el claro ejemplo de cómo las instituciones del Estado deben procurar y asumir una postura de inclusión social en los diferentes órdenes que otorga su competencia. Consideramos que debemos acostumbrarnos a enfrentar este tipo de dilemas como parte de una democracia que pretende ser liberal y plural.

### ***III.2. Mayor y mejor participación política de personas indígenas***

Desde el punto de vista de una historia reciente de la judicatura electoral, una de sus mayores y más importantes aportaciones se ubica en la protección de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas de nuestro país.

A partir de una mirada en los tratados internacionales y una relectura de nuestro texto fundamental, se ha podido establecer una sólida línea jurisprudencial en favor de expandir los derechos individuales y colectivos de las personas indígenas.

---

<sup>16</sup> TEPJE. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano y Juicios de Revisión Constitucional Electoral SUP-JDC-304/2018 y acumulados de 21 de junio de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

Así, desde los importantes casos de *Tanetze de Zaragoza*<sup>7</sup> hasta *Cherán*<sup>8</sup>, ello ha producido un bagaje jurisprudencial que implica el respeto en la decisión política de los integrantes de comunidades indígenas, lo que de suyo involucra una enorme complejidad, pues debe existir una comprensión de su propia cosmovisión, ya que de ello depende una adecuada protección.

Más recientemente, destaca la decisión que establece la obligación de los partidos políticos a postular solamente candidaturas indígenas en 13 distritos federales, ello derivado de un déficit histórico en la participación política en lugares donde habría una población predominantemente indígena<sup>9</sup>. En relación con la manera de demostrar la condición de indígena, algo que se le llama dentro de la jurisdicción como *autoadscripción*, la Sala Superior consideró que dicha valoración debe hacerse desde una perspectiva intercultural, es decir, desde una comprensión de su cosmovisión. Paralelamente se estableció el criterio de que en este tipo de asuntos existe una presunción de validez a favor de quien manifiesta esa calidad, por lo tanto, no debe dudarse o cuestionarse la condición personal que asumen para participar en política, salvo prueba en contrario<sup>10</sup>.

Dicha determinación es relevante puesto que la asignación de representación proporcional se construye a partir de la votación recibida vía mayoría relativa.

---

<sup>7</sup> Dicho precedente es importante por el amplio margen de protección procesal de los juicios electorales relacionados con comunidades indígenas, de ahí surgió la jurisprudencia 13/2008 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.

<sup>8</sup> Se trata del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-9167/2011, el cual maximizó el derecho de una comunidad indígena a realizar sus elecciones de autoridades conforme a sus usos y costumbres.

<sup>9</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recursos de Ape- lación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados de 14 de diciembre de 2017, <http://portal.te.gob.mx/>.

<sup>10</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Re- consideración SUP-REC-876/2018 y acumulado de 19 de agosto de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

En esa línea, también se estableció el criterio consistente en que, para una flexibilización adecuada de las normas procesales, cuando se involucren juicios de comunidades indígenas, la solicitud de un dictamen antropológico es una facultad que puede ser acordada preferentemente de forma colegiada por un órgano jurisdiccional<sup>11</sup>.

Así, negar la participación política de las comunidades indígenas, conforme a su propia visión del mundo sería cercenar una parte vital del México contemporáneo<sup>12</sup>.

### *III.3. Participación política de personas con discapacidad*

Hoy en día resulta fundamental establecer criterios y políticas públicas en favor de las personas con discapacidad. Si bien faltan muchas cosas por hacer, cada vez vemos una mayor convicción social por establecer aspectos favorables a personas con discapacidad, que van desde accesos a edificios y transporte público, hasta medidas colectivas en apoyo a este grupo vulnerable.

En esa tesisura, el derecho y las decisiones judiciales no pueden escapar a ello. De ahí que, destaca la determinación judicial<sup>13</sup> relativa a una particular protección reforzada en favor de las personas con discapacidad prevista en el orden jurídico de Zacatecas<sup>14</sup>, así como en el orden convencional y constitucional.

---

<sup>11</sup> En ese sentido, existe la tesis XXVI/2018 surgida del Recurso de Reconsideración SUP-REC-249/2018 de rubro DICTAMEN ANTROPOLÓGICO. ES UNA FACULTAD QUE PUEDE SER ACORDADA PREFERENTEMENTE MEDIANTE ACTUACIÓN COLEGIADA DEL ÓRGANO JUDICIAL.

<sup>12</sup> En ese sentido vale la pena mencionar la importante obra del sociólogo Rodolfo Stavenhagen, quien dedicó buena parte de su obra al estudio de los derechos humanos de los pueblos indígenas de nuestro país.

<sup>13</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1150/2018 de 6 de septiembre de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

Cabe señalar que hubo un diverso asunto con temática relacionada, me refiero al SUP-REC-1246/2018, sin embargo, en dicho asunto no hubo elementos probatorios para poder presumir que el recurrente se ubica en el grupo vulnerable de personas con discapacidad y así poder hacer efectiva una acción afirmativa.

<sup>14</sup> Destaca el artículo 51, fracciones II y IV de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas, el cual prevé que los derechos políticos de las personas con discapacidad, así como la posibilidad de gozar de

En efecto, la Sala Superior modificó la asignación de diputados por representación proporcional, esto en atención a que el principio de paridad de género debe armonizarse con los derechos de personas en condición de vulnerabilidad como migrantes o personas con discapacidad.

El anterior caso representa un buen ejemplo de los debates constitucionales contemporáneos en donde se torna necesario hacer verdaderos juicios de ponderación a la luz del principio de proporcionalidad<sup>15</sup>. En este caso, la disyuntiva estaba por un lado, en la paridad de género, pero también la acción afirmativa de personas con discapacidad. En dicho precedente se razonó que una vez alcanzada la paridad en un determinado órgano legislativo, por ejemplo, debe tutelarse la debida participación en política de las personas con discapacidad.

### ***III.4. La evolución de la paridad de género y su ponderación***

La paridad de género ha sido una constante en la jurisprudencia electoral. No es exagerado decir que innumerables precedentes han contribuido a tener mayor participación de las mujeres en política y particularmente en la composición de los congresos locales y el federal. Como se sabe, el importante precedente *Antijuánitas* influyó de forma notable en la inclusión del principio de paridad de género previsto actualmente en el artículo 41 constitucional<sup>16</sup>.

En esa tesitura, destaca el criterio consistente en que resulta conforme a derecho, establecer como medida temporal en la etapa de preparación de la elección, que la lista de candidaturas de representación

---

ellos en igualdad de condiciones, lo cual es acorde con la línea establecida por la Constitución Federal, la Convención y la Ley General de Inclusión del ámbito federal.

<sup>15</sup> En ese sentido cabe señalar la importante obra de Klatt, Matthias y Moritz Meister, 2012, una obra que se enfoca sobre todo en las críticas al principio de proporcionalidad acuñado por Robert Alexy.

<sup>16</sup> El conocido caso *Antijuánitas* identificado con la clave SUP-JDC-12624/2011 fue un parteaguas en ese sentido, pues ese precedente obligó a los partidos políticos a presentar candidaturas en donde se respeta efectivamente la cuota de género tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.

proporcional sea encabezada por mujeres, así como postular a dicho género como presidentas municipales en 3 de 5 municipios<sup>17</sup>.

En el fondo de tal decisión hay una concepción teórica de tipo sociológica consistente en que “...para garantizar el acceso de las mujeres a las estructuras formales de poder político, es necesario garantizar que tengan una representación sustantiva (haciendo valer su voz ante un órgano político), pero también desde una perspectiva simbólica, en la que sean visibilizadas en puestos públicos de importancia ”<sup>18</sup>.

Es decir, la inclusión pasa por un aspecto sustantivo, el cual implica empoderar efectivamente a las mujeres. Ello además trae de suyo un simbolismo de carácter social<sup>19</sup>.

Recientemente destacan precedentes en los cuales, si un partido político por diversas circunstancias, no cuenta con candidaturas de mujeres en la lista de representación proporcional (como por ejemplo, ante la renuncia a dicha candidatura), no tiene el derecho a participar en la asignación de diputaciones por dicho sistema<sup>20</sup>. El precedente es de enorme importancia porque refleja la trascendencia del principio de paridad en la compleja forma de desarrollo de la fórmula de asignación por representación proporcional y establece las consecuencias de no cumplir con ello.

Por otro lado, destaca la determinación que consideró que el principio de paridad debe ser ponderado y compatible con el principio democrático y la autodeterminación de los partidos políticos, sobre todo en modelos como Yucatán y Ciudad de México, en los cuales, para

---

<sup>17</sup> Dicha determinación se encuentra en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-4/2018 y acumulado de 14 de febrero de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

<sup>18</sup> Rodríguez Ruiz, Blanca y Rubio-Marín, Ruth, “Constitutional Justification of Parity Democracy” *Alabama Law Review*, Vol. 60. 2009, anual, periodo 2008-2009, Alabama pp. 1186 (Consultado el 13 de noviembre de 2018 en <https://www.law.ua.edu/pubs/lrarticles/Volume%2060/Issue%205/rodriguez.pdf>)

<sup>19</sup> Aquí debe citarse la jurisprudencia 11/2008 de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

<sup>20</sup> Dicho criterio se estableció en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1416/2018 y acumulados. En dicho precedente, emitió voto concurrente en el sentido de que no debe incluirse en la votación base, la votación de los partidos políticos que no obtuvieron la votación equivalente al umbral mínimo para verificar los límites de sobre y sub representación.

la conformación de la lista definitiva de representación proporcional, combinan tanto los principios de autoorganización partidista, democracia y paridad<sup>21</sup>, lo cual redunda en favor de la certeza jurídica.

En efecto, en tales diseños de legislación electoral local, la construcción final de la lista de candidaturas de representación proporcional se define a partir de 2 listas. Una primera conformación corresponde a la lista A, la cual se establece a partir de un procedimiento democrático al interior del partido. A ella se le suma la denominada lista B, la cual se constituye a partir de los llamados *mejores perdedores*, es decir, aquellos candidatos de mayoría relativa que no alcanzaron el triunfo de su distrito, pero obtuvieron la más alta votación entre ellos. A partir de esas 2 listas se constituye una tercera y definitiva lista que se compone intercalando en primer lugar, los integrantes de la lista A y posteriormente la lista B, circunstancia a la cual debe añadirse el principio de paridad. De esta manera, el modelo, aunque complejo, busca armonizar los principios de paridad, autodeterminación partidista y regla de la mayoría.

En esa línea, en diverso precedente, se compartió la visión de garantizar la integración paritaria de un órgano legislativo local, aunque no se coincidió en la forma oficiosa de realizarla<sup>22</sup>.

En una posición minoritaria, consideramos que las medidas afirmativas no pueden ser introducidas en sede judicial, si no existen reglas previas (legislativas o administrativas) al resultado electoral. En todo caso, dichas medidas deben ser aplicadas en la preparación al proceso electoral, es decir, con antelación a la decisión determinada popularmente, pues ello coincide con la teoría de que la paridad se refiere a la igualdad de oportunidades, en este caso referida a la po-

---

<sup>21</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-930/2018 y acumulados de 31 de agosto de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1176/2018 y acumulados de 14 de septiembre de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

<sup>22</sup> En la sentencia SUP-REC-1187/2018 la mayoría de la Sala Superior confirmó la resolución de Sala Regional Monterrey concretamente respecto al ajuste realizado por dicha Sala Regional para efectos de respetar el principio de paridad de género, esto, mediante el ajuste iniciado a la inversa, es decir, empezando por la fase de resto mayor.

sibilidad de participar en similares condiciones para el acceso a un cargo de elección popular<sup>23</sup>.

Lo anterior es así porque la paridad de género es un principio constitucional que debe armonizarse con otros principios y derechos, como ya se ha mencionado, tales como la certeza jurídica, el ideal democrático y la autoorganización partidaria. Las acciones afirmativas deben considerarse como medidas temporales que encarnan una forma de igualdad de oportunidades para participar en política y aspiran a ser mecanismos que reditúen en una igualdad sustancial.

De esta manera, cuando en un congreso se haya mejorado sustancialmente la participación por género, en comparación con integraciones anteriores, desde nuestra perspectiva, no debería realizarse oficiosamente algún ajuste, ya que se podría incurrir en fases de un procedimiento no legislado, además de afectar la certeza jurídica.

### *III.5. La participación política de migrantes*

El fenómeno de la migración es un acontecimiento social que caracteriza nuestros tiempos. Si bien es cierto que la migración forma parte de la humanidad misma, el drama que sufren millones de personas hace que no sea ajeno a ello el derecho electoral.

En ese sentido, destaca la previsión en la Constitución de Zacatecas, de los llamados *diputados migrantes* o *binacionales* dentro del Congreso local. En efecto, tal y como lo establece el artículo 51 de su texto constitucional, la Legislatura del Estado se integra con 18 diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 12 diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, 2 deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

Lo anterior refleja la necesidad de un carácter inclusivo que debe tener el derecho electoral. Para ello tuvo que incluirse una buena dosis

---

<sup>23</sup> Voto particular del Recurso de Reconsideración SUP-REC-1187/2018 y acumulado de 13 de septiembre de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

de creatividad y ajustar los conceptos básicos de residencia para ser susceptible de postular una candidatura. Tal previsión legal y constitucional es una respuesta a las condiciones particulares de un Estado que se caracteriza por tener una alta población migrante, sobre todo dirigida a Estados Unidos.

Los conceptos de *candidato migrante* o *residencia binacional* fue producto de las reformas de 26 de agosto de 2003<sup>24</sup>. De acuerdo con este autor, tales reformas tuvieron lugar a partir de las enmiendas constitucionales a nivel federal de 22 de agosto de 1996 (las cuales entraron en vigor el 21 de marzo de 1998). Dichos cambios tenían por objeto el principio de que ningún mexicano por nacimiento, fuera *ius soli* o *sanguini*, se les privara de la nacionalidad por adquirir otra<sup>25</sup>.

En ese sentido, el problema de la migración debe tener respuestas concretas de muy diversa índole: económicas, sociales, culturales, así como jurídicas y particularmente en el derecho electoral, deben profundizarse medidas como las indicadas, no solo para que ejerzan el voto desde el extranjero, como ya existe para la elección de presidente de la República y gobernadores, sino incluso para encontrar fórmulas novedosas que incluyan la participación política de migrantes<sup>26</sup>.

En esa misma tesitura, como una manera de acercar la justicia a nuestros migrantes, debería implementarse el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC) en línea para algunos casos de mexicanos en el extranjero, tal y como existe en el Poder Judicial de la Federación en el juicio de amparo<sup>27</sup> o en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ello podría implementarse sobre todo en los juicios ciudadanos de credencial para votar, lo cual, facilitaría el acceso a la justicia y fo-

---

<sup>24</sup> González Oropeza, Manuel, “Elecciones de Zacatecas en territorio extranjero”, *Derecho electoral de las entidades federativas*, Chilpancingo, México Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral de Guerrero, 2006, p 226.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 226

<sup>26</sup> Algunos ejemplos donde se relaciona la figura de diputados migrantes son el Recurso de Reconsideración SUP-REC-243/2016 y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SM-JDC-707/2018 y SM-JDC-535/2013, <http://portal.te.gob.mx/>.

<sup>27</sup> El artículo 3º de la Ley de Amparo prevé la presentación de escritos vía electrónica.

mentaría la participación política de nuestros connacionales migrantes. Si bien es cierto que la preocupación de nuestros connacionales pasa por otras cuestiones, facilitar el acceso a la justicia en favor de sus derechos políticos, nunca estará de más, ya que su promoción es un mandato constitucional, y ello coadyuvaría a mantener los lazos con su país, dada la importancia que representan al remitir importantes remesas a nuestra economía, entre otras cuestiones.

### ***III.6. La inclusión de las minorías parlamentarias***

En otros derroteros, la inclusión democrática se manifiesta de otras maneras que tienen que ver con el parlamentarismo puro. La cabida de las minorías parlamentarias es una manera de inclusión democrática, lo cual es congruente bajo un esquema de pluralismo político, el cual se ha buscado instalar en nuestro país a partir de las reformas electorales de los años setentas.

En efecto, nuestro sistema electoral es un sistema mixto porque se compone tanto de los métodos de mayoría relativa como el de representación proporcional.

Destacamos el sistema de representación proporcional, que, al margen de los múltiples diseños en su concepción e implementación, su misión básica y primordial consiste en *transformar votos en curules*<sup>28</sup>. Este principio sirve de guía para resolver diferentes problemáticas alrededor de este sistema electoral.

En esa línea, hay quien afirma que el movimiento renovador de nuestra democracia, en parte se ubica con los llamados *diputados de partido*, atribuidos al ideario político de Jesús Reyes Heroles. La pretensión del entonces secretario de Gobernación consistió en hacer más plural el poder legislativo, a fin de dar cabida a las minorías parlamentarias<sup>29</sup>.

Esta es otra manera de concebir a la inclusión en la política.

---

<sup>28</sup> Hay una variedad amplia de métodos, uno de los más utilizados es el llamado método de D'Hont o del mayor promedio.

<sup>29</sup> Riva Palacio López, Antonio, *La reforma política y la L Legislatura del H. Congreso de la Unión*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2007, p. 17.

Más recientemente, producto del proceso electoral 2018, debe resaltarse el canon interpretativo judicial consistente en el debate sobre si debía deducirse o no a un partido político, para el ajuste de sub o sobrerepresentación, el escaño otorgado directamente por haber alcanzado el umbral mínimo de 3%.

Así, la mayoría de la Sala Superior determinó que no debe retirarse la curul obtenida por umbral mínimo ya que se afectaría el principio de pluralismo político dentro de un congreso porque dicha regla garantiza la presencia de partidos minoritarios, es decir, son una voz de representación mínima parlamentaria<sup>30</sup>.

El criterio anterior tiene una excepción (la cual no compartimos) en el sentido de que, si ese partido que alcanzó un escaño por umbral mínimo, sí podría deducírsele dicho lugar al analizar la sobre o subrepresentación, si dicho partido tiene otras curules obtenidas por mayoría relativa y por tanto, su representatividad se mantiene en el órgano legislativo<sup>31</sup>. Cabe destacar que estos casos son distintos de aquél en el cual se estableció que antes del corrimiento de la fórmula de asignación por el método de representación proporcional, debe verificarse

---

Woldenberg, José, “Reyes Héroes y la reforma de 77” publicado por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IEDT), 2015. (Consultado el 23 de octubre de 2018).

<sup>30</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1320/2018 y acumulados de 28 de septiembre de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

La postura minoritaria se sustenta en que las curules entregadas por asignación directa, es decir, por cumplir el umbral mínimo no están exentas de los límites constitucionales a la sobre y sub representación ya que: a) los únicos escaños que no son descontables para ajustes correspondientes son los obtenidos vía mayoría relativa, y b) excluir las curules por asignación directa ocasionaría una mayor distorsión.

<sup>31</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1187/2018 y acumulados de 13 de septiembre de 2018, <http://portal.te.gob.mx/>.

En este caso, no comparto tal criterio, porque la regla de otorgamiento de curul al partido que obtenga el umbral legal garantiza la presencia de minorías parlamentarias lo cual se ha sustentado en diversos precedentes: SUP-REC-1273/2017, SUP-REC-1036/2018, SUP-REC-936/2014 y SUP-REC-666/2015.

previamente si un partido político se encuentra sobrerepresentado por sus triunfos en mayoría relativa y así evitar ajustes posteriores<sup>32</sup>.

De esta manera, la inclusión democrática tiene alcances concepcionales que llegan incluso a la incorporación efectiva de las minorías parlamentarias en el poder legislativo, algo que está presente en las raíces de nuestro proceso reformador del sistema electoral.

### *III.7. Participación de mexicanos por naturalización en la función electoral*

Otra temática que podemos ubicar en las maneras de hacer inclusiva nuestra democracia, se encuentra en la posibilidad de que los mexicanos por naturalización puedan participar en funciones de integrante de casilla o consejero de los organismos públicos locales electorales también conocidos como OPLES.

En ese sentido, la Sala Superior determinó la inconstitucionalidad de los preceptos que limitaban esa forma de participación en la función electoral exclusivamente a mexicanos por nacimiento sin que hubiera justificación o racionalidad en la distinción<sup>33</sup>.

Lo anterior revela un debate incluso más profundo, relativo a la participación de extranjeros en política, pero que llevan varios años avecindados en nuestro país. Si bien esa posibilidad es inviable en nuestro sistema electoral y constitucional, bien podría reflexionarse sobre las posibilidades de que, aquellas personas extranjeras, a partir del cumplimiento de requisitos adecuados y proporcionales como la residencia acumulada de determinados años, participasen en algunos procesos electorales. En ese sentido, hace falta más discusión.

---

<sup>32</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1317/2018 y acumulados de 24 de septiembre de 2018, con voto aclaratorio, <http://portal.te.gob.mx/>.

<sup>33</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales SUP-JDC-894/2017 de 25 de octubre de 2017 y SUP-JDC-421/2018 de 23 de agosto de 2018 respectivamente. <http://portal.te.gob.mx/>.

### ***III.8. Inclusión democrática a partir de más transparencia: sesiones públicas***

Si bien ha habido avances palpables en materia de justicia abierta y transparencia a partir de los esfuerzos de toda la judicatura electoral, es decir, tanto federal como local, deben resaltarse aquellas acciones en favor de ello.

Tal vez por esa razón, podrían homogeneizarse procedimientos en favor de los justiciables y la ciudadanía a partir de una adecuada rendición de cuentas. En esa línea, vale la pena mencionar el caso en el cual se determinó que un tribunal electoral local debe realizar sus sesiones de manera pública, sin que ello implique mayor gasto presupuestario<sup>34</sup>. Se razonó que hacer públicas las sesiones no tiene por qué significar un impacto mayúsculo en la situación financiera de un tribunal electoral local.

Lo anterior involucra al derecho a la información y la libertad de expresión en su vertiente pasiva, es decir, el derecho no solo a difundir cualquier clase de ideas, pensamientos o manifestaciones, sino el derecho a recibir toda la información posible y hacerla disponible, incluida la que se puede generar en un tribunal de elecciones.

### ***III.9. Acceso a la justicia. La presencia de los amicus curiae***

Otra forma de participación o inclusión política puede tener cabida mediante determinados instrumentos procesales. En ese sentido, los *amicus curiae* se convierten en mecanismos que pueden auxiliar a nutrir y robustecer las discusiones en torno a temas específicos de carácter judicial que pueden revestir una importancia pública.

Los *amicus curiae* (etimológicamente significa *amigos de la Corte*) son escritos que contienen opiniones sobre determinados aspectos, materia de un litigio. Quienes lo aportan no tienen un interés particular sin embargo pretenden abundar en la discusión por tener una trascendencia general.

---

<sup>34</sup> TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales SUP-JDC-158/2017 de 29 de marzo de 2017, <http://portal.te.gob.mx/>.

Desde esa óptica, nos parece que son maneras de hacer inclusiva la opinión en una discusión de un litigio que puede tornarse de interés público. Un ejemplo de la presencia y utilidad de los *amicus curiae* es palpable en la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual, las opiniones emitidas por las universidades y escuelas de derecho norteamericanas han aportado ideas y criterios en múltiples temas.

Por su trascendencia, nos parece oportuno reproducir el criterio de que tales opiniones son admisibles en los medios de impugnación electoral, lo cual busca robustecer las maneras de discutir nuestra democracia:

Partido de Renovación Sudcaliforniana y otro  
vs.  
Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur  
Jurisprudencia 8/2018

**AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**- De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y quinto; 41, párrafo segundo, Base VI, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la jurisprudencia 17/2014 de rubro: “AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS”, se desprende que el *amicus curiae* es un instrumento que se puede presentar dentro de la tramitación de los medios de impugnación en materia electoral para allegar legislación o jurisprudencia foránea o nacional, doctrina jurídica o del contexto, y coadyuva a generar argumentos en sentencias relacionadas con el respeto, protección y garantía de derechos fundamentales o temas jurídicamente relevantes. Lo anterior siempre que el escrito: a) sea presentado antes de la resolución del asunto, b) por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y que c) tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada. Finalmente, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de derecho.

Juicios de revisión constitucional. SUP-JRC-4/2018 y acumulado.—Actores: Partido de Renovación Sudcaliforniana y otro.—Autoridad

responsable: Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.—14 de febrero de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe de la Mata Pizaña.—Secretarios: Laura Márquez Martínez, Mercedes de María Jiménez Martínez, María del Carmen Ramírez Díaz, Carlos Gustavo Cruz Miranda.

Recurso de apelación. SUP-RAP-26/2018 y acumulados.—Recurrentes: Encuentro Social y otros.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.—9 de marzo de 2018.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.—Ponente: Janine M. Otálora Malassis.—Secretarios: Fernando Anselmo España García y Karina Quetzalli Trejo Trejo.

Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. SUP-JDC-208/2018.—Actor: Luis Modesto Ponce de León Armenta.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—11 de abril de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe de la Mata Pizaña.—Secretarios: Roselia Bustillo Marín, Jesica Contreras Velázquez y Elizabeth Valderrama López.

### *III.10. Vida intrapartidista y democratización interna*

Una de las aportaciones directas a la democracia mexicana desde la jurisdicción electoral ha sido la democratización interna de los partidos políticos.

Esa línea jurisprudencial implicó resistencias en los primeros años posteriores al 2000. Sin embargo, la idea inclusiva que subyace en ello, es llevar al terreno judicial, las diferencias que habría al interior de un partido político, una vez agotadas las vías previas para ello. Así, los militantes de tales entes políticos encontraron maneras de participar en la dinámica electoral.

### *III.11. Sobre la participación política de las personas presas y/o sujetas a proceso*

La inclusión o no, matizada o abierta de las personas presas o sujetas a proceso electoral es un tema inacabado en el mundo. Representa una de las disyuntivas de las democracias actuales. Así tenemos países en los cuales se permite que los presos puedan votar y en otros no. México se adhiere a este último esquema.

Si bien es un ámbito que rebasa los propósitos del presente texto, debe señalarse que hay múltiples precedentes internacionales que, a

partir de diferentes legislaciones, parámetros y circunstancias coinciden en la tendencia de permitir a los presos votar<sup>35</sup>.

En México se ha presentado esa discusión a partir de la interpretación del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, la cual tuvo como inicio un canon de la Sala Superior. Así, en la contradicción de criterios 6/2008, la Suprema Corte termina por coincidir con la postura del Tribunal Electoral al establecer la jurisprudencia de rubro DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SOLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD<sup>36</sup>.

Cabe señalar que en la discusión sobre la posibilidad de que las personas presas pudieran votar, se incluyó inicialmente en la Constitución de la Ciudad de México, pero finalmente ese tema fue excluido del texto definitivo.

A pesar de ello, tal temática se presenta como ineludible en los próximos años, pues la participación o no, gradual o absoluta de las personas privadas de la libertad es una constante en las democracias actuales. Dicha problemática se agudiza aun más para el caso de mujeres en prisión<sup>37</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

El presente texto tuvo por propósito presentar un panorama general de cómo la justicia electoral constitucional puede coadyuvar

<sup>35</sup> En esa línea se encuentra los casos *Sauvé vs Canadá* resuelto por la Suprema Corte de Canadá, *Söyler v. Turquía* y *Hirst v. Reino Unido* ambos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Para un comentario de tales casos (González y Rodríguez, 2014) y (Ramos, 2014).

<sup>36</sup> Cabe señalar que adicionalmente a ello, existe el planteamiento de modificación de jurisprudencia 7/2013 relativa a la consecuencia de las personas privadas de la libertad cuando es conmutada la pena. Aquí la discusión inicial de la Suprema Corte [http://207.249.17.176/PLENO/ver\\_taquigraficas/30012014PO.pdf](http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/30012014PO.pdf)

<sup>37</sup> Giacomello, Corina (comp.), “Derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad, De objetos de normas a sujetos de derechos”, *Memorias del Foro Internacional*, México, TEPJF, 2015, p. 4 (Consultado el 24 de octubre de 2018 en <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/656324dfc521d46.pdf>).

a hacer una democracia más inclusiva. Cada uno de los rubros que componen este ensayo implica un grupo poblacional con características particulares que conforma nuestra sociedad.

Así, los temas y problemáticas gozan como característica común, un alto contenido contemporáneo. Asimismo, son temas inacabados y estamos lejos de tener una solución definitiva. Sin embargo, hay camino andado y condiciones para seguir discutiendo los temas y eventualmente encontrar soluciones que armonicen los diferentes derechos involucrados. En ese sentido, la justicia constitucional debe seguir en la búsqueda por resolver debates de incumbencia pública.

## V. REFERENCIAS

- ATIENZA, Manuel, *Filosofía del Derecho y trasformación social*, Madrid, Trotta, 2018.
- BARAK, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Perú, Palestra, 2017.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’, Una discusión con Michelangelo Bovero”, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Colección Conferencias magistrales Temas de la democracia, trad. Nicolás Guzmán, México, INE, 2016.
- GIACOMELLO, Corina (comp.), “*Derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad, De objetos de normas a sujetos de derechos*”, Memorias del Foro Internacional. México, TEPJF, 2015. (Consultado el 24 de octubre de 2018 en <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/656324dfc521d46.pdf>).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Marco del Rosario “El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación del ejercicio del derecho a votar” *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, semestral, 2014. (Consultada el 24 de octubre de 2018 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10054/12082>).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Elecciones de Zacatecas en territorio extranjero”, *Derecho electoral de las entidades federativas*, Chilpancingo, México Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral de Guerrero, 2006.

- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Editorial Labor, 1934.
- KLATT, Matthias y Moritz Meister, *The Constitutional Structure of Proportionality*, UK, Oxford University Press, 2012.
- RAMOS SOBARZO, Arturo, *¿Las personas presas pueden votar?*, Instituto de Justicia Procesal Penal. Presunción de inocencia (IJPP), 8 de julio de 2014 (Consultado el 24 de octubre de 2018 <http://ijpp.mx/justicia/item/63-las-personas-presas-deben-votar>).
- RIVA PALACIO LÓPEZ, Antonio, *La reforma política y la L Legislatura del H. Congreso de la Unión*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2007.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca y Rubio-Marín, Ruth, “Constitutional Justification of Parity Democracy” *Alabama Law Review*, Vol. 60, anual, Alabama, 2009 (Consultado el 13 de noviembre de 2018 <https://www.law.ua.edu/pubs/lrarticles/Volume%2060/Issue%205/rodriguez.pdf>)
- WOLDENBERG, José, “Reyes Heroles y la reforma de 77” publicado por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IEDT), 2015 (Consultado el 23 de octubre de 2018).

# La disputa por la igualdad: El ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans” en México

BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ\*

**SÍNTESIS:** En este ensayo se analizarán las medidas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para garantizar el derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans”, tomando como punto de referencia las acciones que aplicó la autoridad administrativa electoral en las pasadas elecciones de 2018, así como los criterios jurisdiccionales emitidos por los tribunales federales, en especial el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

**SUMARIO:** I. *Introducción: las coordenadas de la igualdad.* II. *La igualdad y la no discriminación: exigencias fundamentales del Estado Democrático de Derecho.* III. *La otra igualdad: el derecho a la no discriminación de las personas “trans”.* IV. *El derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans”.* V. *Acciones para garantizar el derecho al voto activo de las personas “trans”.* VI. *Hacia dónde vamos: la garantía del derecho al voto pasivo de las personas “trans”.* VII. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN: LAS COORDENADAS DE LA IGUALDAD

La idea de igualdad es consustancial a la noción de justicia y un principio estructural del Estado constitucional y democrático; igualmente, es reflejo de la evolución social y de la progresividad del pensamiento y de los ordenamientos jurídicos. El principio general de igualdad (y en particular de *igualdad jurídica*) ha sido, desde hace siglos, motivo de controversias políticas y filosóficas; abarca diferentes aspectos y dimensiones (formal y material) y se proyecta tanto en el plano intersubjetivo como en el institucional o estructural.

---

\* Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral.  
Agradezco la colaboración de Rodolfo E. Lezama Aguilar y María Luisa Lazo Trujillo para la elaboración de este artículo.

Existen diferentes nociones y alcances de la igualdad —asociada también a las ideas de justicia, libertad y democracia— a partir de las diferentes concepciones de los derechos humanos; desde las lecturas más liberales hasta las más comunitarias; así como aquellas que ponen acento en la igualdad de oportunidades y de resultados, considerando aspectos vinculados a la noción de dignidad, necesidad, autonomía y capacidad de las personas en sus respectivos contextos sociales y culturales, considerando además los principios de indivisibilidad e interdependencia<sup>1</sup>.

En las últimas décadas, la discusión sobre la desigualdad y la exclusión ha marcado el debate sobre el alcance del principio de igualdad y los retos que implica su eficacia en sociedades complejas marcadamente desiguales y culturalmente diversas<sup>2</sup>. A ello se suman otras circunstancias vinculadas con la complejidad de las sociedades contemporáneas y la incertidumbre que conlleva no solo respecto de la eficacia de las instituciones estatales para garantizar los derechos humanos, sino también en torno a la seguridad personal y colectiva, y a la idea misma de participación política y construcción de ciudadanía.

A tal punto se cuestiona la vigencia de este principio democrático que Michelangelo Bovero ha llegado a afirmar que “el principio de igualdad, en todas sus principales especificaciones, está anegándose en un aluvión de cultura antigualitaria”<sup>3</sup>.

De ahí la importancia de reflexionar y precisar el alcance de este principio elemental, sobre el cual, en la actualidad, existe una amplia jurisprudencia (nacional e internacional) que deja en claro el reconocimiento de su importancia y sentido horizontal y transversal<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., entre otros, Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993; Carbonell, Miguel (coord.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003; Vázquez, Rodolfo, *Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria*, México, UNAM-ITAM, 2015 y Nussbaum, Martha, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Paidós, 2007.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 2010.

<sup>3</sup> Bovero, M., “Crepúsculo de la democracia?”, en AA. VV., *La democracia en nueve lecciones*, Madrid, Trotta, 2014, p. 24.

<sup>4</sup> La SCJN ha emitido diferentes criterios destacando las diferentes facetas del principio de igualdad (interdependientes y complementarias): formal o de derecho, y

Es aquí donde la idea de coordenadas resulta útil para orientar las discusiones en torno a los alcances de dicho principio y su incidencia en el juicio (o *test*) de proporcionalidad<sup>5</sup>.

Como aspecto complementario, la igualdad ha tenido como concepto paralelo el de no discriminación, que implica esencialmente no hacer distinciones injustificadas entre las personas y, por el contrario, promover acciones y medidas que cierren la brecha de desigualdad y las conductas discriminatorias. En este contexto, la intervención del Estado es crucial para acortar los márgenes que supone la diferencia y asumir acciones positivas que permitan la equiparación social de las minorías, en un plano de equilibrio y reconocimiento de sus derechos, con respecto a la mayoría.

En el ámbito electoral, esta situación no es diferente. En general, las autoridades electorales tienen la obligación de garantizar el ejer-

---

sustantiva o de hecho, entre ellos, *DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES*. Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.); *DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO*. Tesis: 1a. XLI/2014 (10a.); *DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO*. Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.); *IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA*. Tesis: 1a. XLII/2014 (10a.); *LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL*. Tesis: 1a./J. 45/2015 (10a.); *PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE*. Tesis: 2a./J. 64/2016 (10a.); *IGUALDAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA DIFERENCIACIÓN EXPRESA*. Tesis: 1a. CLXXI/2016 (10a.). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reiterado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Entre otros, *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014, pár. 197.

<sup>5</sup> Michael, Lothar, “Los derechos de igualdad como principios iusfundamentales” en Jan-R. Sieckmann (ed.), *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 137-167.

cicio libre e informado del voto, en sus aspectos activo y pasivo y, a su vez, la obligación de promover acciones para garantizar el voto de grupos en situación de vulnerabilidad, lo que habilita el objetivo de todas las democracias de tomar acciones que promuevan el voto de la ciudadanía entera y su participación activa en la toma de decisiones públicas, en particular de los grupos que históricamente han tenido un trato desigual, como las mujeres, los indígenas, las personas en situación de discapacidad, quienes integran la comunidad LGBTTI, la cual siempre ha sido colocada en una situación de desventaja, siguiendo impulsos sociales y culturales negativos y taras que, a lo largo del tiempo si bien se han ido desdibujando, no terminan de desaparecer<sup>6</sup>.

## II. LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN: EXIGENCIAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

A partir de la idea de dignidad como “absoluto valor interior” y razón moral suprema que informa al orden jurídico y permite la equi-paración entre todas las personas en razón de su humanidad, se debe analizar la igualdad como un atributo humano, pero también como una categoría fundante del orden jurídico y del Estado democrático<sup>7</sup>.

En cuanto al aspecto moral, Marcelo Alegre propone tres niveles de igualdad. En el primero coloca a la igualdad como un elemento que otorga la misma valía moral a los individuos y a sus vidas, a partir de una premisa: que todas y todos los seres humanos somos moralmente iguales. En el segundo nivel, la igualdad es un principio que exige que las y los ciudadanos sean tratados como portadores de un igual valor

<sup>6</sup> Cfr. Beatriz Claudia Zavala Pérez, “En contra de una cultura de la discriminación y los estigmas sociales: acciones del INE para fomentar la participación ciudadana de grupos en situación de vulnerabilidad para ejercer el voto”, en *Accesa. Revista del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información*, Año 10, Núm 19, julio-diciembre 2017, pp. 14-18.

<sup>7</sup> Cfr. Kant Immanuel, *La Metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1994 (trad. Adela Cortina y Jesú Conill) p. 335. Pérez Triviño, José Luis, *De la dignidad humana y otras cuestiones jurídico-morales*, México, Fontamara, 2007, pp. 23-27, Dillo, Robin S. *Dignity, Character and Self-Respect*, New York, Routledge, 1996, p. 16.

moral y, como tales, reciban un trato igualitario a partir de un “igual interés” o “sensibilidad”. En el tercer nivel, la idea de igualdad “suministra una prescripción específica”, en la que las diversas teorías morales o políticas plantean que la igualdad es un reconocimiento que se puede exemplificar en hechos particulares, como la igualdad de recursos, la igualdad de capacidades, de acceso a ventajas o al bienestar<sup>8</sup>.

La abstracción que propone Alegre para situar a la igualdad como un concepto moral no se queda en una idea sin asideros reales, a partir de lo que ha denominado “especificación”, es decir, tratar a los iguales como tales a través de “una cierta uniformidad en la aplicación de las normas” o de “una “distribución igual de las oportunidades”<sup>9</sup>.

En el contexto de los estados democráticos, la igualdad tiene el papel de elemento fundante, al considerarla como “igualdad en general” o como “igualdad de trato o de no discriminación, en lo particular”. Desde esta perspectiva, una “democracia política efectiva” es la que tiene a la igualdad como uno de sus cimientos y no como uno de sus contenidos posibles, en la medida que su estructura y resultados institucionales estén a la altura de un “programa de igualdad exigente”<sup>10</sup>.

Una igualdad exigente, para Rodríguez Zepeda, sería aquella en la que el “ideal de igualdad” equivale a la eliminación de las “distinciones inaceptables” o “asimetrías perniciosas”, por ello, como valor político, la igualdad es producto de un proceso de construcción y no un dato empírico, biológico o natural, de modo que afirmar que mujeres y hombres no somos iguales no contradice la afirmación jurídica y moral de que deberíamos serlo<sup>11</sup>.

En el plano jurídico, la igualdad trasciende el aspecto ontológico y se traduce en la obligación de materializar en la realidad la posibilidad de que dos personas reciban un trato igual ante la ley y ello se traduzca, en los hechos, en que dos personas de modo efectivo sean tratados como iguales en función de lo que prescribe un mandato

<sup>8</sup> Cfr. Alegre, Marcelo, *Igualdad, derecho y política*, México, Fontamara, 2010, pp. 15-16.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.

<sup>10</sup> Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, “Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia”, en Consejo Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED), *Género y democracia*, México, 2012, CONAPRED, p. 55.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 56-57 y 59.

normativo, teniendo como consecuencia de su incumplimiento una coacción<sup>12</sup>.

Esta premisa se traduce en las normas y acciones que se deben tomar en el plano estatal, tanto a nivel nacional como internacional, para alcanzar una igualdad sustantiva entre las personas y disminuir los márgenes de desigualdad y combatir discriminación.

En este sentido, la Corte Interamericana (CoIDH), en la Opinión Consultiva 18, señala que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias. Igualmente señala que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Así, los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna y, su incumplimiento, le genera responsabilidad internacional. Finalmente, el órgano jurisdiccional interamericano establece que el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación está consagrado en muchos instrumentos internacionales. El hecho de estar regulado el principio de igualdad y no discriminación en tantos instrumentos internacionales, es un reflejo de que existe un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico<sup>13</sup>.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta. No obstante, hace notar que es importante considerar que no

---

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel, *Igualdad y Constitución*, México, CONAPRED, 2004, p. 13.

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18/03*, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, *Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados*, p. 82-88.

toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundá en detrimento de los derechos humanos<sup>14</sup>.

De lo dicho hasta aquí es posible concluir que, tanto la concepción moral como normativista o política de la igualdad, tienen un objetivo común: alcanzar la igualdad de trato entre todas las personas, que esa igualdad tenga una consignación normativa, y su resultado sea la disminución de la brechas de desigualdad que han impuesto perspectivas biológicas, culturales y sociales, pues si estas primeras fueron un límite a la igualdad sustancial, a partir de parámetros completamente arbitrarios, la reacción, por ende, debe implicar la construcción de un modelo distinto, en el que las diferencias y distinciones sean objetivas y justificadas y no desproporcionadas e irracionales.

### III. LA OTRA IGUALDAD: EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS “TRANS”

El principio de igualdad como uno de los elementos fundantes de las democracias modernas, surge a partir de nociones que pretenden ubicar a la inclusión como una aspiración posible, y no como una verdad irrealizable. No obstante, el camino para llegar a esa situación no ha sido fácil, se ha tenido que ir a contracorriente cuestionando modelos imperantes, basados en una supuesta desigualdad justa, que invoca a la biología, a la religión o a la economía, para situar a las personas en un plano de diferencia que no tiene más asidero con la realidad, que la intención de uno o varios grupos de imponer su voluntad y su modelo de dominación.

A lo largo del tiempo, los márgenes de desigualdad se han trazado en razón de medias verdades o de falacias claras y así se ha construido la discriminación a partir de formulaciones arbitrarias, como que las

---

<sup>14</sup> Tesis P/J. 9/2016 (10a.), *PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112.

“mujeres son menos inteligentes que los hombres”; “los indígenas son flojos” o “el único sexo natural es el heterosexual” y se ha establecido un cerco a la igualdad abriendo camino al establecimiento de diferencias basadas en el artificio.

Teóricamente, esta circunstancia ha sido conocida como “cierre social” y se refiere a la política de exclusión que generan los grupos dominantes dentro de la sociedad, para marginar de ventajas a un grupo determinado, así como para asignarle un rol específico dentro de la sociedad en virtud de un estigma. En este escenario, el estigma es la clave para lograr la exclusión social marcando a quien se pretende excluir con un rasgo que más que caracterizarlo lo señala descalificándolo por el color de piel, la edad, la discapacidad, la apariencia física o la preferencia sexual<sup>15</sup>.

El tema de las identidades sexuales ha sido terreno fértil para fijar la bandera de la discriminación, pues desde el punto de vista de la sociedad dominante la heterosexualidad es la preferencia aceptada, es decir: el modelo binario de sexualidad en el que un hombre debe preferir sexualmente a una mujer y viceversa e identificarse como hombre o mujer de modo inequívoco.

Sin embargo, la realidad ha mostrado que, así como se ha recompuesto la idea de familia, dejando de lado el concepto clásico de núcleo: padre, madre, hijos o hijas, la sexualidad ha configurado una nueva idea de identidad a partir de una concepción del género, abriendo paso a comunidades añejamente discriminadas, como la LGBTI.

Como parte de las visiones críticas a la idea binaria de sexualidad, el discurso antropológico-filosófico sobre la identidad sexual ha acuñado un nuevo concepto ampliado de persona, en el que se otorga esta calidad a partir de la conciencia que se tiene sobre sí, en razón de la capacidad que se logra para generar lenguaje y construir una deliberación moral, aspectos que trascienden la idea de persona como resultado de normas de “ininteligibilidad socialmente instaurada o mantenida”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Raphael De la Madrid, Ricardo (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general*, México, CONAPRED, 2012, pp. 18-19.

<sup>16</sup> Cfr. Butler, Judith, *El género en disputa. El feminismo y las subversiones de la identidad*, Barcelona, Paidós, 2007, pp. 70-71.

Es decir, conforme a la nueva construcción de la personalidad y, por ende, de identidad, se rompe con los conceptos culturalmente creados de sexo, género y sexualidad y se llega a la edificación de géneros “incoherentes y discontinuos” que identifican a la persona, por fuera de las normas de género claramente identificables. En esta lógica, será en razón de los géneros ininteligibles que se generará coherencia y continuidad entre las nociones de sexo, género, práctica sexual y deseo, dejando atrás una concepción biológica del mismo, para llegar a un análisis de sexualidad en función de una idea libre de identidad, sexualidad, deseo y práctica sexual<sup>17</sup>, contexto en el cual se encuadra el feminismo y las reivindicaciones que dan consistencia al ideario de la comunidad LGBTTI.

La adscripción de la comunidad LGBTTI a estas ideas novedosas de sexualidad, surge en función de las nuevas concepciones que se han construido en función de la identidad, a partir de una visión más abierta de los derechos humanos, la democratización de la sexualidad, que implica que la identidad de género tiene como punto de partida el respeto a las libertades individuales y los valores de aceptación de la diferencia, pensado en un contexto de democracia moderna e incluyente que pone en evidencia la necesidad de que exista una verdadera diversidad sexual y una identidad de género que tiene como asideros posturas aperturistas, dejando atrás las conservadoras, que permitan la reconstitución del espacio público con todas y todos sus integrantes —heterosexuales, homosexuales, trans<sup>18</sup>— con el fin de abordar la sexualidad, sobre todo las nuevas sexualidades, con la intención de incluir a estos grupos como parte de la agenda pública, redefiniendo sus garantías sociales, sus derechos y sus espacios de actuación, de

---

<sup>17</sup> *Ibídem*, pp. 72-73.

<sup>18</sup> Término utilizado para describir las diferentes variantes de las identidades de género y a grupos de población específicos (travesti, transgénero y transexuales), cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con la identidad de género de la persona. “Trans” es un término inclusivo que ampara diversas sexualidades e identidades no normativas y no heterosexuales que cuestionan las normas tradicionales de género. Cfr. Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo INE/CG626/2017 por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, 22 de diciembre de 2017, p. 28.

modo que su situación y ejercicio de derechos sea equiparable a la de los demás, sin distinciones injustas ni apreciaciones que parten de visiones discriminatorias, sino incluyentes y democráticas.

#### IV. EL DERECHO AL VOTO ACTIVO Y PASIVO DE LAS PERSONAS “TRANS”

Los vínculos entre el sistema democrático, la participación política y el ejercicio de los derechos resultan cada vez más evidentes en el estado actual del desarrollo de los Estados constitucionales contemporáneos que, en términos de Peter Häberle, sitúan a la dignidad humana como su premisa antropológica-cultural y a la democracia como consecuencia organizativa de la dignidad humana<sup>19</sup>.

De esta forma, la democracia se construye a partir de la participación ciudadana que ejerce sus derechos fundamentales de participación política y con ello otorga sentido al fundamento popular de la soberanía como elemento característico del Estado democrático de derecho.

En consecuencia, en palabras de Häberle, “el núcleo del ser humano como ciudadano se ve afectado si no tiene la posibilidad de ejercer en la práctica su derecho al voto o de utilizar efectivamente su libertad de opinión y de manifestación también para fines pacíficos (‘democracia de los ciudadanos’)”<sup>20</sup>.

La idea de participación como factor de legitimación y como elemento constitutivo y organizativo del régimen democrático presume necesariamente la garantía de los derechos de participación política. Ello supone también que la democracia depende de la intervención plena de la ciudadanía en la toma de las decisiones, de suerte que el mandato imperativo que se otorga a las y los representantes se perfecciona y complementa al momento que las personas gobernadas pueden influir en la toma de decisiones públicas a través de la opinión, de la crítica, de la discusión y, sobre todo, de la exigencia de que el poder público rinda cuentas de su actividad.

<sup>19</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 193.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

El derecho al sufragio activo caracteriza a las elecciones democráticas, como el medio que tiene toda persona ciudadana para ejercer el derecho al voto secreto, en elecciones auténticas y periódicas que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores.

Manuel Aragón señala que el derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho a votar, pues el mismo se sitúa en la esfera de lo público y no de lo privado; además, “solo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad”. Por eso no basta el carácter universal del sufragio para considerarlo democrático: debe ser también libre, igual, directo y secreto.

En este sentido, se reconoce que todos los derechos fundamentales tienen, junto a su dimensión subjetiva, una dimensión objetiva o institucional, siendo ésta última “especialmente significativa en el derecho de sufragio”, pero no deben llegar a anularse una sobre otra, sino que deben guardar un justo equilibrio. Esta es la clave de interdependencia que debe orientar cualquier modelo. En ella se advierte su finalidad última, y la interacción entre las dos dimensiones de los derechos de participación política y de los de comunicación: el voto libre (en su dimensión política individual) es garantía de autenticidad (dimensión colectiva de los derechos de participación política) y resultado de la libre expresión de la voluntad ciudadana (dimensión colectiva de los derechos de comunicación que se identifica con el derecho a la información del electorado como conjunto de voluntades individualmente y libremente expresadas).

La clave de interdependencia si bien se manifiesta en las urnas el día de la jornada electoral, no se limita a ese momento estelar de participación ciudadana. La conformación de un voto libre e informado que lleve a una elección auténtica se construye poco a poco con el esfuerzo conjunto de múltiples actores, el actuar responsable y la supervisión apropiada, iniciando por una legislación adecuada y concluyendo con una ponderada (justa) calificación de la elección<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. Aragón, Manuel, “Derecho de sufragio: principio y función”, en AA. VV., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, op. cit.*, pp. 162-177

La valoración conjunta de los diferentes derechos y deberes implicados y de sus dimensiones (individual y colectiva) supone un retorno a la identificación del modelo de comunicación con el modelo de participación, donde la maximización de uno implica la del otro. Un juego de ida y vuelta en el que participan necesariamente la ciudadanía y las autoridades que organizan las elecciones. Unos ejerciendo el derecho al voto activo y pasivo y las otras garantizando la posibilidad de que el derecho al sufragio, en sus dos vertientes, adquiera plenitud y eficacia.

El derecho al voto activo y pasivo, como derecho por autonomía de participación política, debe estar al alcance de todas las personas, sin distinción de sexo, situación económica, discapacidad u orientación o preferencia sexual. Desgraciadamente, la realidad política del país, y del mundo, ha mostrado que a pesar de los esfuerzos institucionales y de los avances normativos que se han dado en el plano nacional e internacional, existen espacios que todavía se debaten entre la apertura y la regresión. El ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans” es un buen ejemplo de este accidentado tránsito.

En el ámbito internacional existen instrumentos que reconocen la existencia del “transgenerismo” y el “transexualismo”, como categorías sexuales que describen una identidad sexual y que no encuentra conformidad entre el sexo de la persona y la identidad de género que le ha sido asignada. No obstante, la persona tiene derechos que deben ser reconocidos, así como ámbitos de ejercicio que deben garantizarse, toda vez que la orientación sexual y la identidad de género de una persona no la despersonaliza ni hace nugatorios sus derechos<sup>22</sup>.

Desde la perspectiva jurisdiccional, la CoIDH ha señalado en una opinión consultiva, que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas convencionalmente, por lo que el cam-

---

y “Democracia y representación”, en AA. VV., *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, T. I, México, UNAM-IIJ, 1999, pp. 3-24.

<sup>22</sup> Cfr. *Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Disponible en: [http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_sp.pdf](http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf), [Consulta: 29 de octubre de 2018].

bio de nombre, la adecuación de la imagen o la rectificación de sexo o género, en los registros y documentos de identidad para que sean acordes con la identidad auto asignada es un derecho protegido por la convención<sup>23</sup>.

Esta idea de auto adscripción ha sido trasladada al ámbito electoral por la Sala Superior del TEPJF, para garantizar el derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans”, bajo la consideración de que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la auto adscripción de una persona a determinado sexo o género. Por ello, bajo el principio de buena fe y presunción de la condición, la autoridad electoral debe proceder al registro de la persona conforme a la auto adscripción manifiesta<sup>24</sup>.

Desde el punto de vista de Jesús Rodríguez Zepeda, una igualdad relevante o esencial en el contexto de una democracia política solo existe si se procura “simetría o equidad” en el ejercicio de los derechos. En un sentido político estricto, sigue el autor, la inclusión democrática se presenta como el proceso de universalización de los derechos de ciudadanía, ello en la medida que la democracia moderna tiene la cualidad de ampliar su base demográfica o poblacional de acuerdo al criterio de inclusión igualitaria. Es decir, la democracia se construye sobre la base de eliminación de barreras de acceso a los derechos políticos, expresada mediante la interdicción de categorías sociales completas —pobres, mujeres, personas en situación de discapacidad, minorías sexuales— y del reconocimiento de que todas las personas son iguales en dignidad política, lo que lleva a considerarlas como dignas de intervenir en la construcción de las decisiones colectivas<sup>25</sup>.

Una democracia participativa es aquella que garantiza la inclusión de todas y todos los miembros de la sociedad sin distinciones arbitrarias, tomando en cuenta que la construcción de la ciudadanía y de la sociedad democrática debe tener ineludiblemente un componente

---

<sup>23</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-24/17*, 24 de noviembre de 2017, solicitada por la república de Costa Rica, *Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, párrs. 91-93.

<sup>24</sup> Cfr. SUP-JDC-304/2018.

<sup>25</sup> Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, pp. 62-68.

igualitario y garantizar como principio la no discriminación de ninguno de los miembros que conforman la sociedad.

## V. ACCIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS “TRANS”

Teniendo en cuenta los postulados teóricos respecto a los principios de igualdad y no discriminación, ¿cómo se pueden garantizar estos principios en el ejercicio de los derechos político-electORALES al voto activo de las personas “trans”? Una forma es mediante la implementación de acciones afirmativas que, desde las autoridades electORALES, impulsen la garantía de estos principios constitucionales y el derecho efectivo del voto activo de estas personas.

Las acciones afirmativas son un conjunto de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad, a partir del reconocimiento de las desventajas estructurales para una participación equilibrada de las personas en todas las esferas de la sociedad. La racionalidad de estas medidas es compensar las condiciones históricas y generalizadas de distribución desigual de beneficios sociales que estructuran la discriminación sistémica —una asignación desigual de determinados recursos— y que haría imposible, sin su implementación, la integración equitativa y equilibrada de las personas a la vida social y política<sup>26</sup>. De tal forma que, para avanzar hacia una sociedad igualitaria, es necesario partir del análisis de las condiciones asimétricas en las relaciones sociales para la aplicación de “reglas no neutrales”, que conduzcan a resultados igualitarios en beneficio del grupo que se encuentre vulnerado.

En términos generales, la adopción de acciones afirmativas consiste en establecer condiciones específicas para el grupo social que se busca favorecer, siempre y cuando se sujete a lo siguiente: a) aplique solo en casos particulares de discriminación (sexual, racial, étnica, religiosa, entre otras) y b) se produzcan en contextos de ‘especial escasez’ para el grupo social discriminado (listas electORALES, puestos de

---

<sup>26</sup> Cfr. Beltrán y Maquieira, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza editorial, 2001.

trabajo)<sup>27</sup>. Asimismo, se pueden distinguir en función de la exigencia normativa, es decir si su adopción ha sido por la vía constitucional; por la vía legal (leyes electorales); o por la vía reglamentaria<sup>28</sup>.

Su implementación ha buscado promover un mecanismo sólido, generalmente a través de la observancia de porcentajes mínimos de participación, que garantice la integración de las personas o grupos que han sido discriminados históricamente a los órganos de decisión y las instancias de poder público. El propósito es que, mediante la integración gradual a estos espacios, se atiendan de manera eficaz los desafíos de la representación política, se abone a la construcción de un nuevo modelo de ciudadanía y se reduzcan las brechas de desigualdad y discriminación.

Atendiendo a estos parámetros, las autoridades del Estado deben tener presente que muchas personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas sufren de manera sistemática discriminación, acoso, violencia, exclusión y estigmatización, porque sus expresiones de género, como la forma de vestir, caminar, gesticular, hablar o comportarse, no se ajustan a las expectativas sociales de género. A estas formas de discriminación, se suman los actos de rechazo y violencia, discriminación y exclusión social asociados a la carencia de identidad oficial reconocida por el Estado, la falta de acceso a oportunidades y la negación del ejercicio de los derechos de la ciudadanía, en particular, el sufragio que, en el caso de las personas “trans”, se les demanda que su imagen y nombre social coincidan plenamente con la fotografía y datos de nombre y sexo asentados en la credencial para votar.

Estos obstáculos inciden en su vida pública y las afectaciones que padecen cuando acuden a las casillas electorales a votar se deben, en gran medida, a lo que la CIDH denomina *violencia por prejuicio*, que es un “fenómeno social, que se dirige contra grupos sociales específicos”.

<sup>27</sup> Peña Molina, Blanca Olivia, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, número 14, SOMEE, México, 2014, p. 34.

<sup>28</sup> Peschard, Jacqueline, *El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General*, Instituto para la Democracia y Asistencias Electoral (IDEA), Suecia, 2014.

cos, tiene un impacto simbólico y envía un mensaje de terror generalizado a la comunidad LGBT”<sup>29</sup>.

De ahí que las autoridades responsables deban hacer frente a estas situaciones de desigualdad de trato y adoptar las acciones necesarias que permitan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, normativas, comunicacionales, culturales o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades.

En este contexto, el INE aprobó el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*<sup>30</sup>, como medida de nivelación para garantizar a las personas “trans”, con credencial para votar vigente e inscritas en la lista nominal de electores y electoras, que pudieran emitir su voto el día de la elección, con independencia de su identidad de género u orientación sexual.

El Protocolo tiene el propósito de nivelar o “emparejar” las condiciones bajo las cuales las personas “trans” ejercían su derecho al sufragio, atenuando, en la medida de lo posible, los prejuicios y actitudes sociales que generan prácticas de rechazo, exclusión e invisibilización. Significa justamente la interiorización de nuevas formas de entender el ejercicio de un derecho político —el derecho al voto activo—, desde la exigencia igualitaria, que implica actuar en contra de los prejuicios, estigmas, estereotipos de género y las barreras procedimentales, sociales y culturales que derivan en discriminación y obstaculizan la participación política de las personas “trans”.

Es una acción que concreta una política integral, transversal y progresiva que no solo incorpora recomendaciones y directrices para garantizar el ejercicio del voto libre y secreto de las personas “trans”, sino también simboliza la aplicación inmediata y progresiva de medidas

---

<sup>29</sup> Cfr. CIDH, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, Organización de los Estados Americanos, 2015, p. 15.

<sup>30</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo INE/CG626/2017 por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, 22 de diciembre de 2017.

de inclusión, así como la adopción de ajustes razonables y necesarios para erradicar las prácticas de desigualdad de trato, estereotipos y prejuicios motivados por la orientación sexual e identidad de género, y garantizar condiciones de igualdad de trato, goce y ejercicio de los derechos de la ciudadanía, en atención a parámetros internacionales y nacionales para la protección a los derechos humanos.

En el Protocolo se regula una serie de mecanismos que permiten garantizar el derecho al sufragio de las personas “trans”. Estos mecanismos se concretaron en dos fases: 1) la difusión y capacitación, a través de campañas de información dirigidas a personas “trans”, para que acudieran a actualizar los datos de su credencial para votar, y al funcionariado de las mesas directivas de casilla para que pudieran atender cualquier observación o cuestionamiento en relación con el ejercicio del voto activo de las personas “trans” el día de la Jornada Electoral; y 2) propiamente en el ejercicio del voto, garantizando la posibilidad, a través de instrumentos de difusión como carteles y trípticos, para que las personas ciudadanas “trans” pudieran emitir su voto, sin que la falta de concordancia entre la expresión de género y la fotografía de la credencial para votar, o bien el nombre o el sexo asentado en la misma, fuera una causa para impedir su derecho.

Como resultado de su aplicación, y conforme al “*Informe sobre la implementación del Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas “trans” el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana en el proceso electoral 2017-2018*”<sup>31</sup>, se obtuvo lo siguiente:

1. De las 156,792 casillas instaladas el día de la jornada electoral, en 11 (0.007%) se presentaron incidentes relativos al voto de las personas “trans”. Los incidentes se referían especialmente a que la expresión de género no correspondía a alguno de los datos de la credencial para votar (fotografía, nombre o sexo), con una frecuencia de cuatro casos reportados; o bien, a cues-

---

<sup>31</sup> Cfr. *Informe sobre la implementación del Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana en el proceso electoral 2017-2018*, presentado el 22 de agosto de 2018 ante la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

tionamientos respecto a que se leía el nombre completo de la lista nominal (en cinco casos), o que no coincidía su fecha de nacimiento señalada por la persona electora con la de su credencial (un caso)<sup>32</sup>.

2. Se tuvo conocimiento de un caso en el que se reportó que no dejaron votar a una persona “trans”<sup>33</sup>.
3. En atención a un mecanismo de coordinación y vinculación con otras autoridades, el INE solicitó información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCD-MX), al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, para conocer si se habían presentado quejas o denuncias sobre la aplicación del Protocolo.

Al respecto, solo la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHDF/OI/DGJ/148/2018) reportó que el día de la Jornada Electoral se brindó atención a tres personas, quienes refirieron inconformidades relacionadas con la falta de instalación de casilla; el impedimento de un patrón para autorizar que una trabajadora ejerciera su derecho al voto; la negativa de poder ejercer el derecho al voto en la casilla que le correspondía a la persona ciudadana.

Adicionalmente, señaló que el 2 de julio de 2018 se registró una queja en la que la persona peticionaria indicó “tener una preferencia homosexual, motivo por el que el día de la elección cuando se encontraba en la fila para ingresar a la casilla ubicada en la Unidad Independencia del IMSS, fue agredida por una persona que le exigía que se retirara de la fila o que cuando la viera la iba a golpear, al voltear se percató que la persona que lo agredía era uno de sus vecinos que constantemente realiza esos actos en su contra, por lo que solicitó a policías auxiliares que resguardaban el lugar su intervención, quienes omitieron brindarle el servicio”<sup>34</sup>. Finalmente, reportó que, el 5 de julio de 2018, una persona denunció que las autoridades del INE y sus

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 49-50.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 58.

representantes de casilla, no le permitieron ejercer su derecho al voto, argumentando que su credencial estaba vencida<sup>35</sup>.

Por supuesto, toda acción humana es perfectible, por lo que una evaluación pormenorizada de su implementación nos lleva a reflexionar sobre los desafíos y áreas de oportunidad para permitir que efectivamente las personas trans puedan ejercer sus derechos políticos. En este sentido, es importante que la autoridad electoral enfatice en la promoción de la educación cívica desde las coordenadas del principio de igualdad y no discriminación, lo que permitirá la asimilación y arraigo de estos principios como la única forma de entender las relaciones sociales.

Por otra parte, es fundamental ampliar los esfuerzos en materia de capacitación electoral, a fin de incorporar como eje trascendental dentro de la preparación y organización de los procesos electorales, contenidos sobre temas en materia de igualdad de género y no discriminación que contribuyan y fortalezcan la idea de una democracia basada en el reconocimiento de los derechos político-electORALES de toda la ciudadanía.

## VI. HACIA DÓNDE VAMOS: LA GARANTÍA DEL DERECHO AL VOTO PASIVO DE LAS PERSONAS “TRANS”

La asimilación de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación conlleva la obligatoriedad del Estado mexicano a adoptar medidas que atiendan las deficiencias en materia de inclusión social y protección a los derechos fundamentales. El Estado debe garantizar que todas las personas ejerzan sus derechos. Esto necesariamente se debe traducir en un redimensionamiento de las formas establecidas para el ejercicio de estos derechos, así como de las normas e instrumentos que regulan su desarrollo.

Desde mi perspectiva, el paso siguiente que debe dar el Estado mexicano es garantizar el ejercicio pleno del derecho al sufragio en sus dos dimensiones: voto activo y voto pasivo. Lo ideal sería que

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 59.

viviéramos en sociedades democráticas, incluyentes e igualitarias, en las que no fuera necesario adoptar medidas que combatan la discriminación y permitan un trato igualitario entre las personas. Empero, el Protocolo es un instrumento de partida necesario para el reconocimiento del voto activo de las personas “trans”, como medida de nivelación sin la cual no podrían acudir a las casillas en las mismas condiciones de igualdad, libertad y no discriminación.

Por supuesto, un paso adicional conlleva acciones paralelas que fortalezcan los mecanismos suficientes para agilizar su cambio de identidad y su reconocimiento en los documentos oficiales, para el ejercicio no solo de los derechos político-electorales, sino de otros derechos asociados al libre desarrollo de la personalidad, como el acceso a la salud, la educación, entre otros.

Por otra parte, es indispensable que el Estado reconozca la cuota de masa crítica para garantizar la segunda dimensión del derecho al sufragio: el voto pasivo de las personas “trans”. Esta cuota debe ser acorde con las obligaciones del Estado de adoptar las medidas necesarias que impulsen la participación de grupos no visibilizados, como las personas “trans”, las cuales permitan un ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales, en la vertiente de ser postuladas y votadas para un cargo público.

En este reconocimiento no deben pasar desapercibidas las discusiones que se dieron en el proceso electoral 2017-2018, en particular, en el contexto de la sentencia identificada con clave SUP-JDC-304/2018 y acumulados<sup>36</sup>, respecto a si el reconocimiento de una cuota o un porcentaje obligatorio debía pasar por el establecimiento de controles normativos que permitieran su efectividad y garantía. Esto es, a la luz de la sentencia, es indispensable discutir sobre la pertinencia de que existan cuotas diferenciadas, del cumplimiento del principio de paridad de género, que permitan exclusivamente la postulación de personas “trans”, con independencia del sexo con el cual se identifiquen.

Adicionalmente, es necesario reflexionar en torno a la oportunidad de que este reconocimiento implique la adopción de “candados”

---

<sup>36</sup> Cfr. Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y Juicios de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JDC-304/2018 y acumulados, 25 de junio de 2018.

normativos para acreditar el cumplimiento de la cuota, como la exigencia solamente de la simple manifestación de pertenencia a esta identidad de género, en el entendido que es un requisito suficiente para justificar su autoadscripción, o bien la inclusión de mecanismos adicionales que permitan dar prueba plena de su pertenencia, y que tanto la acreditación de estos mecanismos se convierten en nuevas formas de discriminación o exigencias innecesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

Sin duda, estas reflexiones nos deben llevar a un desarrollo normativo que erradique las discriminaciones estructurales y los obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que impidan el goce a plenitud de los derechos. Este es el primer paso para entendernos como iguales.

## VII. REFERENCIAS

- ALEGRE, Marcelo, *Igualdad, derecho y política*, México, Fontamara, 2010.
- ARAGÓN, Manuel, “Derecho de sufragio: principio y función”, en AA. VV., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, y “Democracia y representación”, en AA. VV., Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, T. I, México, UNAM-IIJ, 1999.
- BELTRÁN y Maquieira, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza editorial, 2001.
- BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.
- BOVERO, M., “¿Crepúsculo de la democracia?”, en AA. VV., *La democracia en nueve lecciones*, Madrid, Trotta, 2014.
- BUTLER, Judith, *El género en disputa. El feminismo y las subversiones de la identidad*, Barcelona, Paidós, 2007.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- CARBONELL, Miguel, *Igualdad y Constitución*, México, CONAPRED, 2004.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, Organización de los Estados Americanos, 2015.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-24/17, 24 de noviembre de 2017, solicitada por la república de Costa Rica, Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.

DILLO, Robin S., *Dignity, Character and Self-Respect*, New York, Routledge, 1996.

HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM, 2003.

INFORME sobre la implementación del Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana en el proceso electoral 2017-2018, presentado el 22 de agosto de 2018 ante las Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Acuerdo INE/CG626/2017 por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, 22 de diciembre de 2017.

KANT Immanuel, *La Metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1994 (trad. Adela Cortina y Jesú Conill).

MICHAEL, Lothar, “Los derechos de igualdad como principios iusfundamentales” en Jan-R. Sieckmann (ed.), *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

NUSSBAUM, Martha, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Paidós, 2007.

PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, número 14, SOMEI, México, 2014.

PÉREZ TRIVIÑO, José Luis, *De la dignidad humana y otras cuestiones jurídico-morales*, México, Fontamara, 2007.

PESCHARD, Jacqueline, *El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General*, Suecia, Instituto para la Democracia y Asistencias Electoral (IDEA), Suecia, 2014.

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Algunos elementos que integran el parámetro general, Tesis P.J. 9/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I.

PRINCIPIOS DE YOGYAKARTA. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en: <http://yogyakartaprincipios.org/>

*La disputa por la igualdad: el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de las personas “trans” en México* 167

[ples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_sp.pdf](http://ples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf), [Consulta: 29 de octubre de 2018].

RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general*, México, CONAPRED, 2012.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia”, en Consejo Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED), Género y democracia, México, 2012.

SEN, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 2010.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y Juicios de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JDC-304/2018 y acumulados*, 25 de junio de 2018.

VÁZQUEZ, Rodolfo, Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria, México, UNAM-ITAM, 2015

ZAVALA PÉREZ, Beatriz Claudia, “En contra de una cultura de la discriminación y los estigmas sociales: acciones del INE para fomentar la participación ciudadana de grupos en situación de vulnerabilidad para ejercer el voto”, en *Accesa. Revista del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información*, Año 10, Núm. 19, julio-diciembre 2017.

# Las candidaturas transgénero y la paridad electoral. Convicciones, desacuerdos y retos pendientes

ROSELIA BUSTILLO MARÍN\*

**SÍNTESIS:** Este ensayo pretende exponer las vicisitudes que acarreó el reconocimiento del derecho al voto pasivo de las personas trans y su registro al género al que se autoadscribieran en cumplimiento de la paridad de género. Al visibilizar que la paridad electoral está inacabada y su simulación persiste, también hay una discriminación respecto a la identidad de género de las personas, pues la manera de probarse es polémica, para algunos, como el criterio establecido por la Sala Superior debe ser simple y para otros, debe ser calificada. Finalmente, se busca repensar y deconstruir a la paridad.

**SUMARIO:** I. *Preámbulo.* II. *La identidad de género y la autoadscripción.* II.1. *Identidad;* II.2. *Autoadscripción;* II.3. *Identidad de género.* III. *El caso que invitó a repensar la paridad: desde la igualdad a la discriminación.* IV. *Las dos caras de la resolución: convicciones y desacuerdos.* IV.1. *Convicciones;* IV.2. *Desacuerdos.* V. *Re-pensar la paridad y el mundo binario.* VI. *Reflexiones.* VII. *Referencias.*

## I. PREÁMBULO

El auténtico reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres se presentó en las elecciones de Oaxaca, fue celebrado por locales y externos, debido a la introducción de una medida reforzada para el registro de candidaturas trans y *muxe* porque así, se incluían tanto a las mujeres cisgénero como a las transgénero.

Dicha celebración duró pocos días, pues la posible simulación de las candidaturas trans, por una supuesta falsa identidad de género se disipó y se convirtió en una noticia de alcances internacionales. Como se verá a continuación en la narración de los sucesos.

Todo comenzó en un país en donde la experiencia vivida con la aplicación de las cuotas electorales de género fue insuficiente, de ma-

---

\* Secretaría de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

nera que, con la inclusión de la paridad electoral en la Constitución federal<sup>1</sup> en el marco de la reforma en 2014, se pensó resolver la ausencia de mujeres en la política, medida que construiría una democracia ampliamente representativa.

Además de establecerse constitucionalmente la paridad, como un principio de observación obligatoria para los partidos políticos en la postulación de las candidaturas al Congreso de la Unión y las legislaturas locales, se reguló en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y en la Ley General de Partidos Políticos.

En cuanto al tema de la elección de los ayuntamientos, la paridad se dejó a la libertad configurativa de los congresos locales para su regulación, y, se obligó para ese nivel de gobierno el registro paritario de las candidaturas, a partir de una jurisprudencia<sup>2</sup> emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El propósito de implementar una democracia paritaria se convirtió en un tema fundamental y trascendental para contribuir a la participación política de la ciudadanía, en el que la igualdad de las mujeres y los hombres fuera sustantiva y dejara de ser solamente formal.

Se pensó en la democracia paritaria como un sistema conformado a partir del reconocimiento igual e imparcial de los derechos de toda la ciudadanía basada, en la noción de una humanidad única, en la que todas las personas tienen el mismo valor<sup>3</sup>. Así, la paridad es con-

---

<sup>1</sup> Artículo 41, Base I, segundo párrafo.

<sup>2</sup> Jurisprudencia 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 24, 25 y 26.

Jurisprudencia 7/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 26 y 27.

<sup>3</sup> Así se manifestaba el movimiento por la paridad, conducido por las *paritaristas* francesas, se distinguió por impulsar la transformación de una dualidad sexual fundamental de la humanidad, que era vista como una categoría política utiliza-

siderada la herramienta ideal para una representatividad de toda la humanidad observando a la mujer como ciudadana y no solo como “mujer”.

A pesar de los instrumentos para cumplir con el reto de una paridad estricta en todos los cargos de elección popular, ha sido necesario que, en complemento con el conjunto de las normas vigentes, los organismos públicos locales electorales (OPLES) y el Instituto Nacional Electoral, cada vez que hay un proceso electoral aprueben reglamentos que contienen las directrices para materializar la paridad.

Las medidas, herramientas e instrumentos que han implementado responden a las experiencias que desde la época de las cuotas electorales y en los primeros años de la era paritaria, los actores políticos, especialmente los partidos políticos, han actuado simulando, inobservando la ley, registrando mujeres en contra de su voluntad, generando violencia contra ellas, entre otras acciones.

Lo anterior no fue la excepción en las elecciones municipales 2017-2018 en Oaxaca, el reglamento de paridad emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO), además de regular la implementación de la paridad horizontal, vertical, transversal, y los bloques de competitividad; agregó en el artículo 16, lo siguiente: *en caso de una postulación de personas transgénero, transexuales o muxes, la candidatura corresponderá al género al que la persona se autoadscriba y esa candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de la paridad de género.*

En México, era la primera vez que se hacía un reconocimiento textual a la participación política de la ciudadanía *trans* hasta ese momento. Una medida que acarreó discusiones, polémicas, y, sobre todo, evidenció que el ejercicio del poder arraigado históricamente al actuar de los hombres, la paridad no lo ha superado, a cuatro años, ya, de su implementación.

En la primavera del 2018, no se dimensionó e imaginó lo que sucedería en el registro de las candidaturas para primer concejal en las elecciones municipales en el estado de Oaxaca, y, tampoco se visualizó

---

da para la exclusión de las mujeres que pretendía la instalación permanente de la igualdad como punto de llegada en la democracia.

zó el impacto que tendría en el reconocimiento del derecho a la identidad de género.

Algunos actores y partidos políticos pretendieron evitar la postulación paritaria, e intentaron, a través de sus candidatos, usar la identidad *trans* para ocupar espacios que les correspondían a las mujeres.

Así, las consecuencias y las respuestas respecto a dicho suceso fueron, por parte de las autoridades electorales, la administrativa y la jurisdiccional, un tema probatorio, basado en la autoadscripción simple o calificada de quienes expresan su identidad de género; y por otro lado, estaban las reacciones de las mujeres y de las asociaciones de derechos humanos de los colectivos, *trans*, *muxe* y LGBTTTI, que defendía sus propios derechos.

Pero, sobre todo, esa democracia paritaria incluyente rompió con la visión binaria estrictamente cisgénero, yendo más allá en la inclusión de la identidad de las personas transgénero y *muxe*, acarreando un llamado a repensar la paridad.

## II. LA IDENTIDAD DE GÉNERO Y SU AUTOADSCRIPCIÓN

Previo al análisis sobre el reconocimiento en el derecho a la identidad de género y la manifestación expresa de la autoadscripción de cualquier persona respecto del género al que se identifica, en el marco del ejercicio del derecho al voto pasivo, es importante responder a las siguientes cuestiones: ¿qué se entiende por identidad, por identidad de género y por autoadscripción?, y ¿quiénes son las personas *trans* y *muxe*?

### II.1. Identidad

La identidad personal comprende todos los complejos y múltiples aspectos de la personalidad, lo que cada persona realmente es y significa en su proyección social, engloba todos los atributos y características que permiten individualizar a la persona. Se trata de una necesidad personal que requiere ser reconocida, que va más allá de categorizaciones específicas o de un cuerpo normativo determinado.

## **II.2. Autoadscripción**

La autoadscripción implica reconocer el derecho a esa identidad: la pertenencia a un grupo cultural, a la propia biografía, la situación jurídica subjetiva por la cual la persona tiene derecho a ser fielmente representada en su proyección social y a gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Es la autodeterminación de la persona con su propia existencia, y la forma de concebirse dentro en sí misma, sin que necesariamente involucre una apariencia de cualquier índole, además de otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar, los modales, y todas aquellas circunstancias personales que involucran la cláusula de no discriminación mencionadas en el párrafo quinto del artículo primero constitucional.

La identidad, y los atributos dependen de la apreciación subjetiva de quien las detenta, de una construcción de identidad auto-percibida libremente, y reconocida a partir de la confianza en la persona que lo expresa.

## **II.3. Identidad de género**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-24/17<sup>4</sup> ha determinado que la identidad de género es la vivencia interna e individual del género, tal como cada persona la siente, lo cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo<sup>5</sup>.

Esto es, que la manifestación externa a través de su aspecto físico (en la cual puede incluir el modo de vestir, peinado, forma de hablar, nombres, etcétera), no define su identidad; sino que ésta se encuentra ligada a la libertad y a la posibilidad de todo ser humano de autode-

<sup>4</sup> Opinión consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, “IDENTIDAD DE GÉNERO, E IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN A PAREJAS DEL MISMO SEXO” consultable en: [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 16.

terminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones<sup>6</sup>.

Una persona puede identificarse con el género mujer/hombre, un sistema binario, o en otro género porque su forma de concebirse es distinta, y que no necesariamente se relaciona con los conceptos y términos en que miramos lo que es ser mujer o ser hombre.

El sexo asignado al nacer trasciende el concepto de sí mismo como masculino o femenino y está asociado a la determinación del sexo como una construcción social, pues su asignación no es un hecho biológico innato; más bien, el sexo se asigna al nacer con base en la percepción que otros tienen sobre los genitales<sup>7</sup>.

De tal forma que, la expresión de género, es decir, la manifestación del género de la persona, que puede incluir la forma de hablar, modo de vestir, comportamiento personal, la interacción social, las modificaciones corporales, entre otros; puede o no corresponder con su identidad de género auto-percibida o con el sexo que fue asignado con el nacimiento.

Esa deconstrucción de las identidades, ya imaginarias y prestablecidas en la sociedad sirve de introducción a la pregunta: ¿Quién es una persona trans y una persona *muxé*?

El término *trans*, es llamado de tipo “sombrilla”, porque es utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, pues puede identificarse con los conceptos de hombre, mujer, hombre trans, mujer trans y persona no binaria, o bien con otros términos como hijra, tercer género, biespiritual, travesti, fa’afafine, queer, transpi-noy, muxé, waria y meti<sup>8</sup>.

Una persona *trans* es aquella que su identidad de género no corresponde con el sexo asignado al nacer, y, por tanto, construye su propia identidad. Así, a diferencia de una persona *trans*, una *cis*, es aquella en la que su identidad de género corresponde con el sexo asignado al nacer.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 18.

Un persona *muxe*<sup>9</sup> es, primeramente zapoteca de Oaxaca, específicamente de la región del Istmo de Tehuantepec, y en segundo término, se identifica con un tercer género, que siendo hombre se caracteriza por adoptar otros roles dentro de la sociedad istmeña, algunos se identifican plenamente como mujeres y otros recurren ocasionalmente al atuendo femenino<sup>10</sup>.

La pluralidad de expresiones de género existe a partir de la diversidad humana, porque las personas no manifiestan su identidad de género de la misma manera, por ello la expresión de género debe considerarse en términos generales por las legislaciones, las instituciones y poderes del Estado, sin caer en catálogos o manifestaciones específicas de cómo “debe ser” la identidad de género y tampoco, encasillarla a un monismo para percibirla.

Es a partir del reconocimiento del derecho a una identidad de género, que se incluye todo el abanico de las posibilidades de ser, de expresar y de vivir el mundo de acuerdo con la autodeterminación que en su interior cada persona se percibe.

En ese sentido, las legislaciones y las instituciones juegan un papel trascendental para tutelar el efectivo ejercicio de este derecho a la identidad de género<sup>11</sup>. El Estado y la sociedad, deben respetar y garantizar la individualidad de cada persona, y ésta se traduce por su facultad legítima de establecer la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones.

---

<sup>9</sup> *Muxe* es una adaptación zapoteca de la palabra mujer (Véase Miano Borrueto, Marianella, *Hombre, mujer y muxe en el Istmo de Tehuantepec*, México, Conaculta/ INAH/ Plaza Valdés, 2002, p. 149).

<sup>10</sup> Véase Martínez Hernández, Sandra. *Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad*, Tesis para obtener grado de Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, 2016, consultable en: <https://bit.ly/2KMb93i>.

<sup>11</sup> En una acotación, es importante advertir que el derecho a la identidad de género es distinto al derecho a la orientación sexual. El primero es un derecho humano relacionado con la manifestación de autoadscribirse con un rol ante la sociedad y el cual puede o no coincidir con la de una mujer u hombre, o puede ser otra, esto es con la identidad personal específicamente de género. La segunda, se relaciona con el derecho a la orientación sexual, con quién la persona tiene preferencias para tener relaciones íntimas.

Porque cada persona desarrolla su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminent al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad [...] de género, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad<sup>12</sup>.

Es así como la visión del derecho a la identidad de género se concibe en términos de su reconocimiento como derecho humano, y como todos los derechos, se vincula con el principio de igualdad y no discriminación, y en este caso específicamente, con el ejercicio de los derechos político-electORALES y más aun, con el derecho al voto pasivo en el marco de un proceso electoral en observancia del principio de paridad de género.

### III. EL CASO QUE PUSO A REPENSAR A LA PARIDAD: DE LA IGUALDAD A LA DOBLE DISCRIMINACIÓN

El tema principal en que se suscitó la controversia que está por contarse, consistió en determinar en qué condiciones se debe verificar el registro de candidaturas de personas que se autoadscriben a un género distinto al asignado legalmente al nacer, así como la armonización entre los principios de paridad de género, y reelección en la postulación de candidaturas de personas trans o *muxes*.

Ese escenario, de la igualdad entre las identidades de género a la doble discriminación de las mujeres cisgénero y las mujeres transgénero, inició con el cumplimiento con las reglas de paridad para el registro de candidaturas expedidas por el IEEPCO.

Se observó que para las elecciones municipales en el proceso electoral 2017-2018, diecinueve personas solicitaron registrarse como mujeres transgénero, ello, con motivo de diversos requerimientos hechos por la autoridad, a fin de que cumplieran con el principio paridad de género, lo cual fue aprobado. Sin embargo, debía considerarse que, algunas postulaciones inicialmente fueron como hombres y después como mujeres.

---

<sup>12</sup> SCJN, Amparo directo 6/2008, 6 de enero de 2009, p. 20.

Al conocerse, dichos registros tres asociaciones civiles *Ladxido Muxe*, *Autenticas Intrépidas Buscadoras del Peligro* y el *Colectivo Binni Laanu A.C.*, presentaron una queja ante el IEEPCO por la posible existencia de un fraude a la ley, señalando que diecisiete de las diecinueve candidaturas registradas eran hombres (involucrados seis partidos políticos), que pretendían usurpar la identidad transexual para incumplir con la obligación de la paridad de género.

El IEEPCO, en respuesta a dicha petición, inició investigaciones a través de un procedimiento ordinario sancionador<sup>13</sup>, y en un primer momento, decidió adoptar la medida cautelar de cancelar provisoriamente los registros de los candidatos denunciados. Ante esa decisión, se identificaron dos reacciones:

La primera consistió en que cinco personas reafirmaron ser candidatas transgénero, argumentando que en los lineamientos de paridad, no se establecía una acreditación necesaria para la identidad de género ya que, bastaba con que se autoadscribieran como tal para ser registradas en el género que decidieran.

La segunda versó en que, ocho candidatos transgénero desconocieron el documento a través del cual se les registró como candidatas trans, de alguna forma, ello presumía que partidos políticos presentaron esos escritos sin el consentimiento de los aspirantes.

Finalmente, el IEEPCO al término de sus investigaciones (cuestionarios, entrevistas hechas a vecinos y por anteriores postulaciones a cargos públicos) determinó las personas autoadscritas no pertenecían a la comunidad transgénero. En consecuencia, canceló definitivamente el registro de diecisiete candidatos, impidiéndoles participar en la contienda electoral, pues se demostró que no se trataba de mujeres trans, sino de ciudadanos cisgénero que pretendían hacer un mal uso de la medida reforzada y de la paridad.

Con estas acciones, el instituto electoral señaló que se impedía violentar los derechos políticos de las mujeres, a la vez que se evitaba un fraude a la ley al combatir la simulación de la participación de las personas transgénero<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Expediente: CQDPCE/POS/005/2018.

<sup>14</sup> Además se responsabilizó directamente a los partidos ante la postulación de candidaturas trans falsas, imponiéndoles sanciones, las cuales, se consideran leves e insuficientes.

Hasta ese momento, el panorama ya manifestaba interrogantes, pues, ¿era necesario pertenecer a la comunidad transgénero, previamente para autoadscribirse a la postulación de una candidatura?, ¿debía existir un momento adecuado?, ¿existía una prueba idónea para conocer un fraude a ley a partir de quién es o vive como persona transgénero?

Lo que si quedaba claro era la manifestación de un beneficio triple por utilizar la norma que reconocía la identidad de género para postularse a una candidatura evadiendo la postulación paritaria entre hombres y mujeres, dicha ganancia consistía en aprovechar: el derecho de las mujeres a ser postuladas, el derecho de las personas transgénero o *muxes* para registrarse, y el principio de paridad electoral.

La resolución del IEEPCO fue controvertida, y a través de solicitudes que aprobaron las facultades de atracción por parte del tribunal electoral local y de la Sala Xalapa, la Sala Superior conoció de la situación.

La solución a la que arribó la Sala Superior fue que cuando una persona transgénero haga pública su identidad respecto al género con el que se autoadscribe para la postulación de una candidatura, esta es suficiente para incluirla a los porcentajes de paridad obligatorios para los registros.

Esto es, que para el reconocimiento de la identidad de género es suficiente el criterio de auto-adscripción, porque, en primer lugar, la norma aplicable era correcta en considerarlo como el único requisito para postular a una persona, transgénero, transexual, intersexual o *muxe* e incluirla en el género al que la persona se autoadscriba.

Además, porque la autoadscripción contiene la manifestación de la voluntad personal, la cual, al ser una decisión privada e íntima, las instituciones deben evitar cuestionar, y al contrario, deben respetar el derecho humano a la identidad de género, tanto en el espacio público como en el privado.

La decisión respondía al reconocimiento de la identidad de género, a la que, no debe imponerse cargas probatorias o verificativas que vulneren la cláusula de no discriminación, también, en la materia electoral.

Pues con el solo hecho de buscar elementos para reconocer la identidad, como la temporalidad, el cambio de género en documentos

oficiales, un comportamiento específico, la condición civil, el tipo de familia, la vestimenta, la apariencia física, entre otros, son actos que, en sí, cargan erróneamente con catálogos y símbolos pre establecidos de las identidades.

En ese sentido, como cada persona tiene el derecho a ser quien quiera ser, el Estado tiene el deber de respetarlo e imponer por delante la igualdad y la no discriminación. Con base en esos argumentos se decidió que debe privilegiarse la primera manifestación de voluntad espontánea, por ello se debía:

- a) registrar a las dos ciudadanas que se autoadscribieron como mujeres transgénero al momento de su postulación, porque basta la autoadscripción de identidad como elemento definitorio y suficiente.
- b) cancelar el registro de las quince personas que se postularon en un primer momento como hombres y que su autoadscripción como mujeres transgénero derivó del requerimiento que el OPLE realizó para que se cumpliera con la paridad.

#### **IV. LAS DOS CARAS DE LA RESOLUCIÓN: CONVICCIONES Y DESACUERDOS**

Esa resolución resultó polémica, ya que las reacciones no se hicieron esperar, en las redes sociales, en los medios de comunicación tradicional, los actores políticos, las feministas, las asociaciones de protección de los derechos de las mujeres y del colectivo trans, entre otros, expresaron sus opiniones. Algunas de ellas de acuerdo, otras con sus bemoles y otras en contra definitivamente.

##### ***IV.1. Convicciones***

La ciudadanía quedó convencida en que la autoadscripción simple debía ser la única decisión posible para registrar a las personas que se autoidentificaran con un género para la postulación de una candidatura. Para muchos fue un avance en el reconocimiento del derecho a la identidad de género, no solo para la materia electoral, sino que trascendía a otras espacios del derecho.

Un precedente que rompía paradigmas, que iba más allá de estímulos y estereotipos, al señalar que no existía una prueba idónea para verificar la verdadera identidad de una persona.

Se trataba de un criterio que legitimaba diversidad humana, y que no se adelantaba a posibles simulaciones de la ley en ocasiones futuras, porque ello sería dudar de la propia voluntad de las personas.

Si bien, es cierto que estas convicciones fueron las mínimas, algunas reacciones positivas se manifestaron, pues al tratarse de un contexto de espacio público y la representatividad de grupos en el poder, fueron mayores los desacuerdos.

## **IV.2. Desacuerdos**

La ciudadanía inconforme con la resolución, señaló que si una persona en cualquier momento puede autoadscribirse a un género sin ningún verificativo, ello no evitaba el fraude a la ley, trasgrediendo los derechos políticos de las mujeres cisgénero, del colectivo trans y el principio de paridad.

Se confirmaba y no se erradicaba el desacuerdo de diversos grupos feministas y transfeministas, porque la solicitud de registro de las candidaturas trans seguía permitiendo la vulneración al principio de paridad de género y tener, en su caso, sobrerrepresentación de hombres que simulaban su identidad.

Permitir que el registro de personas que se pudieran beneficiar con una candidatura trans a través de información falsa, eran acciones que encuadran en una típica forma de violencia política contra las mujeres *cis* y *trans*.

De tal forma, que era necesaria una autoadscripción calificada, esto es, que a partir de algún tipo de verificativo, como la solicitud del cambio de género en documentos oficiales, se demuestre el género de la persona para que sea registrada en el lugar de la paridad que corresponda.

De hecho, la Sala Superior ya había estipulado un criterio en el cual, para la postulación obligatoria partidaria de personas indígenas

en distritos federales reservados para ellas<sup>15</sup>, son necesarias las pruebas (autoadscripción calificada). Al ser un deber partidista se podía originar la postulación de ciudadanía no indígena, por ello la importancia de probar la existencia del vínculo comunitario y reconocer la identidad indígena.

Ambas reacciones dejaron cuestionamientos abiertos para reflexionar, desde la igualdad en el reconocimiento de derechos hasta la discriminación por una autoadscripción simple o calificada. Dos posturas que apelan en el mismo terreno por dichos principios, que dejan elementos para deconstruir y armar, entre varias cuestiones, a la paridad electoral.

## V. RE-PENSAR LA PARIDAD Y EL MUNDO BINARIO

En el transcurso de la controversia, la paridad fue el meollo del asunto, la obligación a su cumplimiento ocasionó la simulación de la identidad de género, la vulneración de derechos políticos de las mujeres trans y cisgénero. Sin embargo, más allá de ello, el caso contribuyó a repensar la construcción de la paridad y su aplicación en un sistema binario de los géneros.

La paridad de género se define como un principio constitucional que busca el equilibrio de la representatividad en los cargos de elección popular entre mujeres y hombres, construida con una visión binaria.

La construcción de la paridad, si bien busca la representatividad de toda la ciudadanía en los cargos de elección, es dada por un sistema binario en el cual solo existen los sexos hombre/mujer, y en consecuencia, la forma de ser preconcebida del hombre/mujer o de lo masculino/femenino.

Incluso, un ejemplo de cómo ha sido entendida esa paridad, se manifestó por varios grupos al momento de conocer la medida establecida para el registro de candidaturas *trans*, al señalar que se trataba de un error, porque retenía espacios que pertenecen a las mujeres *cis* y

---

<sup>15</sup> SUP-RAP-726/2017.

que lo correcto era que las personas *trans* tuvieran sus propias cuotas acorde a su población.

Hay otros mundos no binarios, en los cuales la paridad debe encauzarse, dejando de lado esa mirada cis-centrista y unifocal, como lo menciona Rebeca Garza<sup>16</sup>, para aspirar la paridad sustantiva que incluya a todas las mujeres y a todos los hombres partiendo de una identidad de género no discriminatoria, que maximice el derecho de todos los posibles géneros.

Ello repensado y reconstruyendo a una paridad multifocal e integrativa, en el que la identidad de las personas *cis* y *trans* sea vista igualitariamente en sus derechos (que no ponga debajo de la balanza a ninguna), que los espacios para los cargos públicos no distingan entre ellas, sino que incluya los sexos sin clasificar identidades de género.

Queda mucho por reflexionar y aprender, no solo en la aplicación de la paridad sino en entenderla por todas las personas. Queda pensar en el para qué de la norma paritaria, en el *background* de las intenciones legislativas, y en consecuencia de ello, cuál ha sido el impacto (en los efectos sobre el plano social, cultural o simbólico), de ese cambio normativo respecto a los objetivos que perseguía y respecto a los actores que lo demandaban.

## VI. REFLEXIONES

La democracia inclusiva necesita de una justicia electoral que también lo sea y en este caso, el reconocimiento del derecho a la identidad de género y sus alcances en el registro de candidaturas, exemplifica esa necesidad.

En respuesta a quienes señalan la necesidad de una autoadscripción calificada, esa justicia electoral inclusiva es su fundamento en cuanto a la diferencia entre probar una identidad indígena y una identidad de género para acceder al poder público, porque juzgar con

---

<sup>16</sup> Garza, Rebeca, *Los derechos políticos de las personas trans en México*, consultable en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-diversidades-fluidas/2018/05/11/derechos-politicos-de-las-personas-trans-en-mexico/>.

perspectiva incluyente implica hacerlo desde una visión de la igualdad en la diferencia.

Dicha mirada, asume las memorias, historias vividas y testimonios que enfrentan los diferentes grupos en la batalla por el reconocimiento de sus derechos, y frente a ello, la justicia electoral inclusiva no es igualitaria porque parte de contextos y escenarios distintos, y pretender homologarlos, aun en el ejercicio del mismo derecho como es el político, dista de ser realmente incluyente.

En las candidaturas transgénero y el reconocimiento de los derechos políticos de las personas *trans*, es ineludible aceptar que, para acceder a ese derecho, otras personas simulen serlo, que aun se pretenda violentar a la paridad por mantener nada más que el poder.

En el mismo plano, es discriminatorio solicitar pruebas para quienes se manifiesten o se autoadscriban con un género, debe sostenerse una postura que tutele el derecho la identidad sin más que la sola autoadscripción, pues con ello se alcanza un impacto en el propio colectivo de personas *trans*, que reivindica sus derechos históricamente vulnerados, pero también invita a la instrucción educativa de quienes integran las instituciones y a todas las personas para conocer respecto al tema, para así, evitar caer en discriminaciones cotidianas y sistemáticas.

Es indiscutible la exigencia de nuevas rutas de construcción de ciudadanía que eviten la permanencia de los grupos vulnerables en esa misma situación de discriminación, porque aun con las herramientas como la paridad, siguen existiendo barreras que afrontar (como su simulación).

Como bien Tamar Pitch cita a Carol Smart, cuando éste se pregunta, por un lado, sobre la eficacia del derecho respecto a las expectativas que ciertos actores sociales (las mujeres en este caso) ponen en los cambios normativos (la paridad), y de otro lado sobre el poder que el derecho tendría para convertir y traducir estas expectativas en un lenguaje (incluyente e igualitario) y en unos procesos que terminan por “traicionar” las mismas expectativas (simulación paritaria)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Pitch, Tamar, *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Milán, Trotta, 2003, pp. 233-234.

Ya se mencionaba en el apartado sobre repensar a la paridad, los actores sociales y políticos que pidieron su introducción en el marco jurídico nacional carecen (y muy a menudo ni siquiera prevalentemente —fenómeno de la llamada legislación “simbólica”—) de objetivos de naturaleza práctica, y de tipo simbólico, para materializarlas y concretizarlas.

A causa de ello, se enfrentan a conflictos en torno a significados y a consecuencias prácticas, que pueden entenderse como su enmascaramiento<sup>18</sup> respecto de los principios y bienes que legitima y protege esa norma (la paritaria y la vindicativa de los derechos políticos de las personas trans).

Finalmente, es reformativo observar que las convicciones y desacuerdos que generó el criterio emitido por la Sala Superior, también parten del modo en que es recibida una norma (su impacto y efecto) tiene que ver con el modo en que la ley ha sido aplicada, utilizada e incluso interpretada por la jurisprudencia<sup>19</sup>.

Ello a partir de diversos planos (la paridad y la autoadscripción de la identidad de género): 1) el conflicto sobre los significados, impulsado por los actores sociales y políticos interesados o los contrarios a la introducción o al cambio de una norma, 2) el resultado a menudo, es que la norma introducida contiene un mensaje polivalente, y quizás, ambiguo; y 3) existe una interacción entre la interpretación de quien aplica y aquella del público<sup>20</sup>.

En efecto, el Estado no debe juzgar las identidades, debe aplicar los principios y derechos, y para ello necesita de normas incluyentes llenas de contenidos, que no solo permanezcan con formalismos ausentes de soluciones para materializarlos; de hecho, necesita de normas que contengan, además, severas sanciones a quienes pretenden romper con dicha intención.

Este caso deja para la reflexión y para los retos pendientes, sobre todo, poner en demasiada atención en la estrecha relación entre el cambio normativo y cambio social-cultural. En romper la violencia,

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 334.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>20</sup> *Idem*.

aumentar la cultura y una reconexión entre el repensar a la paridad y la autoadscripción simple de la identidad de género.

## VII. REFERENCIAS

- AMORÓS, Celia, Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad, Madrid, Cátedra feminismos, 1997.
- BERENI, L. y Lépinard É, Le femmes ne sont pas une catégorie. Les stratégies de légitimation de la parité en France. *Revue Française de science politique*, vol. 54. Paris, 2004.
- LAMAS, Marta, Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electORALES, en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electORALES de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.
- LEPINARD, Eléonore, *L'egalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Les Presses de Science Po, 2007.
- PITCH, Tamar, Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad, Milán, Trotta, 2003.
- SCOTT, Joan, Parité. Equidad de género y la crisis del universalismo francés, México, FCE, 2012.
- ZÚÑIGA, Yanira, Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica, en Mestre i Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira, (coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

# Exclusión digital en el ejercicio de los derechos político-electorales

GERARDO ROMERO ALTAMIRANO\*

**SÍNTESIS:** A través del presente se analizará la posición de desventaja en la que se encuentran las personas que no tienen acceso a internet y/o redes sociales, al quedar excluidas de la información y de la participación democrática que se ha generado ahí en los últimos tiempos. En contraste, se comentarán algunos casos de individuos o colectivos que al usar la tecnología, potencializan sus derechos político-electorales al tener acceso a internet.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Brecha digital en México.* III. *Potenciar el ejercicio de los derechos político-electorales.* IV. *Ejemplos de potencialización de los derechos político-electorales a través de internet.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

El mundo digital ha demostrado una evolución significativa y constante, dejando a las personas que están fuera del ciberespacio en una especie de estado de apartamiento, sin acceso a la información que en las redes se publica y sin poder intervenir en las discusiones y movimientos colectivos que tienen su génesis en internet. Lo anterior es una desventaja en comparación con el electorado que está instantáneamente informado y que además llega a participar en las dinámicas que le permiten amplificar sus derechos político-electorales, al mismo tiempo que ejerce también sus derechos digitales y de acceso a la información. Esto no es más que una vertiente de la preexistencia de desigualdades que necesariamente tiene un reflejo en materia de acceso a tecnologías, a internet y a la información.

---

\* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.  
Agradezco la contribución de Frida Charbel Toledo Chávez y de Alan Fernando Martínez Reyes, para la realización de este texto.

En abono al contexto anterior, existe un evidente reacomodo en la influencia que tienen los medios de comunicación sobre las personas. Este fenómeno se presenta por diversas razones, algunas de las cuales tienen que ver con los atributos de los nuevos canales de comunicación: inmediatez, gratuidad, difusión, y la interactividad en el anonimato; por ende, los medios globalizados están ganando terreno. Tan es así, que los medios electrónicos tradicionales (radio y televisión) se han visto en la necesidad de modificar sus contenidos, abriendo secciones especiales para hablar o presentar lo que está ocurriendo en la red.

Por ende, las personas con acceso a internet llegan a tener una mayor cantidad de información que les llega de diversas plataformas virtuales, además de que la pueden contrastar con otras fuentes que consideren más equilibradas y confiables para abordar un tema u otro. Por si fuera poco, dichas personas tienen la posibilidad de unirse, crear o participar en movimientos sociales que pretenden incidir en la agenda política, modificando la concepción que originalmente se tenía del espacio público.

En México existen ejemplos claros como los movimientos #yosoy132 del año 2012 o #PartidosDenSuDinero del año 2017 que, aun teniendo su mayor difusión en internet, abordaban situaciones de la agenda democrática que ocurrían fuera de él. Con ello, queda patente una vez más que existen ciudadanas y ciudadanos que encuentran en estas plataformas digitales un espacio accesible, cómodo y funcional para participar en asuntos de interés colectivo. Más aun, queda claro que esa participación genera cambios en el mundo *offline*, pues los efectos de ambos casos se materializaron ahí. Pero, ¿qué pasa con las personas que ni siquiera se enteraron de lo que ocurrió en la red? Ese grupo quedó marginado del flujo de información y muy probablemente también de la posibilidad de participar en los movimientos que se presentaron.

## II. BRECHA DIGITAL EN MÉXICO

El ascenso en el uso de tecnologías no ha sido uniforme, es decir, ha creado diferencias que impactan en el desarrollo de las personas, a esto se le ha denominado *brecha digital*. Dicho concepto ha sido estudiado por diversos autores, quienes han expuesto lo siguiente:

“La brecha digital se inscribe en las dinámicas de inclusión/exclusión socioeconómica del mundo globalizado y se produce a partir de las desigualdades económicas y sociales preexistentes, reforzando y profundizando dichas desigualdades”<sup>1</sup>, o como se describe en el artículo *Desafíos de la Inclusión Digital*, la brecha digital es “una manifestación de las diferencias sociales, culturales étnico-raciales y económicas existentes en la sociedad. Incluye las limitaciones físicas o económicas de acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y también los déficits en competencias y habilidades para el aprovechamiento efectivo de tales herramientas, incluyendo barreras de tipo sociocultural”<sup>2</sup>.

Una vez aclarado el concepto anterior, es importante conocer que según lo explican Robles y Molina<sup>3</sup>, existen tres tipos de brecha digital: la global, la democrática y la social. De lo anterior, nos interesa subrayar que la segunda de ellas, la brecha democrática, tiene una dimensión política y otra participativa y se define como “la diferencia entre aquellos que usan las nuevas tecnologías para participar en la vida pública y aquellos que no lo hacen”<sup>4</sup>.

Al respecto, también “se han identificado tres principales niveles de brecha digital: acceso, uso y apropiación de TIC”<sup>5</sup>. Esto es rele-

---

<sup>1</sup> Agustín Lacruz, María del Carmen y Manuel Clavero Galofré, “Indicadores sociales de inclusión digital: Brecha y participación ciudadana”, Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad de conocimiento, España, LEFIS, editado por Fernando Galindo y J Rover Aires, 2009, pp. 144-165.

<sup>2</sup> Berrío Zapata, Marín A. et al., “Desafíos de la Inclusión Digital: antecedentes, problemáticas y medición de la Brecha Digital de Género”. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, vol 7, núm. 2 (noviembre-abril 2017-2018), pp. 162-198.

<sup>3</sup> Robles, José, y Molina, Óscar. “La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía” *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 13, enero-junio 2017, pp. 81-99.

<sup>4</sup> Pipa Norris citado en Robles, José y Molina, Óscar. “La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía” *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 13, enero-junio 2017, pp. 81-99.

<sup>5</sup> Gómez Navarro, Raúl A. et al., “La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México”. *Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 6, núm. 16, 2018.

vante para este trabajo, porque cada nivel significa la disminución o incremento de algún derecho.

Luego entonces, en México no somos ajenos a los efectos de la brecha digital, pues a causa de ella se dificulta el ejercicio de los derechos político-electorales de un grupo de la población al que se priva del discurso colectivo que se genera en la red, reforzando la idea de los ensayistas Márquez A, Acevedo y Castro<sup>6</sup> cuando aseveran que “la brecha digital constituye un problema para el desarrollo social, pues en la medida que la población no accede equitativamente a las TIC *emerge una nueva forma de exclusión social*, de manera que ciertos sectores de la población quedan marginados de los beneficios que genera el uso de las TIC”.

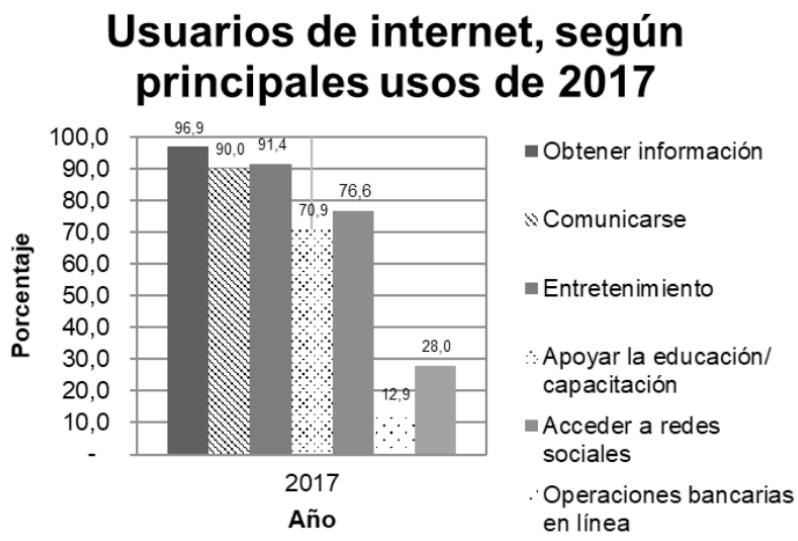
El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los Hogares 2015-2017 (ENDUTIH), revela que el número de usuarios de internet asciende a 71.3 millones<sup>7</sup>, contemplando como universo solamente la población mayor de 6 años. Asimismo, concluye que, de esta muestra, el 96.9% de personas utiliza internet para obtener información, como se revela en la siguiente tabla.

---

<sup>6</sup> Márquez Andrés, Antonio A. et. al., “Brecha digital y desigualdad” *Economía Coyuntural, Revista de temas de perspectivas y coyuntura*, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, vol. 1, núm. 2, 2016, pp. 89-136. <https://www.uagrm.edu.bo/centros/iies/upload/files/repec/grm/ecoyn/201609.pdf>.

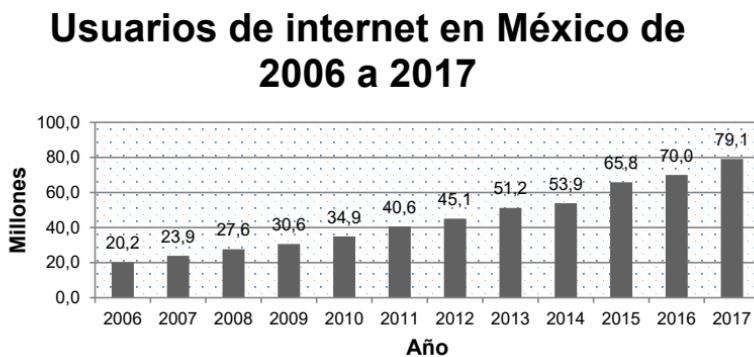
<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Usuarios de Internet, según principales usos, 2015 a 2017”, México, 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutib/2017>.

Figura 1.1. Usuarios de Internet, según principales usos, 2015 a 2017



Por su parte, la Asociación de Internet.MX en su *14º Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2018*, advierte un constante crecimiento en el número de personas conectadas a internet en México.

Figura 1.2. Usuarios de Internet en México 2006-2017



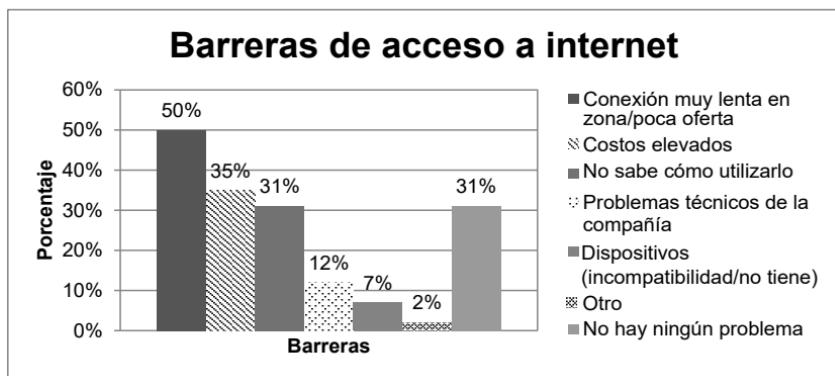
Fuente: Asociación de Internet.MX

Sumado a lo anterior, la agencia internacional *We are social*, con datos estimados y recopilados por medios digitales, arroja la idea de que en México existe una tendencia gradual a la inclusión de personas al internet, ubicando el número de internautas activos en 85 millones<sup>8</sup>.

Con estas cifras, se podría aproximar que cerca de un 30% de la población en México no está conectada a internet, ya sea por elección propia o por alguna de las barreras de acceso que la *Asociación de Internet MX*, en el estudio antes citado, presenta de la siguiente manera:

<sup>8</sup> Estudio que ubica cada país a nivel global con el porcentaje de personas que acceden a la red, realizado con la herramienta Hootsuite y diversas plataformas de información dependiendo del país. *We Are Social. “Global Digital Report 2018”. Digital in 2018 in México, 2018, 59.* <https://es.slideshare.net/wearesocial/la-tecnologia-digital-en-mexico-en-2018>.

Figura 3.1. Barreras de acceso 2018



Fuente: Asociación de Internet.MX

De la anterior tabla se desprende que las personas no están conectadas a internet por diversas causas, desde factores económicos, culturales, sociales o hasta generacionales.

En este orden de ideas, se puede presumir la existencia de un grupo amplio de la población que, independientemente las causas, no está conectado a internet, lo que impide potencializar al máximo algunos de sus derechos.

### III. POTENCIAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Los derechos político-electORALES están reconocidos en el marco internacional, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su artículo 21, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* en su artículo 25 y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* en el numeral 23, son ejemplo de ello. Su finalidad es establecer el acceso de la ciudadanía a los asuntos públicos y políticos.

Para lograr la materialización y potencialización de los derechos político-electorales es necesario que otros derechos como la libertad de expresión y el acceso a la información, se vayan garantizando a

la par, dando sentido con ello a los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

De esta manera, se puede entender que, si no se goza de un derecho, se deteriora el ejercicio de otros más. Es pertinente entonces traer la definición del derecho humano a la libertad de expresión, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>9</sup> establece así:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea oralmente, por escrito, o a través de las nuevas tecnologías de la información, el cual no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por la ley.

Del mismo modo, es oportuno el momento para citar el derecho humano de Acceso a la Información, según la misma Comisión:

El Estado debe garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos). El acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia.

La propia Organización de las Naciones Unidas, a través del ex relator especial Frank La Rue, citado en el informe A/HRC/17/27 de mayo de 2011, reconoce “la naturaleza singular y transformadora de Internet, que permite a las personas ejercer no solo su derecho a la libertad de opinión y expresión sino también muchos otros derechos humanos, y ofrece la posibilidad de impulsar progresos en la sociedad en su conjunto”<sup>10</sup>.

En correspondencia, en el artículo 6º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho de todos los mexicanos a contar con acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. También se

<sup>9</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2017, [http://www.cndh.org.mx/Cuales\\_son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos).

<sup>10</sup> Naciones Unidas Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue A/HRC/17/27” Consejo de Derechos Humanos, 16 de mayo de 2011, p. 24, <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/xpSearchResultsM.xsp>.

establece que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

Si en la actualidad gran parte del debate de los asuntos públicos ha germinado en “redes sociales”<sup>11</sup>, es necesario garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, no solo para cumplir con el precepto constitucional, sino para seguir promoviendo derechos político-electorales, de acceso a la información y de libertad de expresión.

La participación de la ciudadanía ya no solo se hace patente en espacios físicos, sino que se ha traspasado en gran medida al mundo digital, compartiendo sentimientos, impresiones, experiencias y pensamientos, demostrando su interés por estar informada y participar en la generación de un diálogo abierto. En el siguiente capítulo, se presentarán ejemplos en los que se demuestra que las personas conectadas a la red maximizan sus derechos político-electorales, y por consecuencia lógica, se entiende que quienes no están conectados no los desarrollan de la misma manera.

#### **IV. EJEMPLOS DE POTENCIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES A TRAVÉS DE INTERNET**

Como se ha visto, el internet permite potencializar diversos derechos sin los cuales no se podría concebir la democracia como se entiende actualmente. El derecho de acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión, han sido de los más beneficiados con la red; pero también, los derechos político-electorales se han visto favorecidos, posiblemente como consecuencia de lo anterior.

Existen diferentes causas que han propiciado este efecto positivo, algunas muy obvias, como el avance tecnológico en los mecanismos de comunicación, mayor acceso a internet y a dispositivos inteligen-

---

<sup>11</sup> Se entenderá para fines del presente como: “aquellos conjuntos de individuos, grupos u organizaciones que se vinculan entre sí a través de temas o relaciones y que hallan en internet el medio propicio para su comunicación, así como para propagar, obtener y compartir datos”.

tes, etc. Sin embargo, también hay una causa generacional en esta dinámica potenciadora, y es que cada vez hay más personas que conciben el mundo digital como el espacio más cómodo para participar en los asuntos públicos.

Retomando los conceptos de Prensky<sup>12</sup>, existen los llamados “nativos digitales”, es decir, las personas nacidas en la era digital, cuya manera de comprender e interactuar en la red es distinta a los “inmigrantes digitales” quienes adquirieron familiaridad con los sistemas digitales ya siendo adultos y que han tenido que modificar sus conductas y estilo de vida para adaptarse a la era de la tecnología.

Tanto inmigrantes como nativos digitales, tienen acceso e incluso se apropián del espacio público en la red, como en los ejemplos a continuación se señalan:

1. Movimiento #yosoy132. En la campaña presidencial de 2012, el entonces candidato a la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, se presentó en la Universidad Iberoamericana. Alumnos de diferentes carreras le confrontaron sus propuestas de manera inusual y le cuestionaron abiertamente su excesiva cercanía con algunos medios de comunicación, lo que propició que su salida de las instalaciones universitarias fuera por demás incómoda. La respuesta de los dirigentes de los partidos que lo postulaban se enfocó en desacreditar la calidad de estudiantes de quienes habían participado en el evento, 131 estudiantes de la universidad reaccionaron a lo anterior, difundiendo un video en *Youtube*, ejerciendo su derecho de réplica y mostrando sus credenciales que los acreditaba como tales.

“Este movimiento se caracterizó por las dos formas de protestas que emprendió de manera simultánea: una presencial y otra virtual”<sup>13</sup>.

La fase virtual fue fundamental para el desarrollo del movimiento estudiantil, ya que en la red se mostraba el descontento por la forma en cómo se estaba desarrollando el proceso electoral. Entonces, una

<sup>12</sup> Prensky Marc, “Nativos e inmigrantes digitales. Adaptación al castellano del texto original Digital Natives, Digital Immigrants” Institución Educativa SEK, 2010, [http://www.marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20\(SEK\).pdf](http://www.marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20(SEK).pdf)

<sup>13</sup> Morales Sierra, Federico, El movimiento estudiantil #yosoy132 antología hemerográfica, Tesis, Maestría en Historia: IBERO México, Ciudad de México, 2014, p. 182.

alianza entre universidades públicas y privadas de todo el país bajo la denominación #YoSoy132, formuló un pliego petitorio de demandas sociales que en corto tiempo consiguió que se cumplieran algunas de sus demandas.

2. Portal *Change.org*. Se autodefine como “la mayor plataforma de peticiones del mundo”<sup>14</sup> que tiene como objetivo “incidir positivamente para lograr cambios sociales”. Por este medio cualquier persona puede proponer una iniciativa y cualquier persona puede manifestar su respaldo a ella.

En México, durante el mes de septiembre del 2017, se registraron dos sismos que ocasionaron graves daños, principalmente en la capital del país. Ante la tragedia no solo se dejó ver un alto grado de compromiso y solidaridad de la sociedad, sino que el momento histórico propició que la ciudadanía manifestara su descontento político a través de plataformas digitales.

Así las cosas, un internauta de la plataforma inició una petición en los siguientes términos “Deben partidos políticos donar los casi 7,000 millones a víctimas del sismo 7/19 Sept.”, justificada bajo el párrafo siguiente “No es justo destinar tanto dinero de nuestros impuestos a los partidos si miles de mexicanos sufren ante esta enorme tragedia”. En unas semanas, esta petición alcanzó casi 2 millones de firmas.

Al mismo tiempo se invadieron otros espacios de navegación digital, tales como *Twitter*, con la etiqueta (*hashtag*) #partidosdensudadero, cuyo propósito era canalizar más apoyos a la petición digital, se convirtió en tendencia del momento. Ejemplo claro de que las peticiones virtuales se transportan al plano tangible fue que las diversas fuerzas políticas se mostraron dispuestas a otorgar parte de sus prerrogativas, cosa que terminó ocurriendo.

Aunque la petición en la plataforma no fue la única causa por la que los partidos renunciaron a parte de su presupuesto en un hecho inédito, sin duda fue un factor determinante.

3. Iniciativa *Voto informado*. Fue promovida por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en alianza con el Instituto

<sup>14</sup> Change.Org, PBC, Change.org, 2018, <https://www.change.org/about>.

Nacional Electoral (INE) con el objeto de promover la participación ciudadana a través del voto informado en el proceso electoral 2017-2018.

La plataforma, en página web como en la aplicación móvil, ofrecía contenidos útiles de diversa índole sobre las candidatas y candidatos; además, daba a conocer sus posturas u opiniones respecto de alguna temática, por ejemplo: situación política, temas de coyuntura, políticas a implementar, democracia en México, etc.

Esta iniciativa fue loable al recopilar en un solo sitio, la información de una gran cantidad de candidaturas de distintos cargos de elección y de diversos partidos políticos.

4. Programa *PortaVoz*. Es una estrategia que se implementó en el proceso electoral local 2017-2018 por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro con dos objetivos: que la ciudadanía tuviera de primera mano la información oficial más relevante del proceso electoral y por otro lado, mitigar el efecto de la propagación de noticias falsas. Las personas que se registraban recibían periódicamente infografías amigables y sencillas por medio de la aplicación llamada *whatsapp*, mismas que podían reenviar a sus propios contactos.

5. Aplicación móvil *Candidaturas 2018*. Se crea en el mismo ámbito local queretano con el objetivo de que la ciudadanía conociera a sus candidatas y candidatos emitiendo un voto informado. En la aplicación digital se encontraba información de las candidaturas locales, incluyendo una breve ficha biográfica, trayectoria, experiencia y datos de contacto; todo ello proporcionado por las mismas candidaturas. Desde dicha aplicación también se podía acceder a la ubicación exacta de la casilla de cada elector con un mapa georreferenciado en *Google Maps*.

El común denominador de todos los ejemplos anteriores, es que coadyuvan en el fortalecimiento de los derechos político electorales, de acceso a la información y de libertad de expresión a través de vías digitales. Quienes se encuentran aislados de internet, por la causa que sea, no cuentan con estas herramientas, lo que supone una condición de exclusión.

## V. CONCLUSIONES

El internet ha sido reconocido por su naturaleza singular y transformadora que ayuda a las personas a ejercer diversos derechos. Mientras exista una brecha digital y un aislamiento digital, los grupos de personas afectadas por estas condiciones, estarán apartadas de las discusiones y de la información que se genera en la red, lo que puede situarlos en una posición de desventaja frente a aquellas que sí están conectadas.

En México, cerca de un tercio de la población no se conecta a la red, ya sea por decisión propia o por alguna barrera que le impide el acceso, muchas de las cuales provienen de las condiciones preexistentes de desigualdad en el plano social, económico, cultural o generacional. El Estado, en la medida de lo posible, debe procurar que toda la ciudadanía esté en igualdad de circunstancias para ejercer sus derechos al mismo tiempo se mejora la calidad de su democracia. Por tanto, está claro que hay una tarea importante en lo que se refiere a acortar la brecha digital que existe actualmente.

La red ha sido un medio eficaz para difundir, promover y ejercer intensamente algunos derechos como el de acceso a la información y la libertad de expresión, elementos esenciales en una democracia. También se han diversificado las formas de ejercicio de estos y otros derechos, como es el caso de los político-electorales. Con la idea anterior, se manifiestan los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad que caracterizan los derechos humanos.

Se ha dado cuenta de diversos ejemplos de plataformas, movimientos, aplicaciones, portales y estrategias que, a través de internet, han logrado influir positivamente en su entorno, además de que han contribuido a fortalecer los derechos antes mencionados y a elevar la calidad de la democracia. Con estos ejemplos, también ha quedado en evidencia que este efecto amplificador que ha provocado el internet no ha sido igual para todos, pues quienes no se conectan, no gozan de las herramientas antes mencionadas ni de sus beneficios.

Es cierto que la participación ciudadana a través de las redes sociales y el internet conlleva ciertos riesgos, desde identidades simuladas hasta noticias falsas, pasando por un sin fin de problemáticas. Pero la democracia siempre ha tenido riesgos, independientemente de los

canales que se ocupen para procurarla, por lo que se debe aprender a mitigarlos o lidiar con ellos.

También es cierto que lo que ocurre en internet no son situaciones aisladas, pues ha quedado demostrado que muchas veces tienen repercusiones en la agenda fuera de la red.

No se pretende sembrar la idea de que todas las personas tengan que participar en democracia por los medios digitales, ni mucho menos que éstos deban sustituir a los medios tradicionales. De lo que se trata es que todas las personas tengan las posibilidades de participar, oxigenar y acceder a la democracia por la vía que ellas mismas consideren oportunas, sin que un elemento ajeno a su voluntad, las coloque en un estado de exclusión.

## VI. REFERENCIAS

- AGUSTÍN LACRUZ, María del Carmen, y Manuel Clavero Galofré, “Indicadores sociales de inclusión digital: Brecha y participación ciudadana”, *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad de conocimiento*, España, LEFIS, editado por Fernando Galindo y J. Rover Aires, 2009, pp. 144-165, [http://eprints.rclis.org/14264/1/Indicadores\\_brecha.pdf](http://eprints.rclis.org/14264/1/Indicadores_brecha.pdf).
- BERRÍO ZAPATA, Marín A. et al., “Desafíos de la Inclusión Digital: antecedentes, problemáticas y medición de la Brecha Digital de Género”. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, vol. 7, núm. 2 (noviembre-abril 2017-2018), pp. 162-198, <https://revista.psico.edu.uy/index.php/revpsicologial/article/view/424/339>.
- CHANGE.ORG, PBC, *Change.org*, 2018, <https://www.change.org/about>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, México, 2017, [http://www.cndh.org.mx/Cuales\\_son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México 1917.
- GÓMEZ NAVARRO, Raúl A. et al., “La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México”. *Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 6, núm. 16, 2018, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457654930005>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Usuarios de Internet, según principales usos, 2015 a 2017”, México, 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017>.

- LINNE, Joaquín. “¿De qué hablamos cuando hablamos de brecha digital? Desafíos de los planes 1 a 1, la alfabetización tecnológica y la educación en el siglo XXI”. *Questión Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, Argentina, vol. 1, núm. 46, abril-junio 2015, pp. 151-159, <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2476>.
- MÁRQUEZ ANDRÉS, Antonio A. et. al., “Brecha digital y desigualdad” *Economía Coyuntural, Revista de temas de perspectivas y coyuntura*, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, vol. 1, núm. 2, 2016, pp. 89-136. <https://www.uagrm.edu.bo/centros/iies/upload/files/repec/grm/ecoyun/201609.pdf>.
- MORALES SIERRA, Federico. *El movimiento estudiantil #yosoy132 antología hemerográfica*. Tesis, Maestría en Historia: IBERO México. Ciudad de México, 2014, pp. 182, <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/015937/015937.pdf>.
- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue A/HRC/17/27” Consejo de Derechos Humanos, 16 de mayo de 2011, pp. 24, <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/xpSearchResultsM.xsp>.
- PRENSKY, Marc, “Nativos e inmigrantes digitales. Adaptación al castellano del texto original Digital Natives, Digital Immigrants” *Institución Educativa SEK*, 2010, [http://www.marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20\(SEK\).pdf](http://www.marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20(SEK).pdf).
- ROBLES, José, y Molina, Óscar. “La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía” *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 13, enero-junio 2017, pp. 81-99, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297124012004>.
- VERIFICADO 2018, “¿Qué es Verificado 2018?”, 2018, <https://verificado.mx/que-es-verificado-2018/>.
- WE ARE SOCIAL, “Global Digital Report 2018” Digital in 2018 in Mexico, 2018, 59, <https://es.slideshare.net/wearesocial/la-tecnologia-digital-en-mexico-en-2018>.

# Participación política de la mujer: desafíos de la democracia incluyente

MÓNICA MACCISE DAUYHE  
FAN JUA RIVAS\*

*“El logro de la igualdad de género requiere de participación de mujeres y hombres, niñas y niños. Es responsabilidad de todos”.*

Ban Ki-moon. Ex-Secretario General de la ONU

**SÍNTESIS:** La inclusión de las mujeres en los diferentes espacios públicos, ha ganado fuerza en el discurso político en México y alrededor del mundo en los últimos años. Sin embargo, aunque las mujeres representan el 51% de la población mexicana, su voz aun está lejos de ser representativa en términos de paridad. En el presente ensayo, se abordan los temas de paridad de género, violencia política en razón de género y financiamiento para el desarrollo político de las mujeres, que representan los retos a superar para alcanzar una democracia incluyente.

**SUMARIO:** I. *Paridad de género.* I.1. *¿Por qué la importancia de la paridad de género en la democracia incluyente?* I.2. *Reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres antes del logro de la paridad de género;* I.3. *Acciones afirmativas como recurso para lograr la paridad;* I.4. *Los avances en paridad de género.* II. *Violencia política en razón de género y sus consecuencias jurídicas.* II.1. *¿Qué es la violencia política?* II.2. *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres.* III. *Financiamiento público orientado al desarrollo político de las mujeres.* III.1. *Antecedentes y origen del financiamiento;* III.2. *Resultados del gasto programado;* III.3. *Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres;* III.4. *Retos para mejorar el impacto del financiamiento.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

---

\* Mónica Maccise Duayhe es Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Cuenta, además, con una especialidad en Sociopsicoanálisis y es experta en estudios de género. Actualmente es Directora General de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación en el INE. Fan Jua Rivas es Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Administración de Empresas (UDLA CDMX); cuenta con especialidades en Análisis Político, Mercadotécnica Política, Políticas Públicas y en Prevención y Detección de delitos financieros (CIDE e UIA). Actualmente es Coordinadora Operativa de la Unidad Técnica de Fiscalización en el INE.

## I. PARIDAD DE GÉNERO

### I.1. *¿Por qué la importancia de la paridad de género en la democracia incluyente?*

El ideal de lograr la paridad de género, está basado en el principio de que para integrar una sociedad democrática se requiere de una amplia participación ciudadana, integrada por mujeres y hombres que tomen decisiones sobre temas que incidan en su vida privada y en el rumbo de la sociedad en el marco de un estado de derecho, con políticas públicas transversales con enfoque de género.

Lograr la aceptación de la paridad de género en la sociedad mexicana, no ha sido tarea sencilla. Si bien la participación de las mujeres en el desarrollo económico, político y social en México ha sido relevante a lo largo de nuestra historia, el reconocimiento de sus derechos políticos ha transitado por el activismo de diferentes movimientos feministas, de los cuales se tienen referencias desde el siglo XIX y principios del siglo XX. Durante el periodo de la Revolución Mexicana, varias mujeres colaboraron intelectualmente planteando su pensamiento sobre la liberación del país, en una época caracterizada por conflictos e inestabilidad política<sup>1</sup>.

Este hecho es relevante, dado que las mujeres en México y alrededor del mundo a lo largo de la historia no han sido tomadas en cuenta en la toma de decisiones que rigen los acontecimientos más relevantes y fueron relegadas a ocupar espacios de cuidado del hogar y atención al hombre; sin derecho a opinar, sin acceso a educación y mucho menos a ser reconocidas como ciudadanas.

En la época contemporánea, la instauración de un “sistema democrático” ideado por los griegos hace más de 2,000 años es nuestra mayor aspiración como sistema político para la conformación de una sociedad equilibrada y perfecta; sin embargo, resulta irónico que los

---

<sup>1</sup> Gargallo, Francesca, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, un acercamiento a una participación que no se estudia*, participación en un panel con estudiantes, en el marco del curso: Ideas feministas en América latina, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008, disponible en <https://francescagargallo.wordpress.com/ensayos/feminismo/feminismo-filosofia/las-mujeres-en-la-revolucion-mexicana-un-acercamiento-a-una-participacion-que-no-se-estudia/>.

propios griegos como Platón, quien es considerado el padre de la democracia se refiriera a la mujer como: “hay algo peor que una mujer: dos mujeres”; o Aristóteles se refería de esta forma: “de la mujer puede decirse que es un hombre inferior”.

Podemos encontrar referencias de descalificaciones hacia la mujer a lo largo de la historia, producto de costumbres arraigadas y establecimiento de roles sociales que perduran hasta nuestros días y que explican la desigualdad de género. Sin embargo, estas ideas no han sido una limitante para buscar un espacio digno en la sociedad. Ejemplo de ello son los movimientos feministas que han logrado la aceptación para tener acceso a espacios educativos, laborales y políticos, posicionando poco a poco a las mujeres en la agenda pública en espacios de poder y que hoy en día permiten la aceptación de un rol distinto.

## I.2. Reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres: antes del logro de la paridad de género

El reconocimiento de ciudadanía para las mujeres mexicanas, es plasmado por primera vez en la promulgación de la Constitución Política de 1917, aun sin derecho al voto. En 1946 se aprueba una iniciativa que permite a las mujeres votar y ser votadas en elecciones municipales, la cual entra en vigor en 1947.

Es hasta 1953 que se brinda el derecho al voto a las mujeres, cuando se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto del Artículo 34 Constitucional: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”<sup>2</sup>.

De esta forma se da inicio a una etapa en que las mujeres empiezan a participar en la toma de decisiones, ya sea por medio de la emisión del voto, como candidatas o elegidas a un cargo de elección popular. Llegando así hasta nuestros días, en donde celebramos dos acontecimientos relevantes: 1) El 65° aniversario del derecho al voto

---

<sup>2</sup> Presidencia de la República, (s.f.), 2014, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/el-3-de-julio-de-1955-por-primera-vez-la-mujer-mexicana-emite-su-voto-7446>.

femenino; y 2) La paridad en la integración de la Cámara de Diputados y en el Senado de la República en las elecciones del pasado 1º de julio de 2018.

### *I.3. Acciones afirmativas como recurso para lograr la paridad*

La participación de la mujer en la esfera político-electoral mexicana, se ha incrementado principalmente por la incorporación de cuotas de género en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las cuales tienen el objetivo de generar un equilibrio en los órganos de poder.

Los años 90's, fueron testigo de una reacción en cadena en toda América Latina, respecto de la legislación tendiente a asegurar la incorporación de la mujer en los órganos de representación y decisión política<sup>3</sup>. México se sumó a estos cambios y desde 1993 se han realizado las siguientes modificaciones a la legislación electoral:

**Cuadro 1. Legislación en materia de cuotas de género**

Año	Cambios en la legislación electoral
1993	Modificación del artículo 175, fracción 3 del COFIPE: “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”.
1996	Aprobación de la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5º del COFIPE que señala: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”.
2002	Art. 175-A, del COFIPE: “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género”.

<sup>3</sup> Reynoso, Diego y D'Angelo, Natalia, *Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios, Torreón, Coahuila, 2004.

Año	Cambios en la legislación electoral
2002 (cont.)	<p>Art. 175-B “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político”.</p> <p>Art. 175-C, integra lo que sigue:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para qué en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.</li><li>2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</li><li>3. Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.</li></ol>
2008	<p>Art. 175 numeral 3. Se modifica el concepto de “equidad entre hombres y mujeres” a “paridad de género” en la vida política, con el objetivo de propiciar una representación igualitaria.</p> <p>En ese mismo sentido, el artículo 219, en sustitución de lo contenido en el anterior 175-A, señala que las solicitudes de registro de candidaturas para el poder legislativo que presenten los partidos políticos o las coaliciones, éstas se integrarán con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, excepto en los casos de las de mayoría relativa.</p>
2012	Durante el proceso electoral federal 2011-2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, impuso a los partidos políticos y coaliciones el deber de nombrar mínimo 120 y 26 fórmulas de candidatos propietarios y suplentes de un mismo sexo para diputadas/os y senadoras/es respectivamente. Por su parte, el IFE emitió un acuerdo para establecer los criterios a los que los partidos políticos debían de apegarse para cumplir con el mandato del tribunal.
2014	En la Ley General de Partidos Políticos como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el principio de paridad es exigible para los partidos políticos en las candidaturas a cargos Legislativos locales y federal, eso no limita que en la legislación local puedan incluirse cargos ejecutivos (ayuntamientos o regidurías).

Fuente: Elaboración con base en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993, 1996, 2002, 2008 y LGIPE 2014.

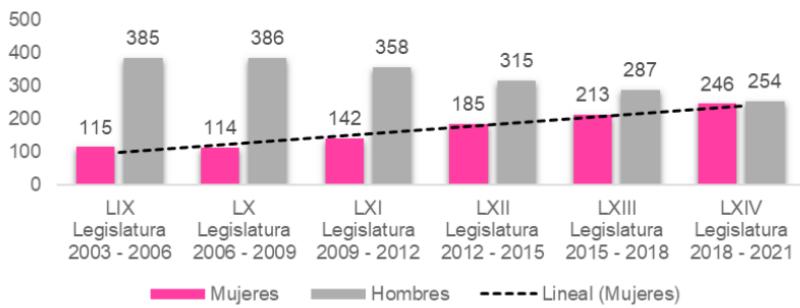
Las citadas modificaciones en el ámbito político-electoral, han abierto un espacio a la participación de las mujeres en los últimos 25 años, lo cual se refleja ya en el Poder Legislativo y en los municipios. Sin embargo, la resistencia y eventos de simulación por parte de las cúpulas de los partidos políticos dirigidas en su mayoría por hombres, así como de la propia sociedad, en donde prevalecen las actitudes machistas y de violencia política, son barreras que prevalecen en nuestros días.

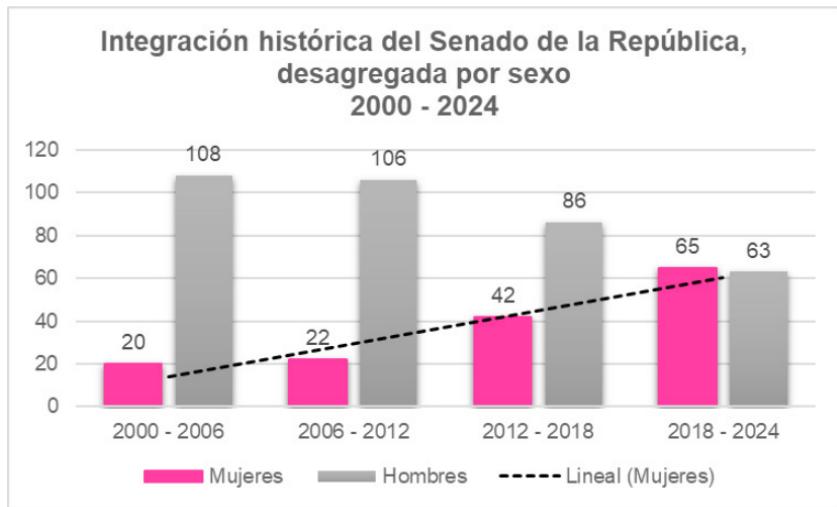
#### *I.4. Los avances en paridad de género*

La influencia de los movimientos feministas alrededor del mundo, y en particular los que se refieren a América Latina han dado sus frutos en los últimos años para lograr resultados significativos en México en materia de igualdad de los derechos político-electORALES de hombres y mujeres. Las modificaciones en la legislación son parte de ello.

En los espacios político-electORALES contamos con mujeres regidoras, síndicas, alcaldesas, diputadas, senadoras, titulares de secretarías de Estado, gobernadoras y con candidatas a la presidencia de la República. Es en el legislativo en donde hemos alcanzado por primera vez el pasado 1º de julio la paridad de género, como se muestra en las siguientes gráficas:

**Integración histórica de la Cámara de Diputados, desagregada por sexo 2003 - 2021**





En un país en donde poco más de la mitad de la población está conformada por mujeres, la toma de decisiones en los espacios públicos y privados aun sigue dominada por hombres. Los cambios sociales y económicos, como el acceso a la educación hasta niveles de posgrado; la mayor incursión de las mujeres en los espacios laborales; la aceptación de cambio de roles en el hogar y de la capacidad y liderazgo para dirigir organizaciones, está impulsando un cambio en la ecuación. Sin embargo, aun no contamos con paridad en todos los cargos de alta responsabilidad.

De acuerdo con Mariana Caminotti, las cuotas de género no han logrado un impacto relevante, porque al interior de los partidos políticos siguen existiendo grandes limitaciones para remover las diversas barreras que operan en la base de la desigualdad de las mujeres. De una parte, la naturaleza multidimensional de los obstáculos que las mujeres enfrentan para participar en la actividad política, pero también por las dinámicas y reglas informales relacionadas con el desigual reconocimiento y las prácticas sexistas —muchas veces de manera velada— hacia las mujeres. En otras palabras, el reto es mo-

dificar las actitudes psicosociales que impiden una participación más activa por parte de las mujeres en los espacios públicos<sup>4</sup>.

## II. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

### II.1. ¿Qué es la violencia política?

De acuerdo con la definición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electORALES, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

La violencia política hacia las mujeres, afecta su desenvolvimiento en las esferas de lo público y privado. Como hemos mencionado con anterioridad, si bien hay avances en México en la legislación en la materia, las actitudes de descalificación, de rechazo y de violencia pura en los intentos para tener acceso a una candidatura o una posición política, son circunstancias a las que se enfrentan las mujeres diariamente.

Posteriormente a la incorporación en la legislación de cuotas de género, se han registrado casos de simulación que son un claro ejemplo de violencia política. Las “juanitas” en la integración de la Cámara de Diputados en 2009, o más recientemente el caso de las “manuelitas” en el proceso electoral local de Chiapas del pasado 1º de julio del 2018. En ambos casos las autoridades electorales han emprendido acciones para sancionar a los partidos políticos por propiciar estos actos de simulación.

---

<sup>4</sup> Caminotti, M., *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*, Chile: Mimeo, 2015.

Asimismo, a lo largo y ancho del país se registran casos de mujeres candidatas y de mujeres que ocupan una posición política por la vía electoral, que son sujeto de ataques, descalificaciones y daño a su integridad física, por el simple hecho de “ser mujeres”, y porque por producto de una psicología de una sociedad machista, se considera que no deberían ocupar posiciones que están destinadas a los hombres.

## ***II.2. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres***

Para contrarrestar estas actitudes que vulneran los derechos políticos de las mujeres y que en muchas ocasiones conllevan una afectación a su integridad física y psicológica, diversas instancias han llevado a cabo acciones para contrarrestar e inhibir los prejuicios arraigados que impiden la construcción de una sociedad más equilibrada, con igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres.

El Instituto Nacional Electoral ha contribuido con la creación y promoción del Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, con el cual se intenta construir y fomentar la igualdad, la no discriminación y la no violencia en los espacios político-electORALES.

Asimismo, el INE a través de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, promueve los derechos políticos de las mujeres y lleva a cabo acciones con los partidos políticos, asociaciones civiles, la academia, organizaciones internacionales y otros organismos públicos para contribuir en la construcción de una sociedad incluyente.

## **III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORIENTADO AL DESARROLLO POLÍTICO DE LAS MUJERES**

### ***III.1. Antecedentes y origen del financiamiento***

Los contrastes en el acceso al financiamiento de los partidos políticos explican las brechas en el desarrollo de las carreras políticas de hombres y mujeres. Las estructuras económicas y sociales vinculadas a la formación de roles de género, dificultan que las mujeres tengan las mismas oportunidades financieras que los hombres que desean

competir por un cargo público, de las cuales resaltan la división del trabajo y la brecha salarial. En la mayoría de los partidos los recursos financieros están manejados por hombres, lo cual deriva en que tanto en las prerrogativas destinadas en periodo ordinario como en los de los procesos electorales, estén destinados a proyectos que no consideran las necesidades de paridad de género.

En cuanto a los esquemas de recaudación privada, se tiene evidencia de que las mujeres tienen más dificultades para obtener recursos económicos que sus contrapartes hombres.

Por lo tanto, es necesario contar con fuentes de financiamiento para crear plataformas políticas de mujeres candidatas competitivas, así como para promover el desarrollo del liderazgo político de las mujeres que les permita competir en condiciones de igualdad.

Los cambios a la normatividad en materia de financiamiento público y de fiscalización han sido la vía —como en el caso de las cuotas de género y la erradicación de actitudes de violencia política—, para sentar las bases que permitan a las mujeres contar con los recursos económicos, con los cuales puedan desarrollar las competencias que se requieren el ejercicio del poder político-electoral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 1º y 4º la prohibición de toda discriminación por género y la igualdad ante la ley de hombres y mujeres; menciona también, en su artículo 41, base II, inciso c), que los partidos políticos nacionales destinarán un 3% del financiamiento público ordinario para realizar actividades específicas<sup>5</sup>.

Adicionalmente, en el Reglamento de Fiscalización se estipula que, los partidos políticos tienen la obligación legal de programar de su financiamiento ordinario que reciban anualmente, por lo menos el 2% para el desarrollo de actividades específicas y el 3% a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres bajo los principios de universalidad, igualdad y planeación previa. Con este recurso denominado “*Gasto Programado*”, los partidos políticos elaboran el Plan Anual de Trabajo (PAT), en el que plantean las activida-

---

<sup>5</sup> Las “actividades específicas” se refieren al gasto ejercido en actividades relacionadas con la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos.

des y recursos destinados para ellas, las cuales se deberán cumplir con la finalidad de desarrollar las habilidades de las mujeres para facilitar su acceso a cargos político-electORALES.

En lo que se refiere a los partidos políticos, la legislación local de cada entidad tiene la facultad de establecer el porcentaje de los recursos para el gasto programado. De esta forma tenemos al día de hoy entidades que destinan desde el 2% y otras hasta el 6%.

### ***III.2. Resultados del gasto programado***

Haciendo un recuento desde el inicio en 2008 al día de hoy, el balance de resultados sobre la incidencia del gasto programado, y en particular del gasto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, es que los partidos políticos ejercen los recursos, pero en actividades que no desarrollan ni fomentan las capacidades y habilidades de liderazgo de las mujeres; los recursos en muchas ocasiones se destinan a gasto corriente y/o bienes que no relacionados con este tipo de gasto, y en varias ocasiones, se incurre en subejercicio del gasto.

Hasta el año 2014 el Instituto Federal Electoral (IFE), era responsable de fiscalizar los recursos del gasto programado solamente de los partidos nacionales; y los institutos electorales se encargaban de hacer lo propio en sus entidades. Con la reforma política-electoral en 2014, se da la facultad al Instituto Nacional Electoral (INE) de fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales y estatales.

Con este cambio, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, se detecta de forma más eficiente el correcto ejercicio de los recursos y las malas prácticas en su ejercicio por los partidos políticos, y con ello se emiten las sanciones y observaciones correspondientes. La experiencia de las revisiones de los recursos, permiten también identificar que los partidos nacionales y con más tiempo de experiencia, ejercen en general su gasto con mayor cuidado; mientras que los partidos del ámbito local hasta el ejercicio del 2017<sup>6</sup> incurrieron en mayor número de inconsistencias.

---

<sup>6</sup> Los resultados de la revisión del gasto ordinario del año 2017 está aun en ejecución. Por lo tanto, el comentario sobre el ejercicio del recurso es el resultado de

De las revisiones anuales efectuadas a la fecha, sobre el gasto de liderazgo político de las mujeres, se han encontrado desviaciones en el uso de los recursos, que se atribuyen a desconocimiento, mala planeación, falta de diagnósticos, metas sin claridad y simulación. Algunos ejemplos de ello son bocinas, mochilas, combustible, detergente (Chiapas, Guerrero, Colima, Aguascalientes y Baja California Sur); vivienda y financiamiento para las mujeres (Sonora); combustible (Nayarit, Colima, Aguascalientes y Guanajuato); bolsas, bordados de blusas (Estado de México, Hidalgo); papelería, tóner para impresora (Tlaxcala); charolas de “Deditos” (Coahuila); pulseras cáncer de mama (Estado de México); USB (Tlaxcala); cine-debate: problema rurales y ambientales (Coahuila); cursos “desarrollo de habilidades personales”; “mujer en el arte”; “contra la drogadicción de mujeres jóvenes” (Coahuila, Sonora); taller de “comunicación e imagen personal”; “el reto de la energía verde” (Guerrero); impresión de biografía de un líder político (Gobernador en turno) (Estado de México).

Sin embargo, es importante reconocer que el trabajo de la autoridad electoral, de la sociedad civil, organismos internacionales y de las propias mujeres militantes de los partidos empiezan a dar frutos, lo que se refleja en la incorporación de temas en la agenda política y en el discurso político como: la paridad de género; acciones contra la violencia política; la integración de las listas para procesos electorales respetando las reglas de paridad; mejor diseño de sus programas de capacitación y mejores contenidos en sus publicaciones editoriales e investigaciones.

Para evitar el incorrecto uso de los recursos, el INE ha mejorado su modelo de fiscalización de los recursos destinados para la capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, implementando un modelo que consiste en lo siguiente:

- a) Sistema de evaluación del desempeño;
- b) Rendición de cuentas, y
- c) Fiscalización del informe anual.

---

la revisión cualitativa que la Unidad Técnica de Fiscalización realiza de los PAT's presentados y de las visitas de verificación durante el ejercicio.

Asimismo, el 13 de septiembre del 2018, se aprobó en Consejo General, el Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres, con la finalidad de generar los incentivos para que los recursos se destinen al fortalecimiento del desarrollo político de las mujeres, se abatan las brechas de desigualdad y con ello se disminuyan las sanciones por el incorrecto uso de los recursos.

### ***III.3. Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres***

Como resultado de las revisiones del gasto ordinario destinado al desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en donde se detectaron las malas prácticas en que reiteradamente incurren los partidos políticos en el uso de los recursos, y cuyo efecto es la falta de cuadros políticos de mujeres con las habilidades necesarias para ejercer un cargo político, el Consejo General del INE, en su sesión del 22 de noviembre de 2017, instruyó a la Unidad Técnica de Fiscalización y a la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, elaborar un Protocolo de buenas prácticas para el adecuado ejercicio de los recursos destinados al liderazgo político de las mujeres.

El objetivo del citado Protocolo, es realizar una fiscalización preventiva que oriente a las áreas de finanzas y de mujeres al interior de los partidos políticos, para cumplir con el objetivo de ejercer con calidad, eficacia y eficiencia el ejercicio del financiamiento destinado al desarrollo de capacidades que permitan a las mujeres competir en igualdad de condiciones que sus pares varones, a un cargo de elección popular.

En el documento construido con la experiencia de la propia Unidad Técnica de Fiscalización, se explica la forma correcta de ejercer los recursos, y se dan ejemplos de buenas y malas prácticas, que la autoridad electoral puede sancionar.

En materia de fiscalización del gasto programado, el INE no desea ser una autoridad electoral sancionadora, sino una autoridad orientadora que acompañe a los sujetos obligados con recomendaciones para la correcta ejecución de sus recursos, para que sus actividades conlleven al liderazgo y posicionamiento político de las mujeres; si multáneamente en materia de igualdad y perspectiva de género, el

INE tiene el objetivo de prevenir los actos de discriminación motivados por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra situación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto (o resultado) anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas<sup>7</sup>.

### ***III.4. Retos para mejorar el impacto del financiamiento***

El INE identifica varias áreas de oportunidad para lograr que los partidos mejoren el ejercicio de los recursos destinados a desarrollo político de las mujeres por medio del gasto programado, específicamente destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, que se resumen en las distintas acciones, tanto por parte de los partidos políticos, como de la autoridad electoral:

- a) Profesionalizar y capacitar con perspectiva de género al personal que tiene a su cargo el ejercicio de los recursos;
- b) Elaborar diagnósticos orientados a la desigualdad de género en la participación política de las mujeres;
- c) Establecer objetivos específicos, medibles y realizables en el periodo;
- d) Integrar presupuestos detallados por actividad, rubro de gasto y partida;
- e) Formular proyectos con lenguaje incluyente y perspectiva de género;
- f) Realizar programas de formación que permitan un verdadero desarrollo de habilidades de las participantes, y
- g) Realizar una fiscalización preventiva.

---

<sup>7</sup> Se puede consultar el citado Protocolo en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap-19-a1.pdf>

## IV. CONCLUSIONES

El reconocimiento e inclusión de los derechos políticos de las mujeres ha tenido un importante avance en México, sobre todo durante los últimos 25 años. Hoy las mujeres tienen mayor voz y ocupan más posiciones relevantes en los cargos políticos. Por primera vez logramos en la reciente elección la paridad en el poder legislativo; también contamos con una mayor apertura para incorporar a las mujeres en espacios políticos, en el sector público, en la academia, en el sector privado y en la sociedad civil.

Sin embargo, el principal reto radica en pasar del discurso a la práctica. El reto es construir una verdadera sociedad incluyente en donde todos los actores políticos, las autoridades electorales y la sociedad civil no tomen solo como bandera política o ideológica los temas de igualdad de género; sino que asuman y coadyuven para que exista una absoluta integración de las mujeres en todos los ámbitos, con libertad para ejercer sus derechos político-electORALES y mayor inclusión en los cargos de alta responsabilidad.

## V. REFERENCIAS

- CAMINOTTI, M., *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*, Chile: Mimeo, 2015.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO (CEAMEG). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, febrero de 2010, disponible en Cámara de Diputados: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite\\_CEAMEG/Libro\\_Part\\_Pol.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf).
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2015, disponible en Comisión Nacional de Derechos Humanos: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_056.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Participación política de la mujer en México*, Ciudad de México, CNDH, 2009.
- GARGALLO, Francesca, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, un acercamiento a una participación que no se estudia*, participación en un panel con estudiantes, en el marco del curso: Ideas feministas en América latina, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008, disponible en <https://francescagargallo.wordpress.com/ensayos/feminismo/femi->

*nismo-filosofia/las-mujeres-en-la-revolucion-mexicana-un-acercamiento-a-una-participacion-que-no-se-estudia/.*

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (s.f.). Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres. Obtenido de [www.ine.mx](http://www.ine.mx): Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “*Estadísticas a propósito del día internacional de la Mujer*” *Datos Nacionales*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 6 de Marzo de 2017, disponible en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (s.f.), 2014, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/el-3-de-julio-de-1955-por-primera-vez-la-mujer-mexicana-emite-su-voto-7446>.

REYNOSO, Diego y D’Angelo, Natalia, Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?, XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios, Torreón, Coahuila, 2004.

# El derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas

MARÍA PÉREZ CEPEDA \*

**SÍNTESIS:** El presente trabajo aborda la situación de los pueblos y comunidades indígenas y de manera particular de quienes habitan en el estado de Querétaro, su participación en los procesos democráticos y su representación en los órganos de gobierno, buscando, a partir del reconocimiento formal de sus derechos y la composición pluricultural de la nación, reflexionar sobre mecanismos que incidan y favorezcan la inclusión de sus integrantes en el escenario político.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La lucha por el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas.* III. *Garantías insuficientes para la representatividad.* IV. *Representación política ante los ayuntamientos. Caso Querétaro.* V. *Algunos temas de la agenda pendiente.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

En el mundo existen aproximadamente 400 millones de personas indígenas, quienes se encuentran distribuidas en más de 90 países, representando aproximadamente el 5% de la población mundial<sup>1</sup>.

Según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en nuestro país la población auto adscrita<sup>2</sup>

---

\* Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. @mariape-rezcep

Agradezco la colaboración de Rocío Guadalupe Verboonen Bazán, su apoyo en la recopilación de información y revisión del presente trabajo.

<sup>1</sup> FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Consentimiento libre, previo e informado: un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales*, FAO, 2016, p. 4, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>.

<sup>2</sup> El concepto auto adscripción se refiere a aquellas personas que “reconocen un origen, y/o antecedentes indígenas y se adscriben, aunque no practiquen la lengua de sus ancestros”. Vázquez Estrada, Alejandro y Prieto Hernández, Diego (coords.) *Los pueblos indígenas del Estado de Querétaro*, México, UAQ-Facultad de Filosofía, CDI, 2014, p. 10.

asciende a 25,694,928; si tomamos en consideración que somos 119,530,753 mexicanas y mexicanos, las personas originarias representan alrededor del 21.5% de la comunidad mexicana, distribuidas en 2,424 municipios del país.

De acuerdo a la misma fuente, de los poco más de 2 millones de personas que habitamos en el estado de Querétaro, 63,265 pertenecen a alguna población originaria, hablan alguna lengua indígena o viven en hogares indígenas, mientras que 390,844 de acuerdo a su cultura, así se reconocen.

Considerando únicamente la población que habita en hogares indígenas y de habla indígena, en Querétaro tenemos que Tolimán es un municipio indígena, ya que el 41.2% de su población es originaria, mientras que Amealco de Bonfil y Querétaro, son municipios con presencia de población indígena, con 20,044 y 15,295 personas originarias respectivamente, y los otros 15 municipios del Estado, tienen población dispersa, es decir, cuentan con presencia de entre 63 y 4,805 personas indígenas<sup>3</sup>.

Visibilizar numérica y territorialmente a las personas que pertenecen o se auto adscriben a un pueblo o comunidad indígena, es una de las formas de reconocer la pluriculturalidad de las naciones, su importancia y la necesidad de preservar su lengua, formas de organización, tradiciones, religión, cultura, entorno e instituciones.

A pesar de su importante presencia en por lo menos tres de los municipios del Estado y de contar con población dispersa en todo el territorio queretano, sigue existiendo una brecha de desigualdad que les mantiene en franca desventaja respecto del resto de la población, lo que ha incidido negativamente en el goce y disfrute de sus derechos humanos.

En el ámbito político, su derecho a la participación en la vida democrática se ha menoscabado al haber recibido históricamente un

---

<sup>3</sup> CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, 2015, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2017, p. 22, [información derivada de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI], disponible en <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>.

patrón de trato inferiorizante enraizado en la sociedad, así como en las instituciones públicas y privadas, al grado que se tiene una incipiente participación en las estructuras de gobierno, lo que genera que las decisiones y políticas públicas sean tomadas sin la consideración de este grupo minoritario, lo anterior, pese a que el Estado mexicano debe garantizar la vigencia de sus derechos; situación que ha quedado expuesta con la ausencia del tema de pueblos y comunidades indígenas en la reforma política de 2014.

Si bien, fueron tomadas algunas medidas para asegurar su participación sobre todo en la elección federal de 2018, existe una agenda pendiente que debe atenderse en las legislaturas de los estados y en el ámbito municipal, para lograr el pleno goce de sus derechos político-electorales, acompañada de la implementación de políticas públicas que prevengan y eliminen la discriminación sustantiva.

## II. LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO FORMAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con la adopción de las ideas liberales en la lucha independentista en México, se implementa la construcción del Estado-nación, con la finalidad de dar lugar a una nueva cultura homogénea: la mestiza, retirando el reconocimiento a pueblos y comunidades indígenas que había subsistido durante la época colonial<sup>4</sup>.

La Revolución Mexicana integró ideas de tendencia agraria como la propiedad comunal de la tierra, hasta 1970 el indigenismo integracionista fue la política del Estado mexicano para buscar la unidad nacional y posibilitar la “modernidad y el progreso” de los pueblos originarios pobres y marginados, lo cual implicó la unificación de la lengua y las acciones encaminadas a la desaparición de la cultura indígena mediante su absorción a la cultura dominante, la mestiza.

---

<sup>4</sup> Vázquez Murillo, Andrés Carlos, “Pueblos y comunidades indígenas, y sus derechos político-electORALES. El gran ausente de la reforma política de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 9, México, Enero-Junio de 2016, p. 193, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/view/493>.

En aquella época, esta era la tendencia que se advertía también a nivel internacional, lo que quedó de manifiesto en el Convenio número 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los países independientes, que tuvo una visión eminentemente integracionista, al establecer entre otras, la obligación de los Estados partes para fomentar la integración progresiva de los pueblos y comunidades tribales, a la vida en sociedad.

La revisión del Convenio 107 da lugar a la formulación de otro instrumento con enfoque multicultural, y en 1989 en la Conferencia Internacional del Trabajo, se adopta el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual constituye un pilar y un punto de partida en el reconocimiento de sus derechos.

Otro instrumento fundamental es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2007, misma que amplió los principios establecidos en el Convenio 169, especialmente la libre determinación, autonomía, la consulta, entre otros.

Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Senado mexicano vigente a partir de 1991, México se inscribe finalmente, pero solo de manera formal, en la tendencia internacional del multiculturalismo, ya que la reforma de 1992 al artículo 4º constitucional reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, más no fueron regulados aspectos relacionados con la autonomía o el autogobierno.

En 1994, movidos por la búsqueda de autonomía y reconocimiento de sus derechos, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sacude la agenda política nacional, proclamando respeto a los derechos de los pueblos indígenas, suceso que resultó en la reforma al artículo 2º del texto constitucional en el año de 2001<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Aragón Andrade, Orlando y Color Vargas, Marycarmen “Comentario al Artículo 2 Constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et.al.* (coord.) *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad

Esta reforma fue un parteaguas en la relación que mantenía el Estado con los grupos minoritarios indígenas, que, aunque no fue suficiente, reconoció su derecho a la autodeterminación, a elegir de acuerdo al sistema jurídico tradicional u occidental a sus autoridades.

Conviene hacer un paréntesis para señalar que, a pesar de recoger varios de los principales postulados del Convenio Núm. 169, la reforma constitucional no satisfizo las aspiraciones del movimiento indígena, al ser un:

...producto tardío y adulterado de los acuerdos de San Andrés firmados entre el Gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica..., además en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT, particularmente en lo referente a la obligada consulta a los pueblos indígenas<sup>6</sup>.

En ese sentido, a raíz de la mencionada reforma constitucional y del propio texto, las legislaturas de los estados, han ajustado su contenido a la Ley Suprema, reconociendo la pluriculturalidad de la Nación y los derechos de los pueblos originarios.

No se puede negar que existen grandes avances en el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, no obstante, a 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a más de 20 años de la adopción del Convenio 169 y de su ratificación por el Estado mexicano, quedan retos en cuanto al ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las personas indígenas y particularmente de los que se ocupa este trabajo, el de participar en la vida política de su comunidad y país, así como el correlativo derecho a una efectiva representación dentro de los diferentes órdenes de gobierno.

---

Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 489-490.

<sup>6</sup> ONU-ECOSOC. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México*, párr. 57, disponible en [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/informerelatormexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informerelatormexico.pdf).

A partir de 2011, la interpretación y aplicación que realizan los tribunales federales respecto del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas en México, contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, delinearon el futuro de los avances jurídicos en la materia, al reconocer a los integrantes de las comunidades el derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo a su sistema normativo interno.

Con la reforma de 2015 al artículo 2º constitucional, se establecieron los parámetros fundamentales, así como la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres, garantizando a los pueblos originarios el derecho a elegir a las autoridades para el ejercicio de su gobierno interno, las condiciones de igualdad para las mujeres y hombres indígenas en el disfrute y ejercicio de su derecho de votar y ser votados, así como en el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular en un marco de respeto al pacto federal y a la soberanía de los estados y sin que las prácticas comunitarias limiten los derechos político electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales<sup>7</sup>.

En los últimos años, organismos internacionales, estados y sociedad civil, han puesto especial interés en la situación de los pueblos indígenas, existiendo consenso en relación al establecimiento de un marco normativo que fortalezca el reconocimiento y amplíe sus derechos tanto individuales como colectivos, por lo que, con el fin de que las diferencias culturales sean fortalecidas, se han creado y adoptado instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales que buscan reconocer, promover y proteger sus derechos, lo que ha significado un avance, en términos formales, para la preservación y protección de sus derechos humanos.

La reforma constitucional dispuso que la competencia en materia indígena, no es responsabilidad exclusiva de la Federación, sino concurrente con los estados, al establecer la obligación de reconocer y regular los derechos de las comunidades indígenas en las constituciones

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_221\\_22may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf).

y leyes de las entidades federativas; así como de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

En razón de lo anterior, en marzo de 2008 con la reforma a la Constitución queretana, se hizo un esfuerzo para lograr consonancia con el artículo 2º de la Constitución de la República y Tratados Internacionales, estableciéndose también la necesidad de una ley reglamentaria en materia indígena, lo que se materializó con la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro publicada en 2009, la cual tomó en cuenta, entre otras fuentes, los derechos solicitados por el Consejo Estatal de Pueblos Indígenas en el Foro de Consulta realizado para la Reforma del Estado promovido por el Poder Ejecutivo local<sup>8</sup>.

Esta es una importante y completa ley que recupera los principios fundamentales de los derechos indígenas y “aterriza” cómo deben garantizarse los derechos a la educación, a la salud, atención a la niñez, mujeres y adultos mayores, recursos naturales y territorio, asistencia en actividades socioeconómicas, preservación del patrimonio cultural y los rubros en los que han de autodeterminarse; asimismo, establece un catálogo de comunidades indígenas<sup>9</sup> y los lineamientos para su integración y registro legal en el Estado.

En el artículo 10 de la ley, se enumeran los temas sobre los que habrán de autodeterminarse, reconociendo y garantizando, mientras no se contravenga el orden jurídico existente, el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno y a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradi-

<sup>8</sup> Exposición de motivos de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” del 24 de julio de 2009. p 7631.

<sup>9</sup> De acuerdo con la reforma de 2014 a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, los municipios del Estado, exceptuando a Corregidora, El Marqués y San Juan del Río, tienen población indígena, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>.

cionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

No obstante, con la reforma electoral de 2014, algunas disposiciones para garantizar la representatividad de los indígenas en la Legislatura del Estado y en los cargos de elección popular de los ayuntamientos, resultan inaplicables y de ahí la necesidad de realizar las reformas necesarias que garanticen efectivamente el pleno ejercicio de los derechos político-electORALES de las personas indígenas.

### III. GARANTÍAS INSUFICIENTES PARA LA REPRESENTATIVIDAD

En México, las y los ciudadanos gozan del derecho al sufragio pasivo, lo que implica que toda la ciudadanía tiene la posibilidad real de ser votada para ejercer un cargo de elección popular<sup>10</sup>.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, además de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que dichos pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Múltiples instrumentos jurídicos reconocen los derechos políticos de los pueblos originarios, entre ellos, a formar parte de la vida política de su país, envolviendo no solo la posibilidad de votar o ser votado a cargos de elección popular, sino de participar en la adopción de las decisiones que afecten sus derechos, por medio de representantes.

En la elección de sus autoridades conforme a usos y costumbres, así como en los comicios organizados por el Estado para la elección

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 35, fracciones II y III.

de los cargos públicos, la participación de las personas integrantes de los pueblos y comunidades originarias siempre ha sido muy activa<sup>11</sup>, pese a esta alta participación, han sido excluidas tratándose del acceso a cargos de elección popular o en la gestión pública, lo que se refleja en una escasa representación en los órganos de gobierno.

Conviene recordar que, en la época de inicio de la lucha independentista, los pueblos originarios constituyan el 60% de la población, no obstante, ningún diputado fue representante de los pueblos indígenas en el Poder Constituyente de Apatzingán o en el de 1824<sup>12</sup>.

Respecto al acceso a cargos de elección popular de personas indígenas, se pueden mencionar algunos casos, por ejemplo en 1988 la Cámara de Diputados federal se integró con cuatro diputaciones de origen indígena, para 1991 el número se redujo a una diputación; en 1994 la Cámara se volvió a integrar con cuatro diputaciones indígenas, el año de 1997 registró cinco, en el 2000 hubo un total de cuatro escaños de origen indígena.

Tras la reforma de agosto de 2001 el artículo 2º constitucional en materia indígena, el número de representantes indígenas se incrementó registrándose en 2003, 7 diputaciones.

Con la distritación aprobada en 2005 por el entonces Instituto Federal Electoral, se reservaron 28 distritos uninominales conformados cada uno por 40% o más de población indígena, lo que por primera vez transcendió políticamente en la representación de dichos pueblos, registrándose en las elecciones de 2006, la elección de 18 diputaciones indígenas. Para el año 2009, los escaños ganados en la elección inme-

---

<sup>11</sup> Muestra de su intervención, en el proceso electoral local del Estado de Querétaro 2014-2015, específicamente en la elección del ayuntamiento del Municipio de Tolimán, una vez desarrollada la jornada electoral, un grupo de personas que se auto adscribían como indígenas pertenecientes a diversas comunidades del municipio de Tolimán, acudieron al Tribunal Electoral local, a efecto de solicitar que la votación de casillas en las que habían depositado su voto fueran consideradas en el cómputo final. Para mayor referencia, consultese la sentencia recaída al recurso de apelación/juicio local de derechos político-electorales TEEQ-RAP/JLD-46/2015 y sus acumulados TEEQ-RAP/JLD-54/2015 y TEEQ-RAP/JLD-55/2015 de 28 de julio de 2015, disponible en <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2015/JLD/TEEQ-RAP-JLD-46-54-55-2015.pdf>.

<sup>12</sup> Aragón Andrade, Orlando y Color Vargas, Marycarmen, *op. cit*, p. 487.

diata anterior fueron reducidos a 17<sup>13</sup> y en la elección 2012 solamente el 2.8% de las 500 curules fueron ocupadas por personas de origen indígena, esto es, la Cámara de Diputados se integró con 14 personas pertenecientes a algún pueblo originario<sup>14</sup>.

Para el proceso electoral federal 2017-2018, mediante la adopción de una acción afirmativa, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tomó esta medida compensatoria en beneficio de los pueblos y comunidades, con miras a fomentar la participación política de las personas indígenas, disponiendo que los partidos políticos y/o coaliciones debían postular para la elección de diputaciones federales, y de manera paritaria, en por lo menos 12 de los 28 distritos indígenas del país, a personas que se auto adscribieran como indígenas. Resaltándose que dicha cifra equivale al 4% de los 300 distritos electorales en los que se divide el país<sup>15</sup>.

El acuerdo fue modificado por el Tribunal Electoral, órgano que aplicando un criterio garantista, elevó a 13 el número de las candidaturas indígenas que debían postular los institutos políticos nacionales<sup>16</sup>.

Una acción similar impulsó el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, mediante el acuerdo CG/057/2017 determinó que, en al menos uno de los tres distritos indígenas, los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes debían postular fórmulas de candidaturas de personas que se auto adscribieran como indígenas, siendo ajustada esta medida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo,

---

<sup>13</sup> Los datos estadísticos fueron obtenidos de Sonnleitner, Willibald, “La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad” *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 39.

<sup>14</sup> Ferran Cabrero, Álvaro (coord.), *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 53.

<sup>15</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, INE/CG508/2017, México, 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93955>.

<sup>16</sup> TEPJE. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados de 14 de diciembre de 2017. <http://portal.te.gob.mx/>.

sosteniéndose la obligación de postular personas indígenas en los tres distritos electorales<sup>17</sup>.

También en 2018 la participación indígena estuvo presente en la elección de la Presidencia de la República, con la aspiración a la candidatura por la vía independiente de María de Jesús Patricio Martínez; la mencionada postulación fue respaldada por el Congreso Nacional Indígena; sin embargo, no logró obtener el registro de su candidatura por el incumplimiento de uno de los requisitos: la obtención de 866,593 respaldos ciudadanos con una dispersión geográfica en 17 distritos, de los cuales únicamente obtuvo 267,953 respaldos válidos, esto es el 30.92%<sup>18</sup>.

A partir de los datos expuestos, se evidencia la baja representación política de uno de los grupos de la sociedad que en su conjunto suman poco más del 20% de la población total, encontrándose limitado su derecho a la participación política e incumplida la obligación del Estado mexicano de tomar las medidas necesarias para garantizarla, lo cual a su vez restringe el goce de otros derechos, entre ellos, a la igualdad y no discriminación.

La importancia del reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a un pueblo originario y el goce efectivo de estos derechos, radica, como lo sostiene la doctora Bustillo Marín, en que “la participación indígena amplía la democracia representativa, porque se expresa en una intervención creciente de la ciudadanía indígena como electorado o aspirantes a cargos de elección popular, en los procesos electorales y en la gestión pública”<sup>19</sup>.

Como se señaló, existen conquistas normativas sobre la composición pluricultural, pluriétnica y plurilingüe de la Nación, así como del reconocimiento de los derechos de las personas integrantes de las co-

<sup>17</sup> Al respecto consultese el Juicio para la Protección de los Derechos Político-ElectORALES del Ciudadano TEEH-JDC-240/2017, sentencia de 16 de enero de 2018, disponible en <http://teeh.org.mx/portal/index.php/2017?id=1104>.

<sup>18</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, INE/CG269/2018, México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>.

<sup>19</sup> Bustillo Marín, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 23.

munidades y pueblos originarios, no obstante, han sido insuficientes para garantizar su derecho a la participación plena y efectiva.

Medidas positivas y mecanismos seguros y firmes que incidan en la efectiva representación de las personas indígenas y los núcleos colectivos de los pueblos originarios constituyen desafíos de la democracia actual.

#### IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA ANTE LOS AYUNTAMIENTOS. CASO QUERÉTARO

En la mayoría de las constituciones locales se enmarcan tres grandes postulados:

1. Libre determinación para decidir su forma interna de organización y elección de sus autoridades o representantes;
2. Consulta previa;
3. Derecho a participar, votar y ser votados en condiciones de igualdad en los asuntos públicos del país.

Mediante legislación secundaria, la mayoría de los estados retoman los derechos reconocidos en las constituciones locales y de manera excepcional en algunos encontramos dentro de su marco normativo leyes especiales en materia indígena<sup>20</sup>, que aunque no son especializadas en el tema político-electoral, incluyen un catálogo con principios de derechos políticos referentes a la representación de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos.

El derecho de estas comunidades a elegir representantes ante los ayuntamientos, “se refiere...a municipios que tienen población indígena que numéricamente es minoritaria al resto de la población municipal”<sup>21</sup>, en esta línea, debemos recordar que el estado de Querétaro cuenta con un municipio indígena: Tolimán; dos municipios con

<sup>20</sup> Por citar algunos ejemplos, consúltense la legislación de los estados de Durango, Guerrero y Querétaro.

<sup>21</sup> López Bárcenas, Francisco, “Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el consenso y la ilegalidad”, *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, 2<sup>a</sup>. ed. offset universal S.A, 2002, p. 32.

presencia indígena: Amealco de Bonfil y Querétaro; 12 con población indígena dispersa y 3 municipios sin presencia indígena.

La Constitución local en su artículo 3º, reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, además, de sostener que la autonomía, libre determinación, los sistemas normativos y el acceso a la consulta, serán reconocidos, garantizados y preservados por el Estado a través de la ley respectiva.

Por su parte, la Ley Electoral del Estado contempla que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas y las leyes aplicables en la materia<sup>22</sup>.

Adicional a su derecho a contar con representación ante los ayuntamientos, el artículo 32 la Ley Electoral contempla como un derecho de los partidos políticos el de promover una mayor participación de los grupos indígenas en la vida política del país, del Estado y sus municipios, a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias<sup>23</sup>.

En este sentido, la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, establece que para garantizar la representatividad de los indígenas en la Legislatura del Estado, las autoridades electorales procurarán, promoverán y considerarán la inclusión integral de las zonas indígenas de cada municipio, en la conformación de los distritos electorales<sup>24</sup>. Cabe recordar que, a partir de la reforma de 2014, que estableció el sistema nacional de elecciones, la facultad de diseñar la geografía electoral local corresponde al Instituto Nacional Electoral, a cuyo cargo entonces queda la obligación de observar esta disposición.

---

<sup>22</sup> Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 25, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>.

<sup>23</sup> Debe resaltarse que el Ayuntamiento del Municipio de Amealco de Bonfil está integrado por tres personas de origen indígena.

<sup>24</sup> Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, artículo 13, <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>.

Además, tratándose de la elección de los ayuntamientos, se considera el deber de promover la participación de los miembros de los pueblos o comunidades indígenas en las fórmulas para los distintos cargos de elección popular de los ayuntamientos en los municipios con población indígena<sup>25</sup>.

En armonía con nuestra Constitución federal y al igual que en otros estados, en el entramado jurídico se tiene un reconocimiento y garantía formal del derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la elección de representantes ante los ayuntamientos y considerando que éstos son la estructura política administrativa primaria, es de suma importancia generar mecanismos eficaces que garanticen la participación plena, así como una efectiva representación de las personas indígenas en la toma de decisiones que afectan su entorno.

Es oportuno resaltar que en el territorio queretano se tiene registro de 280 pueblos y comunidades, por lo que para estar en condiciones reales de salvaguardar los derechos de las personas indígenas y garantizar la representación directa de los pueblos y comunidades originarias en las instancias de gobierno, específicamente ante los ayuntamientos de los municipios con alguna presencia indígena, es necesario adoptar medidas legislativas, cuyo propósito sea establecer las condiciones jurídicas de acceso a los cargos de representación, las facultades, obligaciones y derechos que implica la representatividad de un núcleo indígena, de lo contrario se corre el riesgo de la que hipótesis normativa no cumpla su finalidad, al ser ambigua en cuanto a su aplicación.

Para garantizar que las opiniones, necesidades y preferencias de los pueblos originarios sean tomadas en consideración en la adopción de las decisiones públicas que les afecten, debe dotarse no solo de voz en el Ayuntamiento, sino que dicha posición debe contar con voto en igualdad que cualquier otro integrante del mismo, esto es, debemos entregar herramientas que incidan en las decisiones de las autoridades.

No pasa desapercibido, que en los diferentes ayuntamientos que conforman el Estado, existe la figura jurídica de delegaciones y/o

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, artículo 14.

subdelegaciones, las cuales son autoridades auxiliares del órgano político-administrativo, siendo algunas electas por la comunidad por medio de su sistema normativo interno.

Ahora, la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, no solamente se consigue a través del dictado formal de medidas legislativas, sino que corresponde a las instituciones y órganos del Estado llevar a cabo acciones tendentes a lograr una democracia representativa y deliberativa.

Al respecto, el artículo 2º Constitucional señala que tanto la Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Refuerza esta idea que:

El Estado mexicano está obligado no solo a no discriminar a través de sus servidores públicos, sino también a promover, evitar y eliminar las formas de discriminación negativa, es decir, a realizar acciones afirmativas, lo cual en la teoría contemporánea de la administración pública plantearía la posibilidad de generar una obligación efectiva del Estado y de excitar al Estado a asumir una responsabilidad<sup>26</sup>.

En ese sentido, las decisiones administrativas y jurisdiccionales han jugado un papel importante en la reivindicación de los derechos político-electORALES de las personas y los pueblos indígenas, a través de ellas, se retoma el contenido normativo nacional y los diferentes postulados internacionales, contextos históricos y sociológicos, buscando salvaguardar los derechos de las personas indígenas tanto en lo individual como en lo colectivo.

Queda una agenda extensa de asignaturas pendientes en materia de inclusión democrática, el mayor reto es fortalecer a las minorías, teniendo como punto de partida que los contrastes culturales no impliquen desigualdades e injusticias en el goce efectivo de los derechos, y, en este sentido, las instituciones mexicanas en materia electoral, han

---

<sup>26</sup> Sánchez Macías, Juan Manuel, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 29, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 49.

sido pioneras en la implementación de medidas en contra de la discriminación pasiva, cuya finalidad radica en el logro de una adecuada participación política y representación de los grupos minoritarios en la democracia mexicana.

## V. ALGUNOS TEMAS DE LA AGENDA PENDIENTE

Este trabajo sobre la representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, no puede quedarse al margen del esfuerzo realizado en 2017 por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes en 3 foros regionales recopilaron los planteamientos de diferentes comunidades indígenas del país, respecto a la representación política.

Las impresiones y argumentos vertidos por las personas indígenas, fueron plasmadas en el texto: *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*, y da cuenta de diversos temas para el diálogo e ideas para poner en marcha el artículo 2º constitucional desde la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las constituciones y leyes locales, destacando los siguientes:

- a) Capacitar a la ciudadanía indígena en cuestiones electorales;
- b) Generar y difundir información sobre la riqueza de la cultura indígena en México;
- c) Incluir en las instancias de gobierno a personas indígenas;
- d) Fomentar la participación de personas, pueblos y comunidades indígenas en los partidos políticos;
- e) Promover cuotas dentro de los partidos políticos. Una de las formas más efectivas, como lo fue en su momento el tema de paridad, incorporar en las normas electorales la obligación de los institutos políticos de postular un porcentaje determinado de candidaturas indígenas;
- f) Establecer cuotas de representación proporcional o escaños reservados para personas indígenas. Para lo cual es necesario reformar el sistema de representación proporcional, reservando escaños con referencia a los censos;

- g) Conformar una circunscripción nacional indígena y reproducirla en el ámbito estatal;
- h) Flexibilizar los requisitos para las candidaturas independientes indígenas, especialmente la obtención del respaldo ciudadano.

La inclusión de las personas indígenas en los asuntos públicos del Estado, implica desafíos importantes, explorando nuevas formas por medio de las cuales se cuente con efectiva representación y participación, las propuestas presentadas, sin duda, son muestra del sentir de nuestros pueblos y la forma en la que se propone combatir esta histórica exclusión.

En tanto no se garantice que “todas las voces tengan acceso al debate público y político”<sup>27</sup> en igualdad de condiciones, mediante garantías y mecanismos por medio de los cuales se haga efectiva la participación y representación de las personas indígenas no podemos hablar de una democracia inclusiva y deliberativa.

Hemos transitado por el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas, y de sus derechos tanto individuales como colectivos, sin embargo, hoy los grandes retos se enmarcan en lograr una democracia intercultural incluyente, que fomente y garantice su participación plena en el sistema electoral, no solo como parte del electorado, sino también con la posibilidad real de acceder a cargos de elección popular, en las estructuras municipales, legislativas, políticas, las de impartición de justicia e instituciones en los distintos órdenes de gobierno, representando a una colectividad minoritaria que es parte integral de nuestra sociedad.

## VI. REFERENCIAS

- BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, 2015, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos In-

<sup>27</sup> Iguanzo Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011, p. 3

- dígenas, 2017, p. 22, [información derivada de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI], disponible en <https://www.gob.mx/cdil/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_221\\_22may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf).
- CONVENIO NÚM. 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. <http://www.corteidh.or.cr/>.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.
- FERRÁN CABRERO, Álvaro (coord.), *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo et. al. (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- IGUANZO, Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO, acuerdo CG/057/2017, disponible en <http://www.ieehidalgo.org.mx/>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG508/2017, México, 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93955>.
- INE/CG269/2018, México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes>.
- LEY DE DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017.pdf>.
- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el consenso y la ilegalidad”, *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, 2<sup>a</sup>. ed., offset universal S.A, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Consentimiento libre, previo e informado: un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades*

*nidades locales*, FAO, 2016, disponible en <http://www.fao.org/3/i6190es/I6190ES.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, Misión a México, disponible en disponible en [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/informerelatormexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informerelatormexico.pdf).

SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

SONNLEITNER, WILLIBALD, “La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad” *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, sentencia Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TEEH-JDC-240/2017, de 16 de enero de 2018, disponible en <http://teeh.org.mx/portal/index.php/2017?id=1104>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, sentencia TEEQ-RAP/JLD-46/2015 y sus acumulados TEEQ-RAP/JLD-54/2015 y TEEQ-RAP/JLD-55/2015 de 28 de julio de 2015, disponible en <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2015/JLD/TEEQ-RAP-JLD-46-54-55-2015.pdf>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sentencia Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados de 14 de diciembre de 2017. <http://portal.te.gob.mx/>.

VÁZQUEZ ESTRADA, Alejandro y Prieto Hernández, Diego (coords.), *Los pueblos indígenas del Estado de Querétaro*, México, UAQ-Facultad de Filosofía, CDI, 2014.

VÁZQUEZ MURILLO, Andrés Carlos, “Pueblos y comunidades indígenas, y sus derechos político-electORALES. El gran ausente de la reforma política de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 9, México, Enero-Junio de 2016, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/view/493>.

# Avances y retos en la participación política de las personas trans

RITA BELL LÓPEZ VENCIÉS\*

*La orientación sexual y la identidad de género son esenciales para la dignidad y humanidad de cada persona y no deben ser motivo de discriminación o abuso<sup>1</sup>.*

**SÍNTESIS:** La consolidación de la democracia mexicana, ha implicado la toma de decisiones de los organismos en materia electoral, siempre acogiendo el sentir de la ciudadanía y trasladando sus necesidades a acciones concretas que favorezcan el adelanto de su participación política en ambientes igualitarios, libres de discriminación y de todo tipo de violencia. En el presente ensayo, se da cuenta de la medida afirmativa implementada en favor de los derechos político-electorales de las personas trans, los obstáculos, resistencias y avances alcanzados en el contexto de Oaxaca.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Marco conceptual.* III. *Derechos humanos de las personas trans.* IV. *La discriminación por razones de género en México.* V. *Participación política de las personas trans.* VI. *El tercer sexo. Los muxes de Oaxaca.* VII. *Foro “Democracia y Diversidad Sexual”.* VIII. *Medidas de nivelación implementadas en favor de las personas trans en Oaxaca.* IX. *El artículo 16 frente a las determinaciones jurisdiccionales.* X. *Conclusión.* XI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Para Chantal Mouffe citada por Flores, la diferencia esencial entre la democracia moderna y la democracia ateniense, no radica en el tamaño de la población sino en la naturaleza pluralista del régimen. De esta forma, también refiere que para Eric Herrán, si bien lo propio de la democracia moderna es el reconocimiento del pluralismo, lo vedoso de este tipo de pluralismo es que es “igualitario” en la medida en que da un valor igual a los diferentes puntos de vista que en él se expresan. A diferencia del pluralismo premoderno que es jerárqui-

\* Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Correo electrónico [rita.lopez@ieepco.mx](mailto:rita.lopez@ieepco.mx)

<sup>1</sup> Introducción a los Principios de Yogyakarta

co, la democracia moderna, afirma, se caracteriza por el “pluralismo igualitario”<sup>2</sup>.

El pluralismo implica entonces, el reconocimiento de la legitimidad del otro y la aceptación de la convivencia ante las diferencias. Lo que debe ser importante no es ya hablar de grupos mayoritarios y minorías, sino del respeto a las identidades existentes.

Por su parte, Rosa Cobo afirma que los análisis efectuados desde distintas posiciones, han criticado la incapacidad de los sistemas políticos democráticos para gestionar adecuadamente los intereses y las necesidades de distintas minorías y grupos sociales por lo que reformular la democracia y extenderla a más individuos y más grupos sociales es una exigencia constante<sup>3</sup>.

Así pues, una sociedad moderna solo puede ser entendida desde su interior, esto es, a partir de cada uno de los sectores o grupos que la conforman, partiendo de la idea que todas y todos somos diferentes y ello no debe ser motivo de separarnos, sino que, por el contrario, debemos entender que precisamente estas diferencias enriquecen a la colectividad.

Desafortunadamente la sociedad divide, sectoriza y categoriza dictando rigurosamente lo que es bueno y malo, lo moral e inmoral, lo justo y lo injusto y a través de estas divisiones es como se ha entendido. En ese sentido, la diversidad sexual, las identidades sexuales y genéricas de las personas transexuales no se escapan a estas divisiones. En una sociedad machista como lo es la de nuestro país, la colectividad fustiga dichas prácticas e identidades, por lo que han sido tradicionalmente posicionadas dentro de las divisiones de lo insano, inmoral y malo.

Es necesario resignificar el sentido de dichas prácticas y dejar de categorizarlas, partiendo del respeto y la pluralidad de formas y es-

<sup>2</sup> CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Estudio sobre la diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*, Ciudad de México, México, 2005, pp. 15-16, disponible en [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E-02-2005\\_final.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E-02-2005_final.pdf), (Consulta realizada el 15 de octubre de 2018).

<sup>3</sup> Cobo, Rosa, *Democracia paritaria y sujeto político feminista*, La Coruña, España, 2002, pp. 29-30, disponible en <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/e5ed8f7774d52ce.pdf>. (Consulta realizada el 12 de octubre de 2018.)

tilos de vida. Ante ello, el Estado debe asumir una posición neutral y garantizar los derechos de toda la ciudadanía reconociendo que esta es diversa.

## II. MARCO CONCEPTUAL

A efecto de tener un parámetro de conceptos que resultan ser indispensables para abordar la presente temática, es necesario conocer algunas acepciones, mismas que han sido tomadas de Villalta, Ana<sup>4</sup>.

- Orientación Sexual. Es el término adecuado para referirse a la atracción física o emocional hacia personas del mismo sexo, del sexo opuesto o de ambos sexos.
- Identidad de Género. Es el término utilizado para describir el sentir de las personas transgénero, las cuales se identifican con el género opuesto. Es decir, que una persona puede sentir subjetivamente una identidad de género distinta de sus características sexuales o fisiológicas.
- Expresión de Género. Se refiere a la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina conforme a los patrones considerados propios de cada género, por una determinada sociedad en un momento histórico determinado.
- Diversidad Sexual. Hace referencia al término que encierra y celebra todas las formas de expresión que muestran las diferentes orientaciones sexuales y la identidad de género.
- Transexual. Persona cuya identidad de género es diferente a su sexo biológico, estas personas por regla general modifican sus cuerpos para que su sexo coincida con su identidad de género.
- Transgénero. Es un término utilizado para aquellas personas que tienen identidad de género y expresión de género diferentes a su sexo biológico.

<sup>4</sup> Villalta, Ana, *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género*, Río de Janeiro, Brasil, 2013, p. 2, disponible en [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji\\_agenda\\_actual\\_orientacion\\_sexual.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji_agenda_actual_orientacion_sexual.pdf). (Consultado el 20 de septiembre del 2018).

- Cisgénero. Conforme a la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH), se entiende cuando la identidad de género de la persona corresponde con el sexo asignado al nacer. El prefijo *cis* es antónimo del prefijo *trans*<sup>5</sup>.

El prefijo *cis* proviene del latín “de este lado” o “correspondiente a” y es el antónimo del prefijo *trans*, que significa “del otro lado”<sup>6</sup>.

### III. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS TRANS<sup>7</sup>

A la fecha, existe una serie de disposiciones normativas a nivel internacional que tutelan y garantizan los derechos humanos de las personas trans, entre algunos de ellos podemos encontrar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia; la declaración de Montreal: Derechos Humanos LGBT de 2006; los principios de Yogyakarta sobre la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género de 2007 y la resolución de la OEA sobre Derechos Humanos, orientación sexual e identidad de género, del 3 de junio de 2008<sup>8</sup>.

Precisamente, en la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, se establece que todo ser humano

---

<sup>5</sup> CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos LGBTI Violencia, *Conceptos básicos*, s.f., disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>. (Consultado el 25 de septiembre del 2018).

<sup>6</sup> CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*, Ciudad de México, México, 2016, p. 15.

<sup>7</sup> A lo largo del presente trabajo, se utilizará la apócope “trans” para abarcar aquellas identidades sexo-genéricas que no necesariamente se ubican dentro del binario hombre-mujer independientemente de la presencia o ausencia de los procesos quirúrgicos, hormonales e incluso legales que afirmen dicha identidad autopercibida, siguiendo el trabajo realizado por Rebeca Garza.

<sup>8</sup> COPRED. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Población LGBTTTI*, Ciudad de México, México, s.f., disponible en <http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblacion-lgbtti/>. (Consultado el 5 de septiembre de 2018).

es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada. Cabe mencionar que en el caso de México, hasta el año 2018 no formaba parte de dicha Convención, lo que no ha implicado una inacción en el tema, aunque los esfuerzos resultan ser insuficientes.

Ahora bien, referente al marco jurídico nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo primero, la prohibición de ejecutar cualquier acción que atente contra la dignidad humana o bien que anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas, las cuales tengan su origen en prejuicios de género, sexo, orientación sexual entre otras. Además, impone la obligación a las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos e interpretar la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección mas amplia.

Así mismo, nuestro país cuenta con un amplio marco legal para prevenir toda forma de discriminación en razón de género y otras más, entre ellas, encontraremos la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y las leyes homólogas en cada entidad federativa.

No obstante, esta realidad jurídica no ha permeado las realidades sociales de las personas trans, debido a que aun existen y persisten entre particulares y entre personas al servicio público, diversos estigmas que minimizan, menoscaban, obstaculizan o anulan los derechos y libertades de las personas trans.

Como en muchos otros casos, ha tenido que ser a golpe de sentencias que se ha logrado el reconocimiento de los derechos humanos de las personas trans, consagrándose así importantes prerrogativas como el cambio de identidad legal ante el registro civil.

De esta manera, las personas trans se mantienen en constante lucha principalmente por los siguientes derechos:

*a) Derecho a no sufrir ningún tipo de discriminación*

Según el diagnóstico *discriminación y exclusión laboral de la población travesti, transgénero y transexual* realizado en la Ciudad de

México en 2009<sup>9</sup>, el 56.84% de las personas trans entrevistadas, consideraron como alta la discriminación que viven, siendo el ámbito laboral y familiar, los espacios en que se da con mayor frecuencia dicha discriminación.

En ese sentido, debe reiterarse que las personas trans, tienen derecho como cualquier otra, a gozar sin distinción de todos los derechos como son: educación, alimentación, salud, vivienda, recreación, a un medio ambiente sano, a la identidad, al acceso a la cultura, al trabajo, a la libertad de opinión y de reunión, al libre tránsito y acceso lugares públicos y lugares abiertos al público dentro del territorio nacional, a la legalidad y la certeza jurídica, a la privacidad, al acceso a la justicia, a profesar la fe o religión que se elija, a la propiedad privada, entre otros.

*b) Derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que mejor les acomode*

Tienen derecho a solicitar empleo o elegir la actividad laboral a la que se van a dedicar, por lo que las instituciones o particulares, deben garantizar que en el desempeño del empleo, cargo o comisión, se les trate con igualdad y respeto, que reciban un trato adecuado y un pago justo e igualitario. Desde luego que en este derecho, también se encuentra implícito el derecho de ocupar cargos públicos incluyendo aquellos de elección popular, siendo que, las contiendas deben darse en un ambiente libre de prejuicios y violencia. No obstante, uno de los mayores problemas a los que se enfrentan es no contar con un procedimiento claro y oportuno para el cambio de su identidad de género en sus documentos oficiales, razón por la que son discriminados y relegados a espacios como el sexo servicio y otros empleos estereotipados.

---

<sup>9</sup> Suárez, Rocío, *Discriminación y exclusión laboral de la población travesti, transgénero y transexual de la Ciudad de México*, Ciudad de México, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2009, p. 7, disponible en <http://centroapoyoidentidadestrans.blogspot.com/>. (Consulta realizada el 30 de septiembre de 2018).

### c) Derecho a vivir una vida libre de violencia

El Estado debe brindar a toda persona, la protección y medidas de seguridad necesarias a fin de evitar que se ejerza en contra de las personas trans, la violencia psicoemocional, física, patrimonial, económica, sexual y reproductiva.

Tan solo las mujeres trans en México, tienen un corto promedio de vida que oscila de los 37 a los 40 años y es una población que presenta las tasas más altas de prevalencia del VIH, según afirmó Brahim Zamora<sup>10</sup>.

Además, conforme un estudio realizado por el Centro de Apoyo a las Identidades Trans de 2007 a 2012, se documentaron 164 asesinatos contra mujeres trans en México<sup>11</sup>.

## IV. LA DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO EN MÉXICO

La discriminación por orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales es un fenómeno estructural. Lejos de limitarse a casos aislados o aleatorios, esta forma de exclusión se manifiesta en acciones repetidas y generalizadas que restringen los derechos de las personas.

En el caso de la sociedad mexicana, entre las organizaciones civiles en defensa de los derechos de la diversidad sexual, existen opiniones divididas respecto de los avances en nuestro país en el respeto de sus derechos.

Según los testimonios recuperados por la CONAPRED, algunas organizaciones consideran que tratándose de la igualdad e inclusión para los grupos sexuales minoritarios, la sociedad mexicana es ig-

<sup>10</sup> CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Mujeres transexuales son las más discriminadas en México*, México, s.f., disponible en [www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=6034&id\\_opcion=&op=447](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=6034&id_opcion=&op=447). (Consulta realizada el 02 de octubre de 2018).

<sup>11</sup> Centro de apoyo a las identidades trans A.C, *Informe de crímenes de mujeres trans en México invisibilidad=impunidad*, Ciudad de México, México, febrero 2013, disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B0zsebyBYkJVeFIHcnEyRHRScjg/view>. (Consulta realizada el 10 de octubre de 2018).

norante del tema y por lo mismo, practicante y divulgadora de los prejuicios tradicionales dados los niveles de machismo y homofobia que hay; otras organizaciones consideran que existen ciertos avances en la materia, sobre todo comparados con otras sociedades; algunas otras consideran que la sociedad mexicana se encuentra en una etapa de transformación cuyo término, esperan, culmine en la madurez<sup>12</sup>.

No escapa el hecho que la sociedad mexicana es primordialmente conservadora, dominada por ciertos cánones religiosos que sumados al adoctrinamiento de la sociedad, han dado como resultado el rechazo, repudio e incluso odio hacia las personas trans. Predomina pues una doble moral, en la que se rechaza a las personas de la diversidad sexual desde las esferas más altas de la iglesia, creencias que son arrastradas por personas del servicio público hasta sus lugares de desarrollo profesional, incluido en ello desde luego, a las y los legisladores, políticos y miembros de partidos políticos.

De esta manera, se les invisibiliza o se les pretende tratar como casos aislados o anormales en todas las esferas, como algo que debe mantenerse en lo privado y que no incide en lo público y mucho menos en lo político.

No obstante, hay ciertos estados y municipios a lo largo y ancho del país que han mostrado apertura para tutelar efectivamente el pleno ejercicio de los derechos de toda persona, por ejemplo, la actual Constitución Política de la Ciudad de México ha reconocido recientemente algunos derechos en favor de las personas de la diversidad sexual, tales como el propio reconocimiento de su existencia, el matrimonio igualitario, el derecho a formar una familia, entre otros. De igual forma, las ciudades de Monterrey, Guadalajara y la región del Istmo en Oaxaca, han tenido apertura en el tema.

## V. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS TRANS

Como ya se comentaba, hablar de igualdad e inclusión es hablar de los principios de la democracia liberal, pues este régimen político

<sup>12</sup> CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Estudio sobre la diversidad sexual...*, cit., pp. 89-92.

precisamente se caracteriza por buscar la inclusión de toda la ciudadanía en términos de representación, por lo que el camino que se transita, es hacia el reconocimiento legítimo de la existencia de las minorías en México.

En ese sentido, la construcción de la democracia mexicana se ve debilitada cuando se discrimina o limita a las minorías, provocando violentarlos o invisibilizarlos, por ello, para que exista una democracia realmente consolidada, se requiere que haya respeto por la diversidad y que el Estado abra espacios para el debate público y conducir este en términos de respeto y equidad, como ya se ha venido haciendo en materia electoral con la paridad de género, las cuotas de candidaturas indígenas, de jóvenes y recientemente en Oaxaca, el reconocimiento de los derechos político-electORALES de las personas trans.

Las diversas expresiones e identidades de género deben ser reconocidas como legítimas buscando desde el terreno institucional, aquellas herramientas que permitan una mejor convivencia social y un gobierno más igualitario y justo.

Ahora bien, conforme lo documentado por la CONAPRED, en materia de participación política para algunas organizaciones de la comunidad LGBT, existe inequidad en las cuotas dentro de los partidos políticos, pues si bien, existen cuotas destinadas para mujeres, aun faltan espacios destinados únicamente para las personas homosexuales, bisexuales y transexuales pues sin estos espacios, se llevan a cabo prácticas discriminatorias que impiden el ejercicio de los derechos políticos más básicos y como resultado la falta de visibilizar sus necesidades<sup>13</sup>.

Desde luego que, para poder conseguir la plena participación de las personas de la red LGBT, es necesario separar la sexualidad de la labor que han de desempeñar en el cargo público y centrar la atención en su ejercicio, en la eficacia de su prestación, en las políticas públicas que impulsa, en la labor de campo que desempeñe en favor de la colectividad a quien se debe, pero también en beneficio del fortalecimiento de las minorías.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 134-136.

No debe pasar inadvertido que tal como lo señala el estudio sobre la diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión de la CONAPRED, muchas veces los legisladores, los servidores públicos y los partidos políticos en particular, son señalados como los principales actores que ejercen una doble moral y son dogmáticos, moralistas y conservadores<sup>14</sup>.

Así pues, conforme la investigación realizada a nivel nacional por Rebeca Garza, mujer trans y vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local Ejecutiva del INE en Oaxaca, desde 1990 y hasta 2016, el Partido Nueva Alianza, solo ha postulado a una mujer transexual (Samantha Fonseca) como candidata a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México<sup>15</sup>.

Referente a cursos o capacitaciones específicamente creados sobre cómo atender a la población de la comunidad LGTBI, solo los partidos Movimiento Ciudadano, PRD y Morena, informaron haber realizado alguna capacitación conforme esta temática. Por su parte, solo el PRD y Morena, informaron contar con un comité o grupos de la diversidad sexual para trabajar sus derechos político-electORALES, pero ninguno pudo detallar si contaban con la participación de personas trans en los mismos.

Sin embargo, Rebeca Garza concluye que todos los partidos políticos nacionales invisibilizan a su militancia de la diversidad sexual pues carecen de registros numéricos al respecto, especialmente quienes tienen estatutos en donde se comprometen a trabajar a favor de este sector de la población.

No obstante, en su trabajo de investigación también narra que el 18 de abril de 2003 se aprobó la candidatura de Amaranta Gómez Regalado como candidata al distrito 07 electoral federal en el estado de Oaxaca, por el Partido México Posible y que tiene el mérito histórico de ser el primer acuerdo expedido por una institución pública mexicana en reconocer el nombre, en este caso femenino, con el que

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>15</sup> Garza, Rebeca, *Violencias de género y participación política electoral de las personas trans\* en México desde 1990 dentro del sistema electoral mexicano*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 2017, pp. 123-172, disponible en [https://beckgza.files.wordpress.com/2017/10/00\\_violencias\\_genero\\_personas\\_trans\\_jul06-c.pdf](https://beckgza.files.wordpress.com/2017/10/00_violencias_genero_personas_trans_jul06-c.pdf). (Consulta realizada el 18 de octubre de 2018).

una persona muxe se identifica para que apareciese en las boletas electorales, acuerdo que sentó un precedente histórico.

Así mismo, en relación a la emisión de protocolos o acciones afirmativas implementadas por el INE o los OPLES respecto a la tutela de los derechos político-electORALES de las personas trans hasta el 2016, el INE informó contar con un Protocolo para la Transición y No Discriminación de los Derechos de las Personas Transgenéricas y Transexuales que laboran en el IFE aprobado en diciembre del año 2010 y respecto de los organismos locales, el 100% reportaron que no habían aprobado acuerdos que específicamente protejan o regulen derechos político-electORALES relacionados con la población de la diversidad sexual. De los organismos electORALES, en materia de capacitación, solamente Aguascalientes y Guerrero señalaron haber realizado cursos y capacitaciones para sensibilizar sobre cómo atender a la población de la diversidad sexual.

En relación al registro de candidaturas, el 100% de dichos organismos, reportaron no poseer registros o relación de candidaturas tanto para elecciones locales y federales de personas identificadas como parte del colectivo transgénero o transexual. No obstante, detalla que en el caso de Chihuahua, Guanajuato y Ciudad de México, aunque reportaron no tener registros al respecto, han sido públicas y notorias las candidaturas de Diana Laura Marroquín Bayardo, candidata a la diputación por el distrito electoral federal 04 con cabecera en Tulancingo de Bravo, estado de Hidalgo en la elección federal de 2012 y postulada por la Coalición “Movimiento Progresista”; Jakelyne Barrientos Martínez como candidata en 2016 a diputada federal por el PRD por el distrito local 09 con cabecera en Ciudad Juárez, Chihuahua; Rubí Suárez Araujo, registrada como candidata suplente también por el PRD para integrar el Ayuntamiento del municipio de Guanajuato en 2016 y que el 10 de marzo del mismo año se convirtió en la primera persona trans en tomar protesta como regidora propietaria de dicho ayuntamiento y Samantha Fonseca, primera candidata trans y primera en la cuota joven del Partido Nueva Alianza a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México llevada a cabo el año 2016.

De esta forma, puede advertirse la necesidad de visualizar la participación política de las personas trans, así como de la implementación

de mecanismos que les permitan el acceso a los cargos públicos libres de discriminación o de todo tipo de violencia, pues los esfuerzos de que se da cuenta, no habían sido suficientes para favorecer el adelanto en el ejercicio de los derechos político-electorales de hombres y mujeres trans pese a la realidad social que se vive.

## VI. EL TERCER SEXO. LOS MUXES DE OAXACA

En el estado de Oaxaca, particularmente en la región del Istmo de Tehuantepec, comenta Marinella Miano, investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, que el nivel de estigma y marginación social del homosexual, (muxe en zapoteco), es bajo, pues hay una actitud social y cultural peculiarmente permisiva y participativa ante la homosexualidad, el afeminamiento y el travestismo, en gran contraste con el patrón nacional. Los encontramos desempeñando funciones socialmente reconocidas y prestigiadas tanto en la familia como en el ámbito público y comunitario<sup>16</sup>.

Se trata de una homosexualidad institucionalizada, de un tercer elemento constitutivo e integrado a la organización genérica de la sociedad y al universo cultural étnico poco usual, pero que algunos autores consideran como un tercer género socialmente concebido y aceptado, un hombre-mujer que reúne las características de ambos sexos.

Para dicha autora, ello es entendible con la marcada división sexual que caracteriza a la sociedad zapoteca, en donde por parte de la mujer existe un protagonismo económico y social, destacándose históricamente como comerciantes con autonomía económica y principales protagonistas del sistema de fiestas comunitario.

Así pues, existen distintas divisiones entre los muxes; existen quienes se asumen como mujer y por lo tanto a diario se visten y pintan como mujeres y usan nombres femeninos; otros se consideran como hombres con preferencia sexual y emotiva hacia otro hombre. A su

---

<sup>16</sup> Miano, Marinella, *Género y Homosexualidad entre los Zapotecos del Istmo de Tehuantepec: El Caso de los Muxes*, Santiago de Chile, Chile, 2001, p. 685, disponible en <https://www.academia.org/iv.congreso.chileno.de.antropologia/101.pdf>. (Consulta realizada el 27 de octubre de 2018).

vez, algunos de ellos, solo dan lugar a usar ropa de mujer en forma ocasional, incluso por ritual o en forma periódica, hasta quienes adoptan el cambio de identidad sexual a lo largo del ciclo de la vida.

No obstante, Marinella Miano da cuenta que en la actualidad los jóvenes muxes, están transitando hacia la transexualidad, por lo que buscan transformar sus cuerpos a través de cirugías o incluso procedimientos caseros que ponen en riesgo su vida<sup>17</sup>.

En ese sentido, en el contexto de Oaxaca, los muxes son reconocidos como actores o actoras principales de la vida cotidiana en la región del Istmo, donde juegan un papel importante en la vida económica, social y familiar. Existe una aceptación de su identidad de género, pero ello no implica el que puedan ejercer en plenitud todos sus derechos, sobre todo los de salud y los político-electorales.

## VII. FORO “DEMOCRACIA Y DIVERSIDAD SEXUAL”

Bajo un compromiso institucional incluyente, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) y la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) en Oaxaca, en colaboración con diversos colectivos de la sociedad oaxaqueña, el diecisésis de mayo del dos mil diecisiete realizaron el foro “Democracia y Diversidad Sexual” como parte de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica que se desarrolló en el país para fortalecer la democracia y la civilidad, con el objetivo de lograr que la totalidad de la ciudadanía ejerza sus derechos político-electORALES de manera abierta y sin prejuicios, y asimismo que la participación política se dé en un marco de igualdad y respeto a las diferencias.

Dicho evento ayudó a establecer diálogos para fortalecer la cultura democrática y los derechos humanos con un enfoque desde la perspectiva de género, la interculturalidad, la igualdad y la no discriminación.

---

<sup>17</sup> Miano, Marinella, *Entre lo local y lo global. Los muxes en el siglo XXI*, Santiago de Compostela, España, 2010, pp. 2449-2454, disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532560/document>. (Consulta realizada el 22 de octubre de 2018).

A lo largo de las diferentes participaciones, las y los integrantes de la comunidad de la diversidad sexual que asistieron, subrayaron la importancia de hacer e impulsar políticas públicas donde se considere a las personas con distintas preferencias e identidades de género, la necesidad de contar con un marco legislativo que establezca los derechos de las personas transgénero, tal como lo es el reconocimiento legal a la identidad de género, así como contar con el apoyo de la sociedad para erradicar todo tipo de violencia contra ellas. Resaltaron que es importante buscar sinergias entre colectivos para hacer realidad la tolerancia y reconocimiento a la diversidad sexual, además de lo trascendente que es que se capaciten en materia de derechos humanos y que esta información se socialice con la ciudadanía.

Un punto de reflexión que manifestaron, es su desencanto hacia los partidos políticos, ya que sienten que han traicionado su confianza y su único criterio de inclusión es el número de votos que pueden representar, pero tan pronto ganan las elecciones, se vuelven inaccesibles y olvidan los compromisos con la comunidad LGBT.

El foro fue de especial importancia ya que a partir de las experiencias de las y los participantes, las instituciones involucradas contamos con información para poder generar acciones necesarias para contribuir a la construcción de una sociedad más igualitaria y así fortalecer los esquemas democráticos, teniendo como objetivo que todas y todos disfrutemos de un espacio público libre de discriminación y desarrollarnos en todos los aspectos de la vida, partiendo de la premisa que la democracia y la sociedad se verán fortalecidas con acciones que nos acerquen a esa meta.

## VIII. MEDIDAS DE NIVELACIÓN IMPLEMENTADAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS TRANS EN OAXACA

El proceso electoral inició formalmente el 06 de septiembre de 2018, el cual se desarrolló bajo las directrices de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca homologada con la Constitución federal y local y diversos lineamientos que brindaban una mayor protección de los derechos político-electORALES de la ciudadanía.

Por ello, con el compromiso de la actual integración del Consejo General del IEEPCO y convencidos que las autoridades electorales estamos obligadas a potencializar los derechos de las mujeres y de las personas trans, para que en condiciones de igualdad tengan posibilidades de triunfo en cargos de elección popular y sean visibilizados, se consideró realizar nuevas adecuaciones y modificaciones para seguir avanzando en forma sustantiva en la participación política igualitaria.

Así, el pasado dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, fueron aprobados los actuales Lineamientos en materia de Paridad de Género que debían observar los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidaturas Independientes en el registro de Candidatas y Candidatos ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca en el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

En el artículo 16 de dicho ordenamiento, por primera vez en la historia de nuestro país, se reconocieron los derechos político-electORALES de la comunidad trans y se estableció una medida afirmativa en la que se contempló que, en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación correspondería al género al que la persona se auto adscribiera. Con lo anterior se buscó potencializar derechos de un sector que históricamente ha sido vulnerado como son las personas trans.

Además, no fue una determinación a la deriva, ya que se dejó en los partidos políticos la responsabilidad de ser ellos quienes hicieran del conocimiento al Instituto Electoral esta situación, pues son ellos quienes forman sus cuadros, deben conocer a quiénes proponen para ocupar sus candidaturas y su actuar debe ser apegado a la ley.

## IX. EL ARTÍCULO 16 FRENTE A LAS DETERMINACIONES JURISDICCIONALES

El artículo 16 de los lineamientos en materia de paridad de género vigentes, fueron realizados en estricto apego al marco constitucional e internacional existente en materia de derechos humanos de las personas trans y atendiendo a sus propias peticiones, por lo que se implementaron acciones de avanzada que contribuyeran a lograr una

democracia incluyente. El referido artículo 16 de los lineamientos de paridad estableció:

En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate.

Una vez aprobados los lineamientos en materia de paridad y dotados de obligatoriedad para su cumplimiento, dio inicio la etapa de registro de candidaturas, durante la cual se realizaron requerimientos a algunos partidos políticos y coaliciones ante la visible dificultad de integrar sus planillas de manera paritaria conforme a lo contemplado en el referido ordenamiento.

En ese sentido, surgieron intentos por burlar la ley y la medida afirmativa implementada. Así, el Partido Verde Ecologista de México, presentó 6 escritos en donde los candidatos hacían uso de la medida y se autoadscribían como mujeres trans, sin embargo, solicitaban total y absoluta discreción sobre su supuesta identidad de género alegando de manera textual en dichos escritos que, *serían objeto de discriminación, violencia verbal, violencia social, así como burlas de personas que aun hoy en día son intolerantes con las personas de mi condición.* Estos registros fueron desestimados por el Instituto, por no ser acordes al fin perseguido con la medida, pues su objeto era visibilizar a las personas trans, reconocerlas con su identidad de género y la forma en que interactúan en sus comunidades por ser la forma en que son conocidas y así harían campaña, es decir, más allá de que estas personas en realidad pudieran asumirse como mujeres en lo privado o íntimo, la medida era para un actuar político y por lo tanto público.

Posteriormente, se observaron resultados satisfactorios en la implementación de la medida, ya que se contaba con un registro de 19 personas autoadscritas como mujeres transgénero, sin embargo, organismos de la sociedad civil presentaron un escrito ante la Comisión de Quejas y Denuncias denunciando posibles simulaciones en el registro de diecisiete candidaturas de supuestas mujeres transgénero postuladas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Nueva Alian-

za, por ello se inició el Procedimiento Ordinario Sancionador número CQDPCE/POS/005/2018, en donde el Instituto agotó todas las vías legales para dotar de certeza el cumplimiento de esta medida.

Finalmente el Consejo General del IEEPCO dictó resolución en dicho expediente, dando como resultado la cancelación de los diecisiete registros aprobados, pues tras las indagatorias realizadas, resultaba evidente que los partidos políticos y coaliciones, abusando de la buena fe en el actuar del Instituto, burlaron los lineamientos de paridad pues incluso algunos de ellos fue hasta en forma posterior al requerimiento formulado por el Instituto Electoral, que manifestaron su voluntad de ser registrados como mujeres trans, no obstante llevar una vida pública y privada como hombres cis, por lo que con ello se transgredía no solo los derechos de las mujeres cis, sino además los derechos de las mujeres trans, ya que se veían mermados la designación de espacios que la norma obligaba a otorgarles.

Esto permite darnos cuenta que aun existen resistencias por parte de diversos partidos o actores políticos y que pueden llegar a incumplir con la paridad de género y perpetrarse en el poder, por encima de los derechos político-electorales no solo de las mujeres sino ahora también de las personas transgénero, transexuales o muxes, pues a toda costa quieren acaparar los lugares designados para mujeres cis o trans imponiendo figuras masculinas, demostraron que ante la idea de ceder esos espacios que por derecho les corresponden a las mujeres, han optado por defraudar la propia ley, tan es así que no hubo ningún registro de hombres trans.

Los partidos políticos impugnaron dicho acuerdo ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien dictó resolución en el expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados revocando la resolución del IEEPCO. En ese sentido, el Tribunal confirmó el registro de dos hombres, partiendo del hecho que, en el caso particular, ellos habían solicitado su registro desde el inicio como mujeres trans, ello pese al caudal probatorio recabado que desvirtuaba tal afirmación.

Por lo que hace a los quince ciudadanos restantes, ordenó que en aquellos casos en los que se hubiera presentado la renuncia a la candidatura de las personas mencionadas, se solicitara al partido político o

coalición la sustitución de la candidatura atinente que atienda al principio de paridad de género y se acordara la sustitución correspondiente dentro del plazo de 48 horas, en el entendido que, de no hacerlo, la autoridad administrativa realizaría los corrimientos que estimara pertinentes; en los supuestos en que las personas antes referidas no hubieran presentado la renuncia a la candidatura, deberían quedar registradas en la segunda posición de la lista, con sus respectivos suplentes, a efecto de que la primera posición la ocupara la primera mujer de la lista de candidaturas.

De esta forma, el Tribunal sostuvo las candidaturas de hombres cisménero que en forma evidente cometieron un fraude a la ley para evadir el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de las concejalías, es decir que, no obstante haber cometido un flagrante fraude a la ley por parte de los hombres postulados y los partidos políticos que los presentaron, estos quedaron sin una sanción acorde, pues a pesar de haber aplicado indebidamente la medida afirmativa contemplada en el artículo 16 de los Lineamientos y con ello evadir el cumplimiento de paridad de género, dichos hombres pudieron competir en este proceso electoral, aunque en uno solo de los casos, su planilla resultó triunfadora, lo que coloca a la Presidenta Municipal electa, en un grave riesgo de ser víctima de violencia política en razón de género y que sea el Síndico Municipal quien de facto gobierne, como ya ha sucedido en otros casos en el estado Oaxaca, desdibujando la autoridad y gobierno de una mujer, obstaculizando su libre ejercicio en el cargo y que su posición como primera concejal sea vulnerada.

Cabe señalar que paralelamente a lo ya narrado, el artículo 16 de los lineamientos de paridad fueron debidamente aplicados en los casos de Grecia Jiménez Osorio y Kristel, candidatas trans a las presidencias municipales de Magdalena Tlacotepec y San Pedro Mixtepec.

## X. CONCLUSIÓN

La experiencia vivida en este proceso electoral, da cuenta por un lado de las resistencias que el machismo y las conductas patriarcales dejaron de manifiesto. Los hombres registrados haciendo un uso indebido de la medida afirmativa contemplada, prefirieron renunciar a

su masculinidad antes de renunciar a la posibilidad de obtener poder. El asunto de las candidaturas de los falsos trans, trascendió más allá del contexto local y nacional. Los nombres y rostros de dichos hombres circularon ampliamente en las redes sociales y en las pantallas de los principales noticieros y pese a ello, algunos de ellos decidieron mantenerse firmes en argüir que eran mujeres trans y otros más manifestaron no tener conocimiento de lo sucedido.

La implementación de la medida resultaba ser necesaria y acorde al contexto social, cultural y político de nuestra entidad, sin embargo, una vez más los partidos políticos y los varones, demostraron que aun falta mucho por hacer para respetar los derechos político-electORALES y más cuando se trata de las mujeres.

Falta por parte de los partidos políticos dar la importancia y el respeto a la comunidad trans en sus necesidades como ciudadanía, así como dar reconocimiento a sus liderazgos, creando mecanismos internos democráticos e incluyentes.

Es lamentable e impermisible este tipo de conductas y que se haya tenido que llevar el asunto hasta la última instancia jurisdiccional en materia electoral. Desde luego que esta experiencia nos invita a seguir estudiando y reflexionando acerca de las mejores prácticas que deben ser adoptadas al respecto, pero sin lugar a dudas, ello ha servido para abrir el debate público de una realidad social y permitirnos escuchar las necesidades de voz de las personas transgénero, a quienes hay que reconocer en este caso su lucha para impulsar medidas que las visibilicen y demostrar que utilizarán todos los mecanismos legales para defender sus espacios ante posibles fraudes y dar acompañamiento y seguimiento a las instituciones para la adopción de mejores medidas. No obstante, en este caso sin duda alguna nos veremos en la necesidad de establecer mayores medidas que nos permitan tutelar en forma efectiva la acción afirmativa implementada, así como el principio de paridad.

## XI. REFERENCIAS

CENTRO DE APOYO A LAS IDENTIDADES TRANS A.C, *informe de crímenes de mujeres trans en México invisibilidad=impunidad*, Ciudad de México, México, febrero 2013. Disponible en <https://drive.google.com/>

- file/d/0B0zsebyBYkJVfIHcnEyRHRScjg/view, (consulta realizada el 10 de octubre de 2018).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos LGBTI Violencia, *Conceptos básicos*, s.f. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>. (Consultado el 25 de septiembre del 2018).
- COBO, Rosa, *Democracia paritaria y sujeto político feminista*, La Coruña, España, 2002, págs., 29-30. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/e5ed8f7774d52ce.pdf> (consulta realizada el 12 de octubre de 2018.)
- CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*, Ciudad de México, México, 1<sup>a</sup> Ed., 2016, pág. 15.
- CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Mujeres transexuales son las más discriminadas en México*, México, s.f., disponible en [www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=6034&id\\_opcion=&op=447](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=6034&id_opcion=&op=447), (consulta realizada el 02 de octubre de 2018)
- CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Estudio sobre la diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*, Ciudad de México, México, 2005, págs. 15-16, 88-92 y 134-136. Disponible en [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E-02-2005\\_final.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E-02-2005_final.pdf), (consulta realizada el 15 de octubre de 2018).
- COPRED. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Población LGBTTI, Ciudad de México, México, s.f. Disponible en <http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblacion-lgbtti/>. (Consultado el 5 de septiembre de 2018).
- GARZA, Rebeca, *Violencias de género y participación política electoral de las personas trans\* en México desde 1990 dentro del sistema electoral mexicano*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 2017, págs. 123-172. Disponible en [https://beckgza.files.wordpress.com/2017/10/00\\_violencias\\_genero\\_personas\\_trans\\_jul06-c.pdf](https://beckgza.files.wordpress.com/2017/10/00_violencias_genero_personas_trans_jul06-c.pdf) (consulta realizada el 18 de octubre de 2018).
- MIANO, Marinella, *Entre lo local y lo global. Los muxes en el siglo XXI*, Santiago de Compostela, España, 2010, págs., 2449-2454. Disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532560/document>, (consulta realizada el 22 de octubre de 2018).
- *Género y Homosexualidad entre los Zapotecos del Istmo de Tehuantepec: El Caso de los Muxes*. Santiago de Chile, Chile, 2001, pág., 685. Disponible en <https://www.aacademica.org/iv.congreso.chileno.de.antropologia/101.pdf>, (consulta realizada el 27 de octubre de 2018).
- SUÁREZ, Rocío, *Discriminación y exclusión laboral de la población travesti, transgénero y transexual de la Ciudad de México*. Universidad Autónoma

de la Ciudad de México. Ciudad de México, México, 2009, pág. 7. Disponible en <http://centroapoyoidentidadestrans.blogspot.com/>, (consulta realizada el 30 de septiembre de 2018).

VILLALTA, Ana, *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género*, Río de Janeiro, Brasil, 2013, pág. 2. Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji\\_agenda\\_actual\\_orientacion\\_sexual.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji_agenda_actual_orientacion_sexual.pdf)(Consulta realizada el 20 de septiembre del 2018).

# Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con presidentas municipales

YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ\*

**SÍNTESIS:** La participación política de la mujer en el ámbito municipal permanece menos visible que la presencia de mujeres en el ámbito legislativo, y manifiesta desventajas derivadas de la dispersión geográfica, como la violencia que muchas veces ejercen hombres “cobijados” por la poca visibilidad y el relativo aislamiento respecto al interés de los medios de comunicación. Este ensayo expone los resultados de una investigación realizada con presidentas municipales por la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y visibiliza la realidad y diversas modalidades de violencia que ellas enfrentaron durante sus campañas y en el ejercicio de sus funciones.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Violencia política en razón de género.* II.1. *Vida laboral/vida familiar;* II.2. *La violencia no percibida como violencia;* III.3. *Violencia durante la campaña;* II.4. *Partido;* II.5. *Ciudadanía;* II.6. *Medios;* II.7. *¿Qué recomiendan las presidentas municipales?* II.8. *Violencia durante la gestión.* III. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

A 65 años del reconocimiento de los derechos político-electORALES de la mujer, resulta evidente que la verdadera inclusión de las mujeres en los puestos de elección popular ha ocurrido en los últimos 6 años, ya que a pesar del mandato constitucional de 1953, que establece la participación de las mujeres en política en igualdad de circunstancias que los hombres, los partidos políticos habían encontrado la manera de mantener excluidas a las mujeres de las candidaturas, y por lo tanto de los congresos locales y federal, de las presidencias municipales, de las gubernaturas y de la presidencia de la República.

La ley por sí sola no parecía ser suficiente para generar la igualdad de oportunidades, pero en 1979 es aprobada por las Naciones Uni-

---

\* Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

das la *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), y esto detonó una serie de iniciativas y compromisos internacionales que han resultado ser eficaces en el camino hacia la disminución de las brechas de desigualdad. Una de las primeras etapas en este camino es la mayor participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones públicas, y con esa meta en el horizonte, se introdujeron las primeras acciones afirmativas con la figura de las llamadas *cuotas de género*, que empezaron en 70/30, pasaron al 60/40, para finalmente llegar en 2014 a la paridad electoral, es decir, igual número de candidaturas para hombres y mujeres a nivel legislativo. Si bien es cierto que con las cuotas y aun con la paridad numérica no basta, este es el punto de partida necesario para lograr los cambios estructurales que disminuyan las brechas de desigualdad vigentes.

Es importante señalar que para este punto, las mujeres no solo eran un objeto sobre el cual se debatía y legislaba, sino que por primera vez, más allá de los grupos feministas que por décadas habían luchado por la inclusión y la igualdad de derechos, grandes grupos de mujeres, principalmente al interior de los partidos políticos, se suman a la demanda de ser tomadas en cuenta, de participar en la toma de decisiones y de tener la mitad de todas las candidaturas, no solo las del ámbito legislativo, y en el caso de Querétaro, esta demanda siguió la vía jurisdiccional, y en abril del 2015, justo antes de iniciar las campañas del proceso electoral que estaba en curso, y ya con candidatos designados y registrados ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), obtienen la sentencia favorable que hace obligatoria la paridad horizontal, es decir, la paridad en las candidaturas a presidencias municipales. Esto supuso un importante triunfo para las mujeres del Estado, y generó una verdadera revolución en los partidos, ya que se vieron obligados a quitar hombres y poner mujeres en las siempre codiciadas candidaturas municipales, y que hasta entonces habían sido casi exclusivamente “territorio masculino”.

La sentencia de 2015 sobre paridad horizontal en Querétaro generó tres escenarios con problemáticas que tuvieron que ser resueltas por separado:

1. Al interior de los partidos las complicadas negociaciones y acuerdos para determinar las candidaturas ya habían conclui-

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 263 presidentas municipales*

do, y de un día para otro se vieron obligados a cambiarlas. ¿Cómo resolvieron esto las dirigencias partidistas? Aparentemente en todos los partidos decidieron hacer los cambios de candidaturas en la mitad más pobre de los municipios, y dejaron a los candidatos “perjudicados” tomar la decisión de quien los sustituiría. Así llegamos a lo que resultó ser el común denominador en los municipios donde se realizaron los cambios: las nuevas candidatas eran la esposa, hermana o persona cercana al candidato original.

2. Cuando se conoce la sentencia y las dirigencias dan a conocer los municipios en los que se realizarían las sustituciones de hombres por mujeres, se generaron legítimas expectativas entre las mujeres que previamente habían competido —y perdido— estas candidaturas, pero ante la decisión de los partidos de considerar esos espacios como pertenecientes a los candidatos originales, ¿cómo resolvieron esto las militantes desplazadas en favor de las esposas? Después de las naturales discusiones y presiones al interior de los partidos, algunas acataron y se sumaron al nuevo proyecto; otras acataron, pero se retiraron de las campañas; unas más se sumaron a algún candidato de otro partido; y finalmente están las que se separaron de su partido y buscaron registrar su candidatura en otro instituto político.
3. Ahora bien, para las esposas, hermanas o mujeres “favorecidas”, la candidatura inesperada significó un cambio impuesto, y en la mayoría de los casos, no deseado. ¿Cómo resolvieron estas mujeres los conflictos personales, familiares, profesionales y de partido que resultaron de esta imposición? Cada una tiene su propia historia, y cada una vivió y procesó de manera diferente esta circunstancia, que algunas enfrentaron con entusiasmo, pero para otras fue violencia política en razón de género (VPG), aun sin ser identificada como tal por ellas mismas.

Finalmente, después de las campañas el resultado de la votación favoreció a mujeres en 9 de los 18 municipios del estado de Querétaro, es decir, por primera vez en la historia de México, las mujeres gobernarían la mitad de los municipios de una de las 32 entidades federativas. A esto se sumó también una Legislatura en la que había

13 diputadas y 12 diputados, con lo que en 2015, Querétaro se colocó en primer lugar de participación política de las mujeres.

Para el proceso electoral 2017-2018, desde un principio estuvo claro que era un hecho incontrovertible la paridad en las candidaturas, y de un total de 4,387 postulaciones, se registraron 2,695 mujeres a algún puesto de elección popular en Querétaro, lo que constituyó un hecho sin precedente. Ahora bien, si el mandato constitucional establece la paridad en candidaturas, es decir, 50% para mujeres y 50% para hombres, ¿por qué el IEEQ aprobó los registros en proporciones de 60% para mujeres y 40% para hombres?

De la preponderancia de los Derechos Humanos establecida en la Constitución de la República y de las obligaciones derivadas del marco convencional suscrito por nuestro país, se deriva la facultad de las autoridades de todos los niveles para implementar las acciones afirmativas pertinentes encaminadas a disminuir las brechas de desigualdad, que pasan por la necesaria presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones públicas. En este sentido, y atendiendo al marco normativo vigente, la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos propuso al Consejo General del IEEQ el documento denominado Lineamientos para Garantizar la Paridad de Género en las Candidaturas para el Proceso Electoral 2017-2018. En este documento aprobado en agosto de 2017, se incorporan entre otras, las siguientes reglas:

- En el caso de listas de candidaturas con número impar, después de una distribución paritaria y alternada de los espacios, el sobrante deberá asignarse a una mujer.
- En las candidaturas donde corresponda registrar propietaria y suplente, las mujeres deberán tener siempre y sin excepción, suplentes mujeres. En las candidaturas donde los propietarios sean hombres, su suplente podrá ser hombre o mujer.
- Para los hombres la paridad es un techo, es decir, no pueden tener más del 50% de las candidaturas; mientras que para las mujeres es un piso, es decir, no pueden tener menos del 50% de las candidaturas.

Más allá de los triunfos obtenidos en las urnas, el ver y oír a todas estas mujeres en campaña, haciendo propuestas y encabezando proyectos políticos, ha constituido un magnífico ejercicio de empoderamiento.

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 265 presidentas municipales*

miento femenino a través de familiarizar a la sociedad con una nueva dinámica electoral, en la que la presencia activa y protagónica de las mujeres en campaña contribuye a ver a las candidatas como parte de la normalidad democrática, y no solo como excepción.

Del proceso electoral 2017-2018 resultó nuevamente una Legislatura integrada por mayoría de 13 mujeres y 12 hombres; 6 de las 18 presidencias municipales fueron ganadas por mujeres.

## II. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

Esta revolución en la dinámica electoral del país no ha venido sin una dolorosa cuota, y el notable aumento de la presencia de mujeres como candidatas, ha disparado los episodios de violencia en su contra, que se ha denominado violencia política en razón de género (VPG), ya que se da en función de dos características: se agrede a mujeres por el hecho de ser mujeres, y por participar en política. Si bien el fenómeno no es nuevo, antes era muy poco visible dada la excepcionalidad de mujeres políticas, pero ante la escalada de los episodios que van desde las descalificaciones hasta el asesinato, desde 2015 han surgido voces e iniciativas que demandan visibilizar y atender esta problemática.

Actualmente no existe un diagnóstico que determine si quienes fueron candidatas en 2015 vivieron algún tipo de violencia política mientras hicieron campaña, y menos si quienes ganaron sufrieron este tipo de violencia mientras ocuparon el cargo público. Sin embargo, dados los acontecimientos sucedidos durante el reciente periodo electoral, donde 5 candidatas fueron víctimas de violencia política, incluso una de ellas se vio obligada a abandonar la campaña, parece ser que existe un panorama adverso para el empoderamiento político de las mujeres en el Estado.

Ante la necesidad de identificar y visibilizar el fenómeno de la violencia política en razón de género, la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos del IEEQ se dio a la tarea de realizar un trabajo de investigación, y decidimos concentrar nuestra atención en los municipios, ya que este ámbito es el más propenso a abusos y en donde más arraigadas están las conductas machistas y discriminatorias.

Para realizar este estudio, en septiembre de 2018 se convocó a las presidentas municipales en funciones. Ellas estaban a menos de un

mes de concluir su encargo, por lo que se mostraron abiertas a compartir sus experiencias.

Este trabajo fue realizado por tres expertas en la materia<sup>1</sup>, y consistió en la recopilación de información cualitativa a través de entrevistas semiestructuradas personales con una batería de 47 preguntas y dos paneles de discusión, uno cerrado (entre ellas con presencia de 6 personas de las instituciones convocantes) y otro abierto al público. Además, esto se respaldó con una pequeña medición cuantitativa basada en el violentómetro político del IEEQ donde debieron identificar el origen de sus violentadores y la frecuencia con la que se presentaron estos casos.

La recolección de datos se llevó a cabo el 6 de septiembre a través de las entrevistas; mientras que los paneles se presentaron el 6 y 7 septiembre en la Sede del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, dentro del Foro “2015-2018: La huella de la paridad. Presidentas Municipales del Estado de Querétaro”, organizado por La LVIII Legislatura del Estado, la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C., la Red para el Avance Político de las Mujeres en Querétaro y el Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

A continuación, transcribo las conclusiones de ese trabajo:

## *II.1. Vida laboral/vida familiar*

Tanto en el panel, como en las entrevistas, las presidentas municipales manifestaron que sus familias representaron una fortaleza para realizar las actividades políticas, y subrayaron el papel que jugaron sus respectivas parejas o hija en un caso, para garantizar el trabajo que realizaron, sin embargo, fortalecieron el estereotipo de que las mujeres pueden hacerse cargo de todo: de la familia, la casa, el trabajo y, en estos casos, los municipios.

En algunos casos, sus parejas se hicieron cargo del DIF, en otros, apoyaron en las labores del hogar; pero lo comprenden como apoyo y no como una inversión de los roles. Esto se puede deber a que la mayoría de ellas llegó a la candidatura como segunda opción después de

---

<sup>1</sup> Investigación realizada por las expertas en materia de Género: Alín Castellanos, María José Sáenz y Natalia Stengel.

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 267 presidentas municipales*

su esposo, pero también, salvo una, ellas tenían experiencias políticas y militaban en los partidos previamente a ser nombradas candidatas y, mientras eran sus parejas quienes tenían mayores aspiraciones políticas, las mujeres se hicieron cargo de la conciliación vida laboral-vida familiar. En 8 de las 9 presidentas municipales, su proyecto político personal surge o toma preponderancia respecto al de su esposo solo cuando factores externos (sentencia) les obliga a ello.

Es una constante en todas las experiencias de las presidentas que sientan que deben convertirse en una especie de heroína, que sus resultados sean mejores que los de los hombres, que logren balancear la vida personal, familiar y laboral bajo el entendido de que son ellas las que garantizarán que sus respectivos hogares y matrimonios funcionen bien, y además que no se pierdan los lugares ganados por las mujeres.

Pareciera que, el hecho de que las mujeres ocupen cargos de elección popular perpetúa el síndrome de la *superwoman*: aquel que “describe esta experiencia de estrés en los múltiples roles que cumplen las mujeres, resultando la presión asociada con lograr la perfección en el ejercicio de estos roles”. Además, se identificó que las mujeres reproducen estereotipos de género durante su gestión; así como otras mujeres por lo general sus madres o hermanas ocupan el rol del cuidado del hogar mientras ellas realizan sus labores públicas; mientras que, en muy contadas ocasiones sus parejas realizaban labores de cuidado.

Es notable que “el pensamiento maternal” permea en el actuar de las presidentas municipales, puesto que en todas las actividades como funcionarias públicas, llevan marcada la identidad de “el ser madres” y el “ser mujer”. Su desempeño no solo como mujeres-presidentas, sino como mujeres-presidentas-madres, imprime un peso extra en su cargo público, y ellas podían notar que en el caso de los hombres no era así. Ellos “son más libres”. La construcción histórica social de cómo debe ser, actuar y sentir una mujer afecta la vida cotidiana de las mujeres, pero aun más si lo llevan al espacio público, concentrando en ellas mismas un esfuerzo extraordinario, situación que no sucede en los varones.

Las ex presidentas municipales han generado junto con sus familias un gran esfuerzo para conciliar la vida laboral y familiar, y en el día a día realizaban un cúmulo de actividades personales, domésticas

y de su cargo público. Por lo que las mujeres usan su tiempo de distinta forma que los hombres, ya que diariamente cumplen hasta tres jornadas laborales.

## ***II.2. La violencia no percibida como violencia***

La mayoría de las candidatas, durante las entrevistas, al preguntarles sobre el haber sufrido agresiones de cualquier tipo contestaron que sí, pero que no consideraban que se debiera a que fueran mujeres, sino a la dinámica violenta que se ha establecido entre los partidos, sin embargo, ellas suponían que, de ser hombres, no habrían sido tan violentadas, “porque al hombre se le respeta más”, se le percibe como más fuerte y menos vulnerable.

Es decir, aunque ellas no sintieran que fueron víctimas de violencia política en razón de género, si se consideran en una situación más vulnerable por cuestión de género. Incluso en el tema de presupuesto, afirmaban que era igualitaria la distribución por parte de los partidos, fueran mujeres u hombres, sin embargo, describían como un acto de violencia el que les exigieran contar con una cantidad determinada para poder contender a la presidencia municipal.

Dado lo anterior, se puede afirmar que en el Estado no solo existe la violencia política en razón de género, sino que es necesario considerar el impacto diferenciado que tiene la violencia en hombres y mujeres, esto es: “a) cuando la acción u omisión afecta a las mujeres de forma diferente que a los hombres o cuyas consecuencias se agravan ante la condición de ser mujer; b) cuando les afecta en forma desproporcionada. Este último elemento se hace cargo de aquellos hechos que afectan a las mujeres en mayor proporción que a los hombres”.

## ***II.3. Violencia durante la campaña***

Está documentado a nivel nacional que la violencia política en razón de género, si bien no es nueva, se dispara a partir del 2015, y el 2018 queda registrado en el contexto electoral como el año más violento para las mujeres. Las presidentas entrevistadas de Querétaro viven estos dos procesos electorales (algunas apostando a la reelección) sumamente violentos atravesados por la realidad que transitan desde

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 269 presidentas municipales*

su condición de género. A partir de las respuestas de las entrevistadas, podemos inferir que hay muy poco conocimiento de la discriminación por razones de género.

Las presidentas municipales mencionan que no se les dio el dinero suficiente o no se les visibilizó en medios de comunicación durante las campañas; la explicación de sus partidos es que se debía a “razones políticas”.

Al preguntarles: por el hecho de ser mujer: ¿enfrentaste algún obstáculo para registrarte como candidata?, ¿Crees que tienen las mismas oportunidades las mujeres y los hombres de llegar a ser candidatos? Hubo una diversidad de respuestas; primero nos encontramos con una negativa general de que las violencias recibidas fueron por el hecho de ser mujer, sin embargo, conforme continuaban compartiendo su experiencia, se pueden notar las dificultades que atañen a su condición de género: “la gente piensa que por el hecho de ser hombre, por costumbre, tienen mayor facilidad para el papel que desempeña”; “la oportunidad está abierta para todos, en particular en mi municipio creo que son pocas las mujeres que están con la mano arriba”; “no ningún problema, nada más las críticas que se dan”; “¿cómo la mujer va a dirigir un municipio?; ¿cómo la mujer va a gobernar?”; “Es que acababa de ser complicado poder entrar a la campaña y difícil porque al mismo tiempo los compañeros prensionaban a mi esposo de ‘¿cuándo viene?, ¿cuándo viene?’, y yo no podía dejar a mi hijo recién nacido que estaba en terapia intensiva, por entrar a la campaña”.

Tomando en cuenta el contexto en el que las presidentas fueron designadas como candidatas, muchas de ellas ni siquiera tuvieron la oportunidad de elegir si lo querían o no, “creo que al siguiente día se cerraban los registros, entonces me dicen tú eres la candidata entonces, realmente yo ya no tuve la oportunidad de decirle si o decirles no”; “me hubiera gustado que me preguntaran si yo quería”.

De acuerdo con la guía de preguntas, se realizan otras que hacen visible esta discriminación por género: “¿Crees que tienen las mismas oportunidades las mujeres y los hombres de llegar a ser candidatos?”: De inmediato todas respondían que “no” a pesar de que en respuestas anteriores mencionaba el género como irrelevante”.

## II.4. Partido

En cuanto al partido, parece que hubo una apatía general a partir de que inician sus campañas, alegando que le dan prioridad a los municipios “grandes”. A la pregunta ¿le parece que, al interior de su partido, durante su candidatura, alguna o alguno de sus compañeros no estaban a favor de que una mujer fuera la candidata? Hubo distintas respuestas similares a esta:

No sé si fue por el hecho de ser mujer, no recibí ningún apoyo por parte de mi partido porque nuestro caso fue la indicación que da el tribunal por la inserción de mujeres. No creo que haya sido cuestión solo del partido, sino de todos los partidos que no les quedó de otra, más que poner mujeres en sus candidaturas, y en lo personal, no recibí ningún tipo de apoyo, ni uno solo; de hecho, el comentario es que mi municipio no era prioridad, ni siquiera se planeaba ganar en los comicios electorales y no recibimos ni palabras de aliento para poder llevar a cabo esta campaña, pero te digo, no sé si sea cuestión de género, o cuestión política.

Al preguntar “¿Sintió algún tipo de presión al interior de su partido?”, las respuestas de manera unánime fueron “sí”, que transitaba de “las mujeres todo lo podemos” hasta un “yo no quería, pero me sacrificué por el equipo”.

## II.5. Ciudadanía

Algunas de las entrevistadas comentan que durante la campaña hubo muy buena recepción de la ciudadanía, pero también todas sufrieron daños y robos a su material en campaña, “era hacia el partido, no lo tomé personal”.

Quienes buscaron la reelección dicen haber sentido más violencia por parte de la ciudadanía que militaba en partidos de oposición y comentarios despectivos sobre su apariencia: “me confundieron con una edecán”; “creían que por ser joven y no tener experiencia no iba a ser buena presidenta”; “decían que cómo se me ocurría querer embarazarme durante el cargo”.

## II.6. Medios

Ante preguntas sobre la manera en que eran tratadas por los medios de comunicación, se recibieron comentarios como: “no sé si su-

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 271 presidentas municipales*

piste pero nos decían ‘Juanitas’; “no, pero era por lo mismo, mi municipio no era tan importante”; “me decían que parecía una lombriz”; “hacían comentarios sobre mis zapatos”; “había una guerra sucia, hablaban hasta de tu personalidad”; “si estas flaca porque estas flaca, si estas gorda porque estas gorda”; “esa vieja flaca”.

Una vez más las entrevistadas siguen sin distinguir que era discriminación por género “no era por ser mujer, era hacia mi persona”.

Se reitera la normalización de la violencia y su invisibilidad cuando se les pregunta ¿Se sintió juzgada por motivo de sexo durante su campaña? Todas dijeron: “no”.

Para que una mujer pueda reconocer lo que atañe su condición de género o el impacto de la realidad diferenciada que existe en hombres y mujeres, se debe diseñar e implementar una estrategia rigurosa de capacitación al interior de los partidos políticos.

## *II.7. ¿Qué recomiendan las presidentas municipales?*

La mayoría de ellas reconoció que forman parte de una generación que representa esperanza para las mujeres jóvenes del Estado, y eleva las expectativas sociales sobre las mujeres. Si bien ellas reprodujeron algunos roles y estereotipos de género, su desempeño se presenta como evidencia del compromiso y entusiasmo con que asumieron su responsabilidad pública, y es evidente que el cargo transformó la percepción que tenían de sí mismas, y ha contribuido a “normalizar” la presencia de mujeres en las presidencias municipales, sobre todo en las zonas retiradas de la capital del Estado, en las que aun hay un machismo arraigado.

Las presidentas municipales recomiendan “alzar la voz” y no quedar calladas; reconocen que hay mecanismos y leyes en contra de la violencia política en razón de género, y sobre todo saben que no se encuentran solas y que “hay instituciones que las defiendan”. Por lo que han pedido a sus propios partidos que preparen más a las mujeres; así como les piden a las mujeres “saber que es la violencia, estar alerta y denunciarla”.

Otro punto fundamental que resulta de su participación en el panel y en las entrevistas es la necesidad de generar *affidamento*, concepto que hace referencia al reconocimiento entre mujeres como alia-

das necesarias para avanzar y alcanzar las mismas oportunidades y derechos, partiendo de que la realidad como mujeres tiene distintas desigualdades que subyacen en la construcción social del género.

El *affidamento*, permite visibilizar las desigualdades que permanecen entre mujeres y hombres, y asumir un compromiso político que genere: responsabilidad, representatividad y confianza entre mujeres, reconociendo las múltiples diferencias y habilidades de cada una para delegar e impulsarse unas a otras en la construcción de la agenda de género.

## **II.8. Violencia durante la gestión**

Al analizar las respuestas sobre la violencia que sufrieron durante el cargo, resulta interesante destacar que actos considerados como violencia política en razón de género, no eran reconocidos como tales.

Es importante señalar que en las entrevistas, las presidentas afirmaron sufrir menos violencia con respecto a lo que manifestaron en el cuestionario que respondieron de manera anónima. Esto sugiere que sienten un clima de inseguridad e intimidación constante, incluso fuera de su ejercicio político. Si bien, solo una de ellas fue amenazada, todas sufrieron violencia institucional. La primera y más evidente es que prácticamente todas afirmaron que, al momento de ocupar el cargo, la gente las juzgaba y suponía que no serían capaces. Todas ellas se apegan a los resultados, de hecho, todas recurren a hablar de estos como si sus metas cumplidas fueran un compromiso con el sexo femenino.

Su desempeño repercutiría en que otras mujeres pudieran ocupar esos cargos, circunstancia que no está presente en el quehacer político de los hombres. Algunas de ellas afirmaron que por lo menos un integrante de su cabildo las retó por el simple hecho de ser mujer a través de insultos, descalificaciones o difamaciones, y entorpecieron su trabajo como alcaldesas. Esta situación disminuyó en cuanto presentaron resultados.

Cabe señalar que parte de la descalificación se debió a que las presidentas ocuparon puestos originalmente pensados para sus parejas. Como si fuera menos meritorio, durante su gestión, constantemente

*Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con 273 presidentas municipales*

les recordaron que el proyecto político que representaban no era el suyo, sino el de ellos.

Una de ellas señaló que durante eventos con otras presidentas y presidentes, de acuerdo a sus palabras, se les daba más relevancia a los hombres que a las mujeres, incluso se les silenciaba o no se les permitía terminar con su discurso.

Probablemente el aspecto en el que más violencia sufrieron fue en los medios de comunicación. Algunas de ellas manifestaron que, al ser mujeres, eran menos respetadas que los hombres en estas mismas posiciones, y que, de alguna manera, los medios limitan sus juicios cuando están frente a un presidente por respeto, y que éste se pierde en cuanto es una mujer la que ocupa el cargo.

### III. CONCLUSIONES

Es evidente que los roles de género se mantienen, o se pretenden mantener, a la par que se promueven políticas de inclusión. “En un entorno donde los prejuicios y estereotipos han colocado al género femenino durante siglos en un sistema patriarcal, es común que sean los varones los que gobiernan, deciden y ordenan; y las mujeres, quienes acatan, aceptan y obedecen”. Los papeles no se han invertido en el imaginario colectivo, esto genera que, a pesar de que las mujeres ocupen puestos de decisión, en general su voz sigue sin ser relevante.

Ser mujer en un puesto de elección popular demanda más esfuerzo del que necesitan los hombres para ser escuchadas y para ser apoyadas. Las mujeres que ganaron el 50% de las presidencias municipales de Querétaro en 2015 son:

- Gloria Inés Rendón García, de Pinal de Amoles;
- María Dionicia Loredo Suárez, de Arroyo Seco;
- Luz María Quintanar Feregrino, de Ezequiel Montes;
- Celia Durán Terrazas, de Huimilpan;
- Liz Selene Salazar Pérez, de Jalpan de Serra;
- Beatriz Magdalena León Sotelo, de Pedro Escobedo;
- Margarita Hernández Aguilar, de Peñamiller;

- Anayely Álvarez Soto, de San Joaquín;
- Honorina Amador Covarrubias de Matamoros.

Ellas fueron valientes al decir sí a un proyecto que originalmente no era el de ellas, y al tomar esta decisión tuvieron que enfrentar un panorama adverso ante hombres desconfiados y machistas, y también se encontraron con el rechazo de muchas mujeres de sus respectivos partidos y de mujeres feministas que cuestionaban su falta de formación feminista, de tal manera que a los desafíos naturales del puesto tuvieron que sumar la permanente observación no solo crítica, sino descalificadora por parte de muchas mujeres. Esta experiencia nos debe llamar a reflexionar sobre la sororidad y el necesario apoyo de los grupos de mujeres con más formación hacia cualquier mujer —feminista o no— que ocupe los espacios por los que tanto se ha luchado, y contribuir a su formación y compromiso con los temas de la agenda de género.

La sinergia entre esfuerzos personales, colectivos e institucionales para llevar más mujeres a los puestos de toma de decisiones públicas ha dado frutos y no se puede dejar de reconocer que tenemos importantes avances, y si bien esto hay que celebrarlo, no olvidemos que todavía estamos lejos de alcanzar la meta final, que es la igualdad sustantiva, y en el camino debemos erradicar la violencia política en razón de género.

Sin negar las naturales diferencias, todas las personas debemos gozar de igualdad de oportunidades e igualdad de libertades, y para esto debemos lograr el desmantelamiento cultural de estereotipos obsoletos.

Estamos en el camino...

# Perspectiva global de la democracia incluyente

GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ\*

*“La paz no es solamente la ausencia de la guerra; mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz”.*

Rigoberta Menchú

**SÍNTESIS:** En este ensayo encontraremos algunos ejemplos de los esfuerzos que en materia de inclusión se han llevado a cabo dentro de la democracia actual, específicamente enfocado a las elecciones y al voto, tanto en México como en otros países, respecto de las personas con discapacidad, enfermas o en hospitales, el voto a distancia y de personas en prisión. En el ámbito electoral, resulta pertinente observar y atender lo que la normatividad local, nacional e internacional contempla, a fin de aportar eficiencia en la práctica al ejercicio de una democracia incluyente.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Mecanismos garantes de inclusión democrática.* II.1. *Personas con discapacidad;* II.2. *Voto en Casa;* II.3. *Voto en hospitales;* II.4. *Voto a distancia;* II.5. *Voto en prisión.* III. *Conclusión.* IV. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Hablar de democracia incluyente atiende diversas aristas, ya que refiere tanto a una participación ciudadana de manera integral y a través de una visión holística, así como la sensibilización hacia grupos vulnerables buscando fortalecer sus derechos político-electorales. Ciento es que, sin participación ciudadana no hay democracia, y para que la participación suceda, requiere que la inclusión sea efectiva.

En términos de democracia incluyente se tiene una deuda histórica con los grupos vulnerables. La lucha de las mujeres por lograr la participación en las urnas y para ocupar cargos en la vida pública, es solo

---

\* Consejera del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

un ejemplo de ello. Las personas enfermas u hospitalizadas, aquellas con alguna discapacidad, los presos sin sentencia o aquellas personas a distancia, son algunos de los grupos que en ocasiones se encuentran impedidos para asistir a manifestar su voluntad en la urna.

Hoy en día contamos con normatividad y organismos que observan la salvaguarda de los derechos político-electorales, tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el cual establece en su artículo 25 que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>1</sup>.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha observado que:

Los Estados parte deben precisar los motivos de la privación del derecho de voto y justificarlos. Estos motivos deben ser objetivos y razonables. Si el hecho de haber sido condenado por una infracción es un motivo de privación del derecho de voto, el período durante el que aquella interdicción se aplica debe estar en relación con la infracción y la sentencia. Las personas privadas de libertad no deberían, por ese mero hecho ser desposeídas del derecho de voto<sup>2</sup>.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas, indica que:

<sup>1</sup> ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1976, recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professional-interest/pages/ccpr.aspx>.

<sup>2</sup> Presno Linera, Miguel Ángel, “El derecho de voto como derecho fundamental”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 21, 2012, recuperado doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2012.2.9979>.

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades<sup>3</sup>.

En el ámbito electoral resulta pertinente observar y atender lo que la normatividad local, nacional e internacional contemple, a fin de aportar eficiencia en la práctica al ejercicio de una democracia inclusiva.

## II. MECANISMOS GARANTES DE INCLUSIÓN DEMOCRÁTICA

### II.1. Personas con discapacidad

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad observa que:

...las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanan de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano<sup>4</sup>.

Asimismo, define el concepto de discapacidad como:

...una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más activi-

<sup>3</sup> Morales Martínez, Gema Nayeli y Elías Calles Cantú, Yolanda, “Mecanismos garantes de los derechos político-electorales”, en Romero Altamirano Gerardo y Aguado Romero, Gabriela (coords.), *Derechos Humanos en el marco electoral, de transparencia y acceso a la información pública*, Ciudad de México, 2018, pp. 81-96.

<sup>4</sup> OEA. Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, 1999, recuperada de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.

dades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social<sup>5</sup>.

Respecto de la discriminación contra las personas con discapacidad, atiende que:

...significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales<sup>6</sup>.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en 2006 en la sede de las Naciones Unidas, adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

A continuación se describen ejemplos en el ámbito democrático electoral, respecto de países que han hecho propio el derecho a la inclusión de las personas que presentan algún tipo de discapacidad.

## México

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad está vigente en México desde el año 2011; refiere en su artículo 2º, fracción I, respecto de la accesibilidad:

...para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás; [así como en su fracción II] los ajustes razonables, manifestando que se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Ibídem*, art. 1

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> Congreso de la Unión, *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*, mayo 30, 2011, recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf).

De acuerdo con la publicación “La Discapacidad en México, datos 2014” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

...la prevalencia de la discapacidad en México para 2014 es de 6%, según los datos de la ENADID 2014. Esto significa que 7.1 millones de habitantes del país no pueden o tienen mucha dificultad para hacer alguna de las ocho actividades evaluadas: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar sus brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse; y problemas emocionales o mentales<sup>8</sup>.

Datos del Registro Federal de Electores, de 2013 a 2018, establecen que 453 mil 970 personas con alguna discapacidad han acudido a realizar trámite de credencialización en los módulos de atención del Instituto Nacional Electoral (INE). La discapacidad que más prevalece es la motriz con 145 mil 955 personas.

**Estadística nacional por tipo de discapacidad registrada en los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores del INE**

AÑO	TIPO DE DISCAPACIDAD							TOTAL
	MOTRIZ	VISUAL	AUDITIVA	DEL HABLA	COMPRENSIÓN DEL LENGUAJE	MENTAL	MÁS DE UNA DISCAPACIDAD	
2013	15,015	7,780	3,939	2,076	1,116	5,050	0	34,976
2014	33,777	25,039	9,105	3,583	2,380	11,711	19,356	104,951
2015	24,939	19,170	6,009	2,376	1,792	8,306	16,035	78,627
2016	32,565	25,279	8,033	2,787	2,578	10,629	22,796	104,667
2017	31,691	26,750	8,211	2,711	2,759	10,462	23,137	105,721
2018*	7,968	6,053	2,137	682	675	2,375	5,138	25,028
Total	145,955	110,071	37,434	14,215	11,300	48,533	86,462	453,970

Fuente: INE y DERFE. Corte al 23 de mayo de 2018.

Entre las acciones que se han llevado a cabo a fin de garantizar la inclusión de las personas con alguna discapacidad, destacan:

<sup>8</sup> INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La discapacidad en México, datos al 2014*, 2016, recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825090203.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf).

A. Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, aprobado por el Consejo General del INE para el apoyo en la capacitación a personas con discapacidad que fueron designadas funcionarias o funcionarios de casilla. Su objetivo principal es:

...contar con una guía que oriente las acciones encaminadas a crear las condiciones para la participación efectiva de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla en todos los tipos de elección en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna<sup>9</sup>.

Dentro de sus objetivos específicos destacan:

– Adoptar medidas para eliminar de manera progresiva las barreras físicas, normativas, materiales, tecnológicas y comunicacionales que impiden el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, particularmente su participación como funcionarias y funcionarios en las mesas de votación.

– Realizar, en la medida de lo posible, ajustes razonables para brindar en casos particulares apoyos técnicos, materiales y/o humanos que requieren las personas con discapacidad para poder desempeñarse como funcionarios de mesas directivas de casilla<sup>10</sup>.

B. Guía para la Acción Pública: Elecciones sin discriminación durante el Proceso Electoral Federal 2017-2018, tiene cuatro cuadernos temáticos:

- 1) Participar y votar en igualdad;
- 2) Participar y organizar el proceso electoral;
- 3) Participar y votar el día de la elección;
- 4) Participar y opinar. Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En cada uno de ellos se desarrolla un tema específico, en función del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, particularmente de las personas y grupos que han sido y son objeto de una discri-

<sup>9</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*, 2017, p. 3, recuperado de <http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf>.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 3-4.

minación sistemática, y de las distintas etapas del proceso electoral que involucran la participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad<sup>11</sup>.

### C. Guía Elecciones Sin Discriminación: “Participar y votar el día de la elección” Proceso Electoral 2017-2018:

Se identifican problemas y áreas de oportunidad para la acción y toma de decisiones incluyentes, y se sugieren medidas inmediatas y de largo aliento para garantizar a todas las personas la igualdad de trato en las elecciones, sin importar su origen étnico y social, género, discapacidad, opinión, apariencia, preferencia sexual, creencia religiosa o cualquier otra condición individual o colectiva. Se trata, pues, de una herramienta que marca una ruta de acción a los poderes y actores que participan y dan vida a los procesos electorales para garantizar, en un contexto democrático de pluralidad política, el ejercicio de los derechos político-electORALES de la ciudadanía en condiciones de igualdad y sin discriminación. Para tal efecto, se proponen cuatro ejes de acción:

1. Adopción, de manera transversal y progresiva, de una política de igualdad de trato desde el enfoque de derechos humanos.
2. Fortalecimiento de los derechos político-electORALES para la participación ciudadana en las elecciones y en la vida pública, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación.
3. Promoción y uso de formatos, contenidos y lenguaje no discriminatorios en la comunicación política y electoral (información, propaganda, mensajes, discursos, plataformas electorales, materiales formativos, etc.) que ya sea de forma oral, escrita, gráfica y/o visual se transmite a través de diversos medios.
4. Accesibilidad física, de información y de comunicaciones a los procesos electorales y servicios que las autoridades electorales prestan a la ciudadanía<sup>12</sup>.

### D. Página web institucional del INE ha sido adecuada de acuerdo a diferentes discapacidades: visual, motora y auditiva.

<sup>11</sup> González Luna Corvera Teresa, *Guía para la Acción Pública. Elecciones Sin Discriminación: proceso electoral federal 2017-2018*, 2018, p. 14, recuperada de [http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/guia\\_para\\_la\\_accion\\_publica\\_participar\\_y\\_votar\\_2017-2018.pdf](http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/guia_para_la_accion_publica_participar_y_votar_2017-2018.pdf).

<sup>12</sup> CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Guía para la Acción Pública. Elecciones Sin Discriminación*, 2015, pp. 13-14, recuperada de [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Guia%20para%20la%20accion%20publica.%20Elecciones%20sin%20discriminacion-Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Guia%20para%20la%20accion%20publica.%20Elecciones%20sin%20discriminacion-Ax.pdf).

- E. En el caso de electores débiles visuales se cuenta con plantillas braille, pueden ingresar a votar con su perro guía, ir acompañados de un familiar o persona de su confianza, o bien, solicitar ayuda a los funcionarios de casilla para sufragar.
- F. Durante la jornada electoral del pasado 1 de julio, fueron colocadas rampas fijas y móviles en las diferentes casillas y centros de votación, a fin de facilitar el acceso de las personas con alguna discapacidad.

## Ecuador

La Ley Orgánica de Discapacidades define y protege los derechos de las personas con alguna discapacidad, y prevé un Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, el cual está compuesto por el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, la Defensoría del Pueblo, los Órganos de la Administración de Justicia y los Organismos de Ejecución de Políticas, Planes, Programas y Proyectos<sup>13</sup>.

Asimismo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ha llevado a cabo acciones afirmativas garantes de la inclusión del electorado, tales como el Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad, prevé, en su artículo 4º, mesas de atención preferentes para personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores, ubicadas en planta baja. Las personas con discapacidad pueden ser asistidas por una persona de su elección. También, en el numeral 5, la implementación de plantillas braille para personas con debilidad visual<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 88, septiembre 25, 2012, recuperada de [https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley\\_organica\\_discapacidades.pdf](https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf).

<sup>14</sup> CNE. Consejo Nacional Electoral, *Reglamento para la participación política de las personas con discapacidad*, PLE-CNE-1-26-9-2012, septiembre 26, 2012, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid%3D8.110&sa=D&ust=1540912113082000&usg=AFQjCNHzvTEvi2L1RMekZ0yOOukyCyUppQ>.

## Estados Unidos

De acuerdo con el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades<sup>15</sup>, 1 de cada 4 estadounidenses tienen alguna discapacidad, resultando 61 millones de adultos.

Este país contempla leyes de protección a personas con discapacidades desde el siglo XX, a continuación se mencionan:

- a) Ley de Accesibilidad al Voto para Ancianos y Personas con Discapacidades de 1984. Establece que todos los lugares de votación utilizados en las elecciones federales deben ser de fácil acceso para las personas con discapacidades y personas mayores; de lo contrario, se deben facilitar medios alternativos para la votación<sup>16</sup>;
- b) Ley de Estadounidenses con Discapacidades de 1990. Establece condiciones para las mesas receptoras de votación, incluyendo las áreas de acceso y salida, y de estacionamiento. El Departamento de Justicia brinda una lista de verificación para ayudar a que los lugares de votación cumplan con los requisitos necesarios<sup>17</sup>;
- c) Ley Nacional de Inscripción de Votantes de 1993. Establece que las oficinas a las cuales asisten las personas con discapacidades para recibir asistencia pública deben poder también registrarlos como votantes, inclusive, hasta en su casa en algunos casos<sup>18</sup>;
- d) Ley “Ayude a Estados Unidos a Votar” de 2002. Establece 57 agencias de “protección y defensa” en todo el país, para ga-

---

<sup>15</sup> CDC. *Centers for Disease Control and Prevention* [Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CCPE)], agosto 16, 2018, recuperado de <https://www.cdc.gov/media/releases/2018/p0816-disability.html>.

<sup>16</sup> ShareAmerica, *El voto de las personas con discapacidad cuenta*, 2016, recuperado de <https://share.america.gov/es/el-voto-de-las-personas-con-discapacidad-cuenta/>.

<sup>17</sup> DJEU. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *ADA Checklist for Polling Places* [Lista de verificación de la LAD para Centros de Votación], 2016, recuperada de <https://www.ada.gov/votingchecklist.htm#toc17>.

ShareAmerica, *El voto de las personas con discapacidad cuenta*, 2016, recuperado de <https://share.america.gov/es/el-voto-de-las-personas-con-discapacidad-cuenta/>.

<sup>18</sup> ShareAmerica, *op. cit.*

rantizar que los centros de votación dispongan de elementos de ayuda, tales como grandes pantallas con letras de molde y boletas electorales para las personas con dificultades de visión, y braille para los invidentes e intérpretes de señas para los sordos<sup>19</sup>.

De acuerdo con Helena Berger, presidenta del grupo de defensa denominado Asociación Americana de Personas con Discapacidad, en las elecciones de 2012, 15,6 millones de personas con discapacidades participaron en la jornada de votación<sup>20</sup>. Dicha asociación cuenta con un programa denominado REV UP (*Register, Educate, Vote, Use your Power*, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es inscribir a más personas con discapacidades para votar.

## España

En 2011, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, recomendó a España la revisión a la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad sean incluidas en el derecho a votar y a participar en la vida pública. Actualmente, este país se encuentra analizando una reforma a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 que permitiría votar a 100,000 personas con discapacidad intelectual<sup>21</sup>. Con esta reforma se eliminaron los apartados b) y c) de su punto primero y se suprimió el segundo en la LOREG. En estos apartados se establece carecen de derecho de sufragio “los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio” y “los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Ídem.*

<sup>21</sup> Marcos, José, “El Congreso reconoce el derecho a votar de 100.000 discapacitados intelectuales” *El País*, España, octubre 17, 2018. recuperado de [https://elpais.com/politica/2018/10/17/actualidad/1539804297\\_438797.html](https://elpais.com/politica/2018/10/17/actualidad/1539804297_438797.html).

de sufragio”<sup>22</sup>. Dicha reforma ha sido aprobada por el Congreso de Diputados y se encuentra en el Senado.

## Perú

En Perú, la Ley que establece facilidades para la emisión del voto de las personas con discapacidad<sup>23</sup>, reforma algunos artículos de la Ley de Elecciones. En esta ley se actualizan 3 aspectos: incluir un apartado de declaración voluntaria de discapacidad por parte de la o el titular del documento nacional de identificación (DNI); que puedan votar en compañía de alguien si así lo requieren; y que las mesas de votación cuenten con accesibilidad para personas con discapacidades.

Asimismo, en las elecciones regionales y municipales del pasado 7 de octubre 2018, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) implementó en la planta baja de los centros de votación, mesas especiales para personas con discapacidad que se hubieren empadronado, previo registro en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS). El ONPE instaló 7,367 mesas especiales a nivel nacional, en planta baja con fácil acceso para personas con discapacidad, de acuerdo con la información de 223,897 electores con discapacidad empadronados<sup>24</sup>. Además, instaló señalizaciones a fin de hacer más sencillo para el elector con discapacidad ir a sufragar.

### II.2. Voto en Casa

Este mecanismo prevé principalmente la inclusión de personas con alguna discapacidad considerada severa, o bien, por motivos graves

---

<sup>22</sup> *Ídem.*

<sup>23</sup> Congreso de la República del Perú, *Ley que establece facilidades para la emisión del voto de las personas con discapacidad*. [Ley 29478], diciembre 17, 2009, recuperada de <http://www.conadisperu.gob.pe/web/documentos/NORMAS/Ley%252029478.pdf&sa=D&ust=1540912113140000&usg=AFQjCNEMZ7Xu4hZwX1LZqXEaY8XxEsq-dg>.

<sup>24</sup> ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales, *ONPE dispondrá mesas de sufragio especiales para personas con discapacidad*, agosto 31, 2018, recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-dispondra-mesas-sufragio-especiales-para-personas-con-discapacidad/>

de salud y adultos mayores que no puedan desplazarse a las casillas de votación. Para obtener este beneficio, generalmente será necesario registrarse de manera anticipada y comprobar la causa por la cual solicita el voto en casa. En México, este mecanismo no ha sido utilizado aun.

## Ecuador

Este país es uno de los pioneros en América Latina que ha utilizado el voto en casa, e incluso, ha servido de ejemplo para otros países a quienes ha brindado asesoría al respecto. De acuerdo al CNE:

...el primer programa piloto en Ecuador se desarrolló en Tungurahua en las elecciones del 17 de febrero de 2013. Las personas seleccionadas para este programa presentan más del 70% de discapacidad física, establecido así en el documento de identificación expedido por CONADIS, y para adultos mayores que cuentan con movilidad reducida pero en uso de su conciencia. Los votantes cuentan una credencial que consta de dos partes: en la primera se especifican nombres y apellidos, número de cédula y codificación numérica. La segunda constituye un desprendible firmado por el titular, el mismo que sirve como constancia de haber recibido la credencial de votación de la Junta Receptora del Voto (JRV) a la que pertenece el sufragante. De esta forma, el Presidente de la misma Junta permite salir a un vocal con las boletas para votar y el certificado de votación hacia el domicilio indicado. La otra parte, con igual información, se queda en posesión de las “personas voto en casa”<sup>25</sup>.

Parte de los resultados presentados en 2013 por el CNE, en Ambato, indican que “se desarrolló con éxito y contó con el sufragio de 16 personas con más del 70 por ciento de discapacidad”<sup>26</sup>.

El programa Voto en Casa, en 2017, se llevó a cabo en 37 ciudades, incluidas las 24 capitales provinciales, contando con acom-

<sup>25</sup> CNE. Consejo Nacional Electoral, *En Tungurahua se realizará proyecto piloto “Voto en Casa”*, enero 24, 2013, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/1630-en-tungurahua-se-realizara-proyecto-piloto-voto-en-casa>.

<sup>26</sup> CNE. Consejo Nacional Electoral, *Plan piloto Voto en Casa se desarrolló con éxito*, febrero 17, 2013, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/1726-plan-piloto-voto-en-casa-se-desarrollo-con-exito>.

pañamiento de observadores internacionales y de representantes de partidos políticos<sup>27</sup>.



Fuente: Radio Huancavilca, 2017

## Paraguay

Se implementó por primera vez en las elecciones municipales de 2015 y únicamente para personas con alguna discapacidad severa o por motivos graves de salud<sup>28</sup>.

El voto en casa en Paraguay funciona de la siguiente forma: se lleva la mesa receptora de votos al domicilio de la persona que realizó su registro en tiempo y forma. Una vez instalada la mesa, emite su voto en la boleta, seleccionando el postulado de su preferencia.

En las elecciones generales del 22 de abril de 2018 se volvió a implementar el voto en casa para las personas con discapacidades

<sup>27</sup> CNE. Consejo Nacional Electoral, *Voto en Casa se desarrolló con éxito en las 24 provincias del Ecuador*, febrero 17, 2017, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/3918-voto-en-casa-se-desarrollo-con-exito-en-las-24-provincias-del-ecuador>.

<sup>28</sup> TSJE. Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, *Voto en Casa 2018*, 2018, recuperado de <https://tsje.gov.py/voto-en-casa-2018.html>.

severas, disfuncionalidad motora severa o con algún problema de salud grave. Asimismo, se contempló el voto accesible para adultos mayores o personas con discapacidad que no pudieran caminar largas distancias para emitir su voto, y el voto asistido para personas con discapacidad visual, quienes podían ser asistidos por una persona de su confianza. Para personas con discapacidad visual se diseñaron boletas en braille.

## Honduras

En 2017, el Tribunal Supremo Electoral<sup>29</sup> a través de la Unidad de Inclusión Electoral, desarrolló el Proyecto “Voto en Casa”, con la finalidad de facilitar el sufragio para personas discapacitadas de la tercera edad, con alguna limitación física grave que no les permita movilizarse para acudir a la mesa electoral receptora y que así lo solicite. Cabe mencionar, que el CONADIS de Ecuador ofreció una capacitación mediante un grupo de expertos que permitió compartir la experiencia de este país en el tema, y que se aborda también el programa piloto para voto en hospitales.

## República Dominicana

En este país el voto en casa se llevó a cabo por primera vez en 2013, para repetirse en 2016. De la misma manera que en ejemplos descritos anteriormente, las personas deben inscribirse previamente para contar con este beneficio. El día de la jornada electoral, funcionarios asisten al domicilio de la persona registrada y ésta puede emitir su sufragio en una urna portátil que protege la secrecía del voto. Una vez emitido el voto, los funcionarios de la Junta Central Electoral trasladan el documento en un sobre cerrado. En las pasadas elecciones, 105 ciudadanos y ciudadanas solicitaron esta modalidad, de las cuales votaron 101 personas (96.19%; 72 mujeres y 29 hombres)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> TSE. Tribunal Supremo Electoral de Honduras, *TSE Desarrolla Capacitación del Proyecto “Voto en Casa”*, octubre 12, 2017, recuperado de [https://www.tse.hn/web/sala\\_prensa/20171012\\_tse\\_desarrolla\\_capacitacion\\_del\\_proyecto\\_voto\\_en\\_casa.htm](https://www.tse.hn/web/sala_prensa/20171012_tse_desarrolla_capacitacion_del_proyecto_voto_en_casa.htm).

<sup>30</sup> Morales Martínez, Gema Nayeli y Elías Calles Cantú, *op. cit.* p. 90.



Fuente: Morales Martínez y Elías Calles Cantú, 2018, p. 89

### *II.3. Voto en hospitales*

Esta modalidad permite la inclusión del derecho al voto a aquellas personas que se encuentran enfermas en hospitales, así como a sus familiares que le acompañan y al personal médico y de guardia.

#### México

Durante la reciente jornada del 1 de julio, se llevó a cabo la prueba piloto con casillas de votación en 32 hospitales públicos del país, una por cada entidad federativa en la capital<sup>31</sup>. Dichas casillas funciona-

---

<sup>31</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, “Se instalarían el 1 de julio casillas de votación en hospitales públicos del país para garantizar voto de ciudadanos enfermos, sus familiares y personal médico”, Central Electoral, mayo 3, 2018, recuperado de <https://centralelectoral.ine.mx/2018/05/03/se-instalarian-el-1-de-julio-casillas-de-votacion-en-hospitales-publicos-del-pais-para-garantizar-voto-de-ciudadanos-enfermos-sus-familiares-y-personal-medico/>.

ron como sucede con las casillas especiales, siendo dotadas de 750 boletas por cada tipo de elección.

**ESTE 1 DE JULIO SE INSTALARÁN CASILLAS ESPECIALES EN DIVERSOS HOSPITALES DEL PAÍS**

En la Jornada Electoral 2018, el INE implementará una prueba piloto en nosocomios para garantizar el derecho al voto de:

 \* Personas hospitalizadas  
\* Sus familiares  
\* Personal de guardia 

 Este programa constituye una acción afirmativa para acercar el voto a la ciudadanía imposibilitada para acudir a su casilla

**Se instalarán 32 casillas, una por entidad federativa en hospitales públicos, con 750 boletas por cargo a elegir** 

Esta prueba permitirá conocer más sobre:  Políticas de seguridad y sanidad de los hospitales   
Logística de la operación de casillas para su instalación

 Con esta información se realizará una propuesta en la materia para que sea implementada en el Proceso Electoral 2020-2021

   #VotoLibre

Fuente: INE

## Irlanda

El voto en hospitales en Irlanda funciona, principalmente, cuando la persona tiene una estadía larga o vive en el hospital, o para asilo de ancianos. La persona interesada en votar bajo esta modalidad debe registrarse previamente para ser incluida en la Lista Especial de Votantes, anexando certificado médico. Poco antes de la jornada electoral, se le notifica al paciente el día y hora aproximada cuando

un presidente especial le llamará y se agenda la cita. El funcionario se identifica y es acompañado de un *Garda* (policía), cuya función es proteger las boletas y actuar como testigo para garantizar que el procedimiento de votación se lleva a cabo correctamente. Solo estas dos figuras pueden estar presentes al momento de emitir el voto. Si el paciente necesita asistencia para votar, el presidente se la proporcionará de la misma manera como en una mesa electoral.

## Europa

De acuerdo a la Comisión Europea<sup>32</sup>, en algunos Estados miembro, las personas mayores de edad que padecen una enfermedad mental, o bien, que están bajo la tutela de alguien más, se encuentran privadas del derecho de voto. Si bien Italia constituye una excepción a esta regla, en el Reino Unido se considera que los enfermos mentales internados en hospitales psiquiátricos no tienen residencia. Por su parte, Dinamarca prevé que se encuentran privadas del derecho de voto únicamente las personas jurídicamente incapacitadas.

### II.4. Voto a distancia

La opción de votar a distancia permite la inclusión de personas que no pueden asistir a la casilla en la jornada electoral, realizando el sufragio a través de internet o por vía postal, siendo este último utilizado desde hace varios años por diferentes países. Son diversas las razones por las cuales se deba votar a distancia, ya sea por encontrarse en el extranjero, por cuestiones laborales, de estudios o de paseo. Sin embargo, hay países donde el voto por internet ya se encuentra como una opción para todo el electorado.

## México

El voto a distancia se atiende de manera postal y está disponible para aquellas personas que residen en el extranjero. La convocatoria

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, *Antecedentes sobre los sistemas electorales para el Parlamento Europeo*, octubre 28, 1993 recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-47\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-47_es.htm).

es abierta meses antes de la jornada electoral y la ciudadanía que se encuentra en este supuesto debe registrarse a fin de que sus boletas lleguen a su domicilio en el extranjero. Una vez realizada su elección, el elector envía de regreso por la vía postal la documentación, previo a la jornada electoral.

## Estados Unidos

En mayo de 2018, en el marco de las elecciones estatales de Virginia Occidental, se usó por primera vez en Estados Unidos la votación electrónica desde el celular. Fue específicamente diseñada para los soldados en servicio y para ciudadanía en el extranjero. La votación se realizó a través de una aplicación móvil, en la cual debían registrarse subiendo una foto de un documento de identificación oficial y un video con su rostro. Posteriormente, un software confirmaba que dicho rostro correspondiera a la misma persona. Una vez terminada la confirmación, se enviaba el voto el día de la elección.

## Estonia

Es uno de los países con más seguridad e innovación en la implementación del voto por internet. Estonia se convirtió, en 2005, en el primer país del mundo en celebrar elecciones nacionales con este método<sup>33</sup>. Cabe resaltar que éste no sustituye la boleta electoral, sino que es un complemento y una segunda opción. De igual forma, en 2007 fue el primer país en utilizar el *i-Voting* (voto por internet) en elecciones parlamentarias.

El voto por internet funciona de la siguiente forma: cada ciudadano, de entre 15 y 74 años de edad, cuenta con una tarjeta de identificación válida con chip. Durante el período preelectoral, la persona ingresa al sistema usando su tarjeta de identificación y emite una boleta electrónica con su voto. La identidad del elector se suprime antes de que llegue a la Comisión Electoral Nacional, garantizando así su anonimato. El elector puede realizar o modificar su voto cuantas veces

---

<sup>33</sup> Mulligan, Gabriella, “*Has the time now come for internet voting?*”[¿Es tiempo de votar por internet?], BBC News, Mayo 30, 2017, recuperado de <https://www.bbc.com/news/business-39955468>.

desee antes del día de la elección, dado que cada nuevo voto emitido elimina el anterior. Se utiliza este sistema para todo tipo de elecciones en el país (local, nacional y europea).

## ***II.5. Voto en prisión***

En algunos países, es permitido votar para aquellas personas que se encuentran en prisión; generalmente siempre y cuando no hayan recibido condena, y por supuesto hay excepciones a la regla que presentan algunas particularidades. Aquí se describen algunos ejemplos:

### **Costa Rica**

La Constitución de 1949 en este país, considera en su artículo 91 que la ciudadanía mayor de edad comprendida dentro de la población penitenciaria, tienen derecho a votar, “salvo los declarados judicialmente en estado de interdicción y los condenados cuya sentencia imponga de manera específica la indicada pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos”<sup>34</sup>.

Esto derivado de la modificación a la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996, que modifica el artículo 168 del Código Electoral, quedando de la siguiente manera:

Quienes estén habilitados para sufragar, pero se encuentren detenidos o prestando servicios en cuarteles y cárceles, tendrán derecho a que se les permita comparecer a votar libremente. El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará lo concerniente al voto en los centros penitenciarios y el Ministerio de Justicia presentará el material logístico y apoyo que el Tribunal requiera<sup>35</sup>.

Continúa Sobrado González diciendo que con fundamento en la norma recién vista, el Tribunal Supremo de Elecciones promulgó, con el decreto 10-97.8, el Reglamento para el ejercicio del sufragio en centros penitenciarios, el 1 de septiembre de 1997.

<sup>34</sup> Sobrado González, Luis Antonio, “Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad” *Revista de Derecho Electoral*, núm. 3, primer semestre, 2007, p. 3, recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado\\_gonzalez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado_gonzalez.pdf).

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 6.

## Ecuador

De acuerdo al artículo 62 de su Constitución, el voto es considerado obligatorio, incluyendo a las personas presas que no cuenten con sentencia condenatoria:

Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada<sup>36</sup>.

## Colombia

En este país, la ley permite el voto en prisión para aquellos presos que aun no reciben condena. Las casillas son instaladas en un área común dentro de la prisión, y los electores acuden en pequeños grupos ordenados previamente, siendo acompañados por guardias de seguridad. La Registraduría, a través de la Defensoría del Pueblo, dispone de funcionarios con una Mesa de Justicia, como en cualquier centro de votación. En estas casillas votan igualmente empleados de la prisión.

## Argentina

En este país, la ley estipula derecho al voto a los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, aquellos con condena, no votan.

## Australia y Nueva Zelanda

En este continente podemos encontrar que en Australia se tiene derecho al voto en prisión incluyendo a aquellos que ya cuentan con una condena, siempre y cuando ésta sea menor a tres años<sup>37</sup>. En el

<sup>36</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, recuperada de [https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).

<sup>37</sup> NSW. New South Wales Government, *Who can vote [Quién puede votar]*, febrero 20, 2017, recuperado de <https://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-84-vote-in-prison>

caso de Nueva Zelanda, este derecho es restringido por algunos años después de haber salido de prisión a aquellos que hubieren cometido fraude electoral o algún acto de corrupción<sup>38</sup>.

## Europa

En este caso, algunos países permiten el voto sin restricción y otros tantos cuentan con alguna condicionante para el voto en prisión. De acuerdo con la Comisión Europea<sup>39</sup>, ésta puede resultar de una condena penal, de una decisión judicial o bien de manera automática en función de la ley; sin embargo, en Irlanda, cualquier persona que se encuentra en prisión debe estar inscrita en la lista nominal del lugar donde residiría en caso de no hallarse en prisión.

En Dinamarca no existe actualmente ninguna base jurídica según la cual un elector pueda verse privado del derecho de voto por el hecho de haber sido condenado penalmente; en Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal, la incapacidad electoral resulta automáticamente de la condena por determinados delitos; en el Reino Unido, se inhabilita a la persona para votar si ha recibido la condena a una pena de privación de libertad.

## México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 38, fracción II, establece que: “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: (...) II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”<sup>40</sup>.

---

*ting-and-elections/who-can-vote.*

<sup>38</sup> Parlamento de Nueva Zelanda, *Ley Electoral de 1993*, Sección 80, 1993, recuperada de <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM308839.html>.

<sup>39</sup> Comisión Europea, *op. cit.*

<sup>40</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf).

### III. CONCLUSIÓN

A nivel global, países de distintos continentes han atendido a la normatividad y tratados internacionales, dirigiendo esfuerzos en el marco democrático que procuran la inclusión de aquella ciudadanía que se ve impedida para acudir a un centro de votación tradicional para ejercer su derecho al voto, o bien, que por su condición física requiere apoyos adicionales.

Las normatividades y las reformas aplicadas buscan encaminar los esfuerzos hacia una democracia incluyente, de las cuales se han obtenido grandes avances, sin embargo, aun quedan retos por vencer, ya que cada país presenta particularidades ante las acciones incluyentes que realiza, y no todos contemplan los mismos mecanismos.

Sin embargo, destacan aquellos mecanismos garantes de los derechos político-electorales que ya han sido puestos en práctica y que permiten que la ciudadanía en hospitales, enfermos en casa, con alguna discapacidad, residentes en el extranjero, soldados en funciones y presos, puedan emitir el sufragio. Nuevos y diversos mecanismos se han puesto en práctica, algunos ya cuentan con varios años y otros apenas explorados, tales como el *i-voting*.

México se encuentra dando pasos encaminados a una democracia cada vez más incluyente, el reciente programa piloto de voto en hospitales es solo una muestra de ello; sin embargo, el voto en prisión y el voto en casa aun no se encuentran normados en este país, así como tampoco el voto por internet. Será tarea de cada país buscar la implementación de los mecanismos que garanticen y faciliten la votación para la ciudadanía, inclusive observando y aprendiendo de aquellos que ya los abordan, de tal forma que permitan una democracia incluyente cada vez más práctica y eficiente.

### IV. REFERENCIAS

- AAPD. *American Association of People with Disabilities*, [Asociación Americana de Gente con Discapacidades (AAGD)]. REV UP: Register, Educate, Vote, Use your Power [REV UP: Registrarte, Educarte, Vota, Usa tu Poder.], recuperado de <https://www.aapd.com/advocacy/voting/>.  
ALEXANDRE, Ana. EE.UU: West Virginia Completa las Primeras Elecciones Estatales Apoyadas en la Cadena de Bloques, cointelegraph, Mayo

- 10, 2018, recuperado de <https://es.cointelegraph.com/news/us-west-virginia-completes-first-blockchain-supported-state-elections>.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 88, septiembre 25 2012, recuperada de [https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley\\_organica\\_discapacidades.pdf](https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf).
- CDC. *Centers for Disease Control and Prevention* [Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CCPE)], agosto 16 2018, recuperado de <https://www.cdc.gov/media/releases/2018/p0816-disability.html>.
- CITIZENS INFORMATION, *Facilities for voters with disabilities* [Facilidades para votantes con discapacidades], 2018, recuperado de [http://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/elections\\_and\\_referenda/voting/facilities\\_for\\_voters\\_with\\_disabilities.html](http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/voting/facilities_for_voters_with_disabilities.html).
- CNE. Cámara Nacional Electoral, preguntas frecuentes, (s.f), recuperado de <https://www.electoral.gov.ar/pf.php>.
- CNE. Consejo Nacional Electoral, *En Tungurahua se realizará proyecto piloto “Voto en Casa”*, enero 24, 2013, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/1630-en-tungurahua-se-realizara-proyecto-piloto-voto-en-casa>.
- CNE. Consejo Nacional Electoral, *Plan piloto Voto en Casa se desarrolló con éxito*, febrero 17, 2013, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/1726-plan-piloto-voto-en-casa-se-desarrollo-con-exito>.
- CNE. Consejo Nacional Electoral, *Reglamento para la participación política de las personas con discapacidad*, PLE-CNE-1-26-9-2012, septiembre 26, 2012, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid%3D8.110&sa=D&ust=1540912113082000&usg=AFQjC NHzvTEvi2L1RMekZ0yOOukyCyUppQ>.
- CNE. Consejo Nacional Electoral, *Voto en Casa se desarrolló con éxito en las 24 provincias del Ecuador*, febrero 17, 2017, recuperado de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/3918-voto-en-casa-se-desarrollo-con-exito-en-las-24-provincias-del-ecuador>.
- COMISIÓN EUROPEA, *Antecedentes sobre los sistemas electorales para el Parlamento Europeo*, octubre 28, 1993 recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-47\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-47_es.htm).
- CONADIS. Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, (s.f.), *Registro Nacional de la Persona con Discapacidad*, recuperado de <https://www.conadisperu.gob.pe/registro-nacional-de-la-persona-con-discapacidad>.
- CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Guía para la Acción Pública. Elecciones Sin Discriminación*, 2015, pp. 13-14, recuperada de [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Guia%20](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Guia%20)

*para%20la%20accion%20publica.%20Elecciones%20sin%20discriminacion-Ax.pdf.*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *Ley que establece facilidades para la emisión del voto de las personas con discapacidad*. [Ley 29478], diciembre 17, 2009, recuperada de <http://www.conadisperu.gob.pe/web/documentos/NORMAS/Ley%252029478.pdf&sa=D&ust=1540912113140000&usg=AFQjCNEMZ7Xu4hZwX1LZqXEaY8XxEsq-dg>.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*, mayo 30 2011, recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf).

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, recuperada de [https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917, recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818)

DJEU. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *ADA Checklist for Polling Places* [Lista de verificación de la LAD para Centros de Votación], 2016, recuperada de <https://www.ada.gov/votingchecklist.htm#toc17>.

E-ESTONIA. (s.f.), *i-voting* [Votación por Internet]. Recuperado de <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>.

EL DERECHO, *Aprobada la reforma de la LOREG para que todas las personas con discapacidad puedan votar*, el Derecho, octubre 19, 2018, recuperado de <https://elderecho.com/aprobada-la-reforma-la-loreg-todas-las-personas-discapacidad-puedan-votar>.

GONZÁLEZ LUNA CORVERA, Teresa, *Guía para la Acción Pública. Elecciones Sin Discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018*, 2018, p. 14, recuperada de [http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/guia\\_para\\_la\\_accion\\_publica\\_participar\\_y\\_votar\\_2017-2018.pdf](http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/guia_para_la_accion_publica_participar_y_votar_2017-2018.pdf).

INE. Instituto Nacional Electoral, “Este #1dejulio se instalarán casillas especiales en diversos hospitales del país” *Central Electoral*, mayo 7, 2018, recuperado de <https://centralelectoral.ine.mx/2018/05/07/este-1dejulio-se-instalaran-casillas-especiales-en-diversos-hospitales-del-pais/>.

INE. Instituto Nacional Electoral, *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*, 2017, p. 3, recuperado de <http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf>.

INE. Instituto Nacional Electoral, “Se instalarían el 1 de julio casillas de votación en hospitales públicos del país para garantizar voto de ciudadanos enfermos, sus familiares y personal médico”, *Central Electoral*, mayo 3, 2018, recuperado de <https://centralelectoral.ine.mx/2018/05/03/se-instalarian-el-1-de-julio-casillas-de-votacion-en-hospitales-publicos-del-pais->

- para garantizar voto de ciudadanos enfermos, sus familiares y personal médico.*
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La discapacidad en México, datos al 2014, 2016*, recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825090203.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf).
- MARCOS, José, “El Congreso reconoce el derecho a votar de 100.000 discapacitados intelectuales”, El País, España, Octubre 17 2018, recuperado de [https://elpais.com/politica/2018/10/17/actualidad/1539804297\\_438797.html](https://elpais.com/politica/2018/10/17/actualidad/1539804297_438797.html).
- MIMP PERU, *Te contamos los pasos que deben seguir las personas con discapacidad para inscribirse en el #RegistrodelConadis* [Tweet], septiembre 22, 2018, recuperado de <https://twitter.com/MimpPeru/status/1043481690180669440>.
- MORALES MARTÍNEZ, Gema Nayeli y Elías Calles Cantú, Yolanda, “Mecanismos garantes de los derechos político-electorales”, en Romero Altamirano Gerardo y Aguado Romero, Gabriela (coords.), *Derechos Humanos en el marco electoral, de transparencia y acceso a la información pública*, Ciudad de México, 2018.
- MULLIGAN, Gabriella, “*Has the time now come for internet voting?*” [¿Es tiempo de votar por internet?], BBC News, Mayo 30, 2017, recuperado de <https://www.bbc.com/news/business-39955468>.
- NSW. New South Wales Government, Who can vote [Quién puede votar], febrero 20, 2017, recuperado de <https://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-84-voting-and-elections/who-can-vote>.
- OEA. Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, 1999, recuperada de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales, *ONPE dispondrá mesas de sufragio especiales para personas con discapacidad*, agosto 31, 2018, recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-dispondra-mesas-sufragio-especiales-para-personas-con-discapacidad/>
- ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, 2006, Recuperada de <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1976, recuperado de <https://www.ohchr.org/ professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
- ORTIZ DE ARTIÑANO, Javier “Estonia, la participación ciudadana del s. XXI”, en G. N. Morales Martínez & G. Romero Altamirano (coords.),

- Mecanismos de Participación Ciudadana: Una Experiencia Global*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017.
- PARLAMENTO DE NUEVA ZELANDA, *Ley Electoral de 1993, Sección 80*, 1993, recuperada de <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM308839.html>.
- PPN. Procuraduría Penitenciaria de la Nación, *Derecho al voto de condenados*, (s.f.), recuperado de <http://ppn.gov.ar/?q=derecho-al-voto-de-condenados>.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “El derecho de voto como derecho fundamental”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Vol. 1, núm. 21, 2012, recuperado [doi:  
http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.9979](http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.9979).
- RADIO HUANCAYILCA, *Personas con discapacidad en Ecuador sufragan mediante programa Voto en Casa*, marzo 31, 2017, recuperado de <https://radiohuancayilca.com.ec/politica/2017/03/31/personas-discapacidad-ecuador-sufragan-mediante-programa-voto-casa/>.
- REVELES, ¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad, *Animal Político*, mayo 28, 2018, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/>.
- SHAREAMERICA, *El voto de las personas con discapacidad cuenta*, 2016, recuperado de <https://share.america.gov/es/el-voto-de-las-personas-con-discapacidad-cuenta/>.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, “Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 3, primer semestre, 2007, p. 3, recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado\\_gonzalez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado_gonzalez.pdf).
- TSE. Tribunal Supremo Electoral de Honduras, *TSE Desarrolla Capacitación del Proyecto “Voto en Casa”*, octubre 12, 2017, recuperado de [https://www.tse.hn/web/sala\\_prensa/20171012\\_tse\\_desarrolla\\_capacitacion\\_del\\_proyecto\\_voto\\_en\\_casa.html](https://www.tse.hn/web/sala_prensa/20171012_tse_desarrolla_capacitacion_del_proyecto_voto_en_casa.html).
- TSJE. Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, *Voto en Casa 2018*, 2018, recuperado de <https://tsje.gov.py/voto-en-casa-2018.html>.

# Retos y expectativas del voto migrante en México a doce años de implementación

YURI BELTRÁN\*

**SÍNTESIS:** La historia electoral mexicana escribió uno de sus capítulos más importantes en el año 2018, en gran medida gracias a la implementación de los mecanismos electorales planteados en la última reforma en la elección más grande de la historia nacional. Entre sus temas relevantes se encuentra el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, que a doce años de su implementación, ha celebrado ya un total de veintiséis procesos electorales nacionales y locales, y el cual tuvo resultados históricos en 2018. Por tal motivo, luego del proceso electoral 2017-2018 es necesario realizar una evaluación del modelo de voto extraterritorial, para analizar las posibles áreas de oportunidad en torno al mecanismo electoral descrito.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Ciudadanía transnacional y voto extraterritorial en el ámbito internacional.* III. *Participación Electoral de las y los mexicanos fuera de las fronteras, 2017-2018.* IV. *Voto por internet: el futuro del voto migrante.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 se celebraron las primeras elecciones que contemplaron activamente el sufragio de las y los mexicanos residentes fuera de las fronteras nacionales. No obstante, los 32 mil 621 votos que se recibieron parecían no ser acordes con el tamaño de la diáspora mexicana en el exterior. A pesar de los esfuerzos institucionales por mejorar significativamente esa cifra, la elección subsecuente parecía marcar tendencia: en el 2012 solo llegaron 8 mil 93 votos más.

Casi en paralelo tres entidades federativas implementaron algún mecanismo para la elección del Ejecutivo local con matices interesantes: Michoacán en 2007, mucho más apegado al modelo del IFE; Chiapas en 2012, implementando la histórica figura del diputado migrante; y finalmente, el entonces Distrito Federal, cuya aportación significativa fue el voto electrónico por internet.

---

\* Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. @yuribeltran

Con la reforma electoral del 2014, muchos tópicos fueron modificados, y el mecanismo de voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero no fue la excepción. Entre los cambios significativos hubo uno en particular que es de destacar: la posibilidad de tramitar la credencial de elector fuera de las fronteras nacionales.

Así, luego de la celebración de las elecciones y con información suficiente para realizar un balance de los aciertos y errores, el objetivo del presente artículo de investigación pretende analizar tres elementos puntuales del modelo de voto extraterritorial mexicano: en la primera parte del texto, se realiza un análisis comparado con el objetivo de ubicar a México en el ámbito internacional respecto al voto de sus nacionales en el exterior. En la segunda parte, se realiza una exposición de la participación a nivel local, además de realizar un análisis de la participación electoral frente al tamaño de la diáspora en términos de su participación. Finalmente, se expone la experiencia del voto por internet de la Ciudad de México, con el objetivo de establecer un parteaguas para las implementaciones venideras.

## II. CIUDADANÍA TRANSNACIONAL Y VOTO EXTRATERRITORIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El derecho a participar en elecciones libres, es una de las mayores garantías políticas individuales existentes. El ejercicio político de la ciudadanía, hoy más que nunca, es un derecho inalienable al ser humano. Sin embargo, en la práctica existen diversos elementos que dificultan la posibilidad real de participar libremente en las decisiones políticas de la comunidad.

Una de ellas radica en lo relativo a la extensión del voto a la ciudadanía que se encuentra fuera de las fronteras de su país de nacimiento. Para el año 2017, cerca de 257.7 millones de personas viven fuera de su país de origen, correspondiente al 3.4% de la población mundial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> SEGOB-BBVA. Secretaría de Gobernación-Fundación BBVA Bancomer, A.C, *Anuario de migración y remesas. México 2018*. México, Fundación BBVA-SEGOB, 2018, p. 20, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388361/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2018\\_ISNN.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388361/Anuario_Migracion_y_Remesas_2018_ISNN.pdf).

13 millones nacidos en territorio mexicano, y 27.7 millones más son mexicanos de segunda y tercera generación<sup>2</sup>.

Para encarar democráticamente la migración internacional, para el 2018, 216 países han implementado algún mecanismo electoral para que sus connacionales en el exterior puedan participar en los comicios respectivos. En América Latina y el Caribe, 25 países contemplan el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero. No obstante, para el 2018, también es la región con el mayor número de Estados que no han implementado el voto de sus ciudadanos en el exterior, al sumar 20 países en ese rubro<sup>3</sup>. De esta manera, los países latinoamericanos y del Caribe que contemplan el voto extraterritorial en sus elecciones son los siguientes (Ver Tabla 1).

**Tabla 1: Voto extraterritorial en América Latina**

PAÍS	REFORMA	MODALIDAD	TIPO DE ELECCIÓN
ARGENTINA	1993	Personal	Presidenciales y legislativas
BAHAMAS	2011	Personal	Legislativas
BARBADOS	1971	Personal	Legislativas
BELICE	1998	Por delegación	Referendos y legislativas
BOLIVIA	2009	Personal	Presidenciales, referendos y revocación de mandato
BRASIL	1985	Personal	Presidenciales
CHILE	2017	Personal	Presidenciales y referendos
COLOMBIA	1961	Personal	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales
COSTA RICA	2016	Personal	Presidencial y referendos
ECUADOR	2006	Personal	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales
EL SALVADOR	2013	Postal	Presidenciales
GUATEMALA	2016	Personal	Presidenciales
GUYANA	1993	Personal	Legislativas
HONDURAS	2001	Personal	Presidenciales
ISLAS CAIMÁN	2004	Postal	Legislativas
ISLAS MALVINAS	1988	Postal y por delegación	Legislativas y referendos

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>3</sup> IDEA Internacional. Instituto para la democracia y la asistencia electoral, 2018.

PAÍS	REFORMA	MODALIDAD	TIPO DE ELECCIÓN
MÉXICO	2006	Postal y electrónico	Presidenciales, legislativas y locales
MONTSERRAT	2000	---	Legislativas
NICARAGUA	2016	Personal	Presidenciales
PANAMÁ	2009	Personal y electrónico	Solo elecciones presidenciales
PARAGUAY	2013	Personal	Presidenciales, Senado y Mercosur
PERÚ	1980	Personal	Presidenciales, legislativas y Referendos
PUERTO RICO	1996	Postal, limitado a ciertas categorías	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos
REPÚBLICA DOMINICANA	2004	Personal	Solo elecciones presidenciales
VENEZUELA	1988	Personal	Elecciones presidenciales y referéndum

Fuente: Elaboración propia con datos IDEA<sup>4</sup>. En Panamá no se ha implementado el e-vote.

Como es posible observar, la gran mayoría de los países latinoamericanos que han implementado el voto de su ciudadanía residente en el extranjero (69%), lo han hecho a partir de un mecanismo de voto personal, es decir, aquel en el que los electores acuden a algún centro o local de votación —particularmente en las sedes consulares— para emitir su sufragio de manera libre.

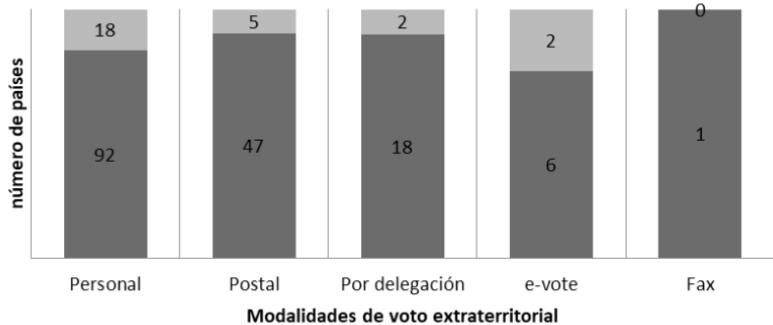
Cinco países, incluyendo México, han optado por el mecanismo postal; y solo dos países latinoamericanos contemplan en su legislación, la modalidad electrónica para la emisión del sufragio extraterritorial: México y Panamá, quienes no lo implementan como una modalidad exclusiva. De esta manera, en la geozona hay una clara predilección por el modelo de votación personal, lo cual en el resto del mundo representa el 51% de países con ese mecanismo de votación extraterritorial (Ver gráfica 1).

<sup>4</sup> Los países latinoamericanos que no han aprobado el voto de sus ciudadanos en el extranjero son: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bermudas, Chile, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, Antillas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay e Islas Vírgenes.

Gráfica 1: Modalidades de voto extraterritorial en el mundo

## Modalidad de voto extraterritorial

■ Resto del Mundo ■ América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos IDEA (en la gráfica se contemplan aquellos con modelos mixtos).

Respecto a la participación de la población migrante en las elecciones de su país de origen, hay algunos elementos que merecen la pena rescatar, con el objetivo de desmontar la idea respecto a la posibilidad de asociar el tamaño de la migración con la participación electoral. Son realmente escasas las elecciones que han presentado una participación masiva desde el extranjero, las cuales responden mucho más a contextos políticos históricos claramente distinguibles.

Por ejemplo, hay casos como el de Italia en el que la participación electoral desde el extranjero ha sido sumamente significativa (aunque responde a un modelo propio de elección de la Cámara de Diputados en la que hay doce escaños destinados a la circunscripción extranjera). Sin embargo, en Italia, cuando hay elecciones sumamente competidas, el electorado en el exterior tiende a participar con mayor entusiasmo. Las elecciones de 2006 y 2008 son dos ejemplos claros: votaron 926 mil 107 y 1.16 millones de ciudadanos respectivamente. Sin embargo, en ambas elecciones, la participación electoral no alcanzó el 40%<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Archivo storico delle elezioni, disponible en <https://elezionistorico.interno.gov.it/>. (Consultado el 20 de octubre de 2018).

No es de ninguna manera casual que en las elecciones italianas en las que más ha participado la diáspora del país europeo, son aquellas en que los contextos políticos se encuentran medianamente polarizados: 2006, por ejemplo, es la elección después del segundo mandato de Silvio Berlusconi; y luego en 2008 su inminente reelección. En la historia política italiana, fueron años en los que las principales fuerzas políticas se encontraban frente a un electorado dividido.

Otro ejemplo relevante es la histórica elección de Sudáfrica en el año 1994, la primera que registró un alto número de participación electoral: 96 mil 268 de un registro electoral de 121, 006 electores (79.56%). A la distancia, sorprende el mesurado número de votos, pero el contexto nacional era sumamente relevante: Nelson Mandela, firme activista contra el *apartheid*, se presentaba como candidato del Congreso Nacional Africano para la presidencia del país, y con la intención de generar cambios fundamentales a través de la transición pacífica<sup>6</sup>.

Fue tal el poder de convocatoria del candidato en unas elecciones históricas, que hubo una participación electoral del 86.87% de una Lista Nominal de 22.7 millones de sudafricanos. Nelson Mandela obtuvo el 62.6% del voto general, y el 87% del voto de los casi 100 mil sudafricanos en el exterior.

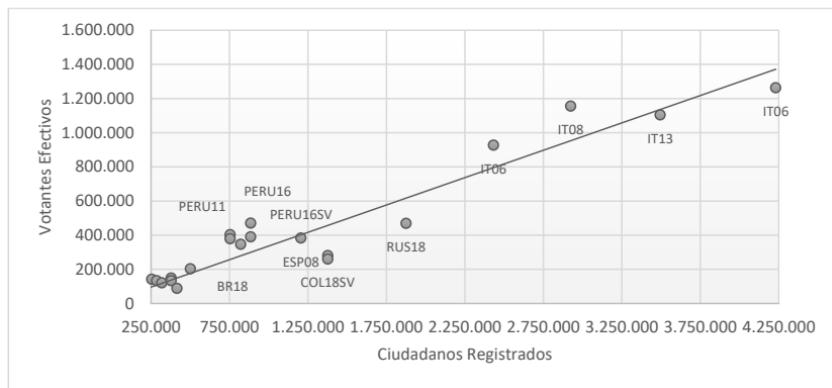
A partir de los ejemplos anteriores, lo que se pretende afirmar es que el voto de los ciudadanos en el extranjero es un mecanismo electoral que aproxima a aquellos ciudadanos que desean participar activamente en las decisiones de su país de origen, en donde hay dos variables sumamente relevantes a considerar: la relevancia de la coyuntura política, así como la experiencia histórica de la implementación del mecanismo. Pero para comprobar esa hipótesis lo que tenemos que hacer es comparar la participación electoral de los diferentes países con el registro de ciudadanos.

De esta manera, al analizar una muestra de cincuenta elecciones en las que el electorado en el exterior, con diferentes modalidades y alcance, ha participado podemos encontrar evidencia empírica contundente (Ver Gráficas 2 y 3).

---

<sup>6</sup> Electoral Commission of South Africa, disponible en <http://www.elections.org.za/content/>. (Consultado el 21 de octubre de 2018).

Gráfica 2: Votación en el exterior en el mundo: 50 países



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

En primer lugar, la media de participación no es tan significativa: el 38.4%, en donde el límite inferior son las elecciones de Argentina en 2005 y 2009, con una participación electoral en ambas ocasiones de menos del 10%. Por otro lado, los límites superiores de participación de esta muestra, se encuentra Sudáfrica 1994, pero también México 2006 y 2012, con una participación electoral de 79.8% y 68.87% respectivamente.

En segunda instancia, si se deja a un lado la cantidad de votantes, es posible observar que a mayor tiempo en la implementación de un mecanismo, la confianza ciudadana aumenta y consolida la implementación de la política pública en cuestión. Ejemplo de ello son la elección presidencial en Colombia de 2018 (que implementó el voto extraterritorial desde 1961), en la que participaron más de 279 mil ciudadanos y ciudadanas en el mundo, tanto en la primera como en la segunda vuelta; las elecciones de Perú 2011 y 2016, en las que participaron entre 350 mil y 470 mil votantes desde el exterior. Perú es un país que tiene una relación político-electoral con su diáspora desde 1980; o Brasil, un país que implementó desde 1989 el voto de sus ciudadanos en el exterior, y que en el año 2018 tuvo una participación de más de 200 mil ciudadanos en la primera vuelta presidencial.

Por otro lado, países como Chile o Costa Rica que apenas implementaron el voto extraterritorial los años 2017 y 2018 respectiva-

mente, tienen una participación bruta sumamente baja. En el caso de Costa Rica en 2018, participó el 16.16% de los 27 mil 423 ciudadanos registrados, mientras que en Chile, el 20% de los casi 40 mil chilenos registrados para votar en el 2017.

Ahora bien, concentrándonos en la segunda gráfica, es posible observar la cercanía de los casos a la línea de tendencia, y cómo la mayor cantidad de ellos se agrupan cerca de la línea tendencia. Tomando en cuenta lo anterior, México en sus tres elecciones presidenciales se encuentra ligeramente arriba de la normalidad, es decir, partiendo de una visión puramente estadística, los votantes mexicanos residentes en el extranjero superan la expectativa de participación.

Entonces, hay suficiente evidencia empírica para determinar que difícilmente en el corto plazo habrá millones de votos de la ciudadanía residente en el exterior para las elecciones mexicanas, pues la variable del tiempo, traducida en aprendizaje institucional y ciudadano, juega un papel sumamente relevante. Ahora bien, con esa previsión, lo importante es que las autoridades estén preparadas en todo momento para recibir los votos de la ciudadanía registrada.

### III. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LAS Y LOS MEXICANOS FUERA DE LAS FRONTERAS, 2017-2018

Para México, la figura del voto extraterritorial cobra un significado sumamente relevante, puesto que para el año 2018 es el segundo país con la mayor diáspora del mundo, y el país con el mayor número de migrantes en América Latina, la cual se encuentra en casi 98% residiendo en Estados Unidos<sup>7</sup>.

Sin embargo, sin importar el país en que radiquen los mexicanos que viven en el extranjero, hay una condición que los coloca en una situación de igualdad política desde hace ya 12 años: la posibilidad de votar en las elecciones de presidente de la República Mexicana. Todos los ciudadanos y ciudadanas mexicanas que, viviendo temporal o permanentemente en el extranjero, cumplan con los requisitos

<sup>7</sup> OIM. Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, Suiza, OIM, 2018, p. 32.

para votar (tener una credencial para votar y registrarse en la Lista Nominal de Electores de Residentes en el Extranjero), pueden ejercer su derecho al voto<sup>8</sup>.

Un dato relevante a analizar es el relativo a la participación electoral en las tres elecciones presidenciales en las que ha podido sufragar la ciudadanía mexicana en el exterior. Aunque el porcentaje de participación extraterritorial en elecciones presidenciales ha ido en decremento con el paso del tiempo, ha aumentado el total de votos considerablemente (Ver Tabla 2).

**Tabla 2: Voto de los mexicanos en el extranjero en elecciones presidenciales**

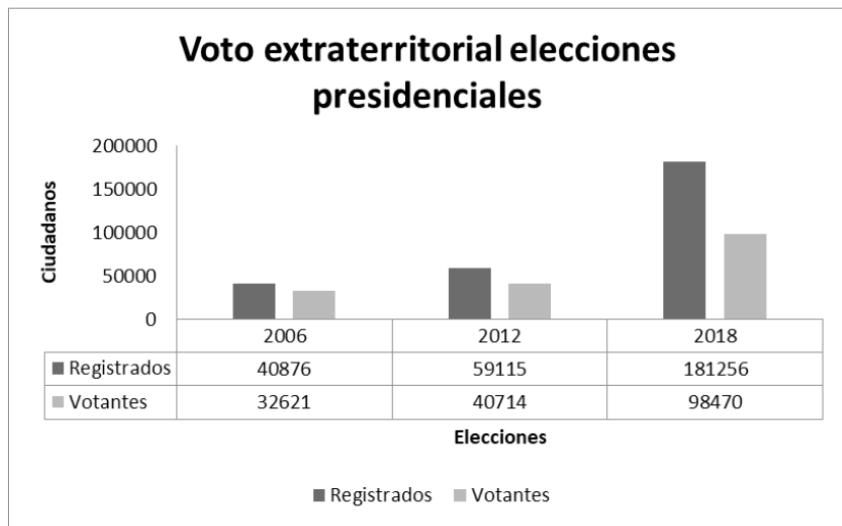
Elección Presidencial	Ciudadanía registrada	Votantes	Participación Electoral
2006	40 mil 876	32 mil 621	79.80%
2012	59 mil 115	40 mil 714	68.87%
2018	181 mil 256	98 mil 470	54.33%

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

De esta manera, aunque la participación electoral fue en decremento en términos porcentuales, tanto el registro como la votación han aumentado de manera significativa. Por ejemplo, respecto al registro de ciudadanos en el extranjero, en 12 años aumentó en 300%, mientras que la votación en 2018 representa el triple frente a la acontecida en el 2006. La anterior información es posible contrastarla gráficamente para apreciar el crecimiento de ambos rubros (Ver gráfica 3).

<sup>8</sup> Desde la reforma electoral del 2005, se agregó el Libro Sexto al COFIPE intitulado “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. Para la reforma de 2007, pocos cambios significativos ocurrieron en el modelo de votación extraterritorial. No fue sino hasta la reforma electoral del 2014, en la que ocurrieron cambios fundamentales en el mecanismo extraterritorial de voto, entre los cuales destaca la posibilidad de tramitar una credencial de elector desde el exterior.

Gráfica 3: Voto extraterritorial en elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Otro dato a considerar es que en el año 2018 se implementó por primera vez la votación extraterritorial para elegir al Senado de la República, en la que las entidades con mayor participación fueron la Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Puebla en ese orden. De esta manera, la elección de 2018 también consideró la posibilidad de votar para la conformación del Legislativo Nacional (Ver tabla 3).

Tabla 3. Voto extraterritorial, Senado de la República, 2018

ENTIDAD	VOTOS	%	LNERE	%
CIUDAD DE MÉXICO	23,842	24.2%	28,582	15.8%
JALISCO	8,141	8.3%	16,436	9.1%
MICHOACÁN	5,415	5.5%	14,231	7.9%
GUANAJUATO	4,824	4.9%	11,536	6.4%
PUEBLA	6,015	6.1%	10,808	6.0%
MÉXICO	5,604	5.7%	10,000	5.5%
GUERRERO	4,345	4.4%	9,374	5.2%

ENTIDAD	VOTOS	%	LNERE	%
OAXACA	4,200	4.3%	8,699	4.8%
VERACRUZ	3,870	3.9%	7,999	4.4%
NUEVO LEÓN	4,120	4.2%	6,174	3.4%
22 ENTIDADES	28,094	28.5%	57,324	31.6%
TOTAL	98,470		181,163	

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Un cambio importante que trajo indirectamente la reforma electoral del 2014, fue que a partir de su promulgación, algunas entidades federativas se sumaron a la celebración de elecciones que contemplaran el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero para la elección del Ejecutivo local. Así, antes del 2014, solo tres entidades habían realizado elecciones locales con voto extraterritorial: Chiapas, Distrito Federal y Michoacán.

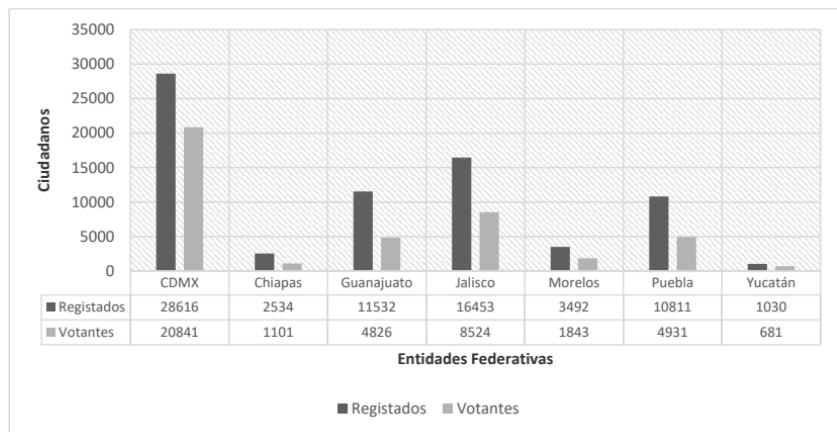
En el lapso de cuatro años posteriores a la reforma, doce estados se sumaron a la lista, siendo para 2018 quince entidades las que contemplan la participación de su ciudadanía en los comicios locales<sup>9</sup>. Para el proceso electoral 2017-2018, siete entidades federativas implementaron el voto de su ciudadanía en el exterior para la elección del Ejecutivo local, con un promedio de participación del 53.5%, siendo la Ciudad de México la entidad con el mayor porcentaje de participación 72.83% (Ver gráfica 4).

Además, aunque es un riesgo metodológico comparar el tamaño de la diáspora con el de la participación electoral, en un sistema electoral de federalismo colaborativo, hay cuestiones que merecen la pena mencionarse, cuando existen tantos factores comunes. Al considerar que la migración por entidad federativa es totalmente variable, una manera de compararla con el tamaño de la diáspora es haciendo una relación de votación por cada mil migrantes. En ese caso, destaca la Ciudad de México que, sin ser una entidad eminentemente expulsora

<sup>9</sup> Los estados que hasta hoy han experimentado elecciones locales con voto de su ciudadanía en el extranjero son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Zacatecas.

de migrantes, presentó una participación interesante: 40 de cada mil migrantes en el exterior, decidió ejercer sus derechos políticos a través del voto para la Presidencia, Senado y Jefatura de Gobierno.

**Gráfica 4: Elecciones locales con voto extraterritorial 2018**

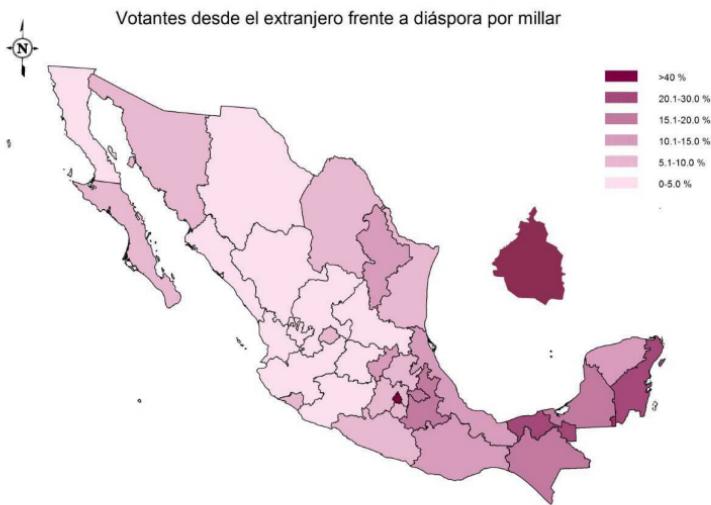


Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos locales correspondientes.

En el siguiente mapa, es posible observar las tonalidades de la participación, dividiendo aquellas en las que votaron entre uno y cinco migrantes de cada mil migrantes. Son de llamar la atención Yucatán y Tabasco: el primero, un estado que implementó por primera vez el voto de sus ciudadanos en las elecciones de gobernador; y el segundo, que aun no lo ha hecho. Sin embargo, hay una participación de entre 20 y 30 votantes por cada mil migrantes (Ver Imagen 1). La información anterior, también confirma que en aquellos estados en los que existe un aprendizaje institucional, hay una tendencia a la eficiencia electoral.

Sin embargo, la capacidad explicativa del mapa anterior, no alcanza a exponer a aquellas entidades que, implementando por primera vez el voto de su ciudadanía en elecciones locales, duplicaron la participación de sus oriundos en el exterior, gracias a campañas exitosas de vinculación y difusión que dieron pie a que un mayor número de migrantes participara activamente en la elección de su estado de origen. Lo anterior es un logro en sí mismo en el tema de la expansión del derecho al voto.

### Ilustración 1: Votantes desde el extranjero frente a diáspora por millar



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

## IV. VOTO POR INTERNET: EL FUTURO DEL VOTO MIGRANTE

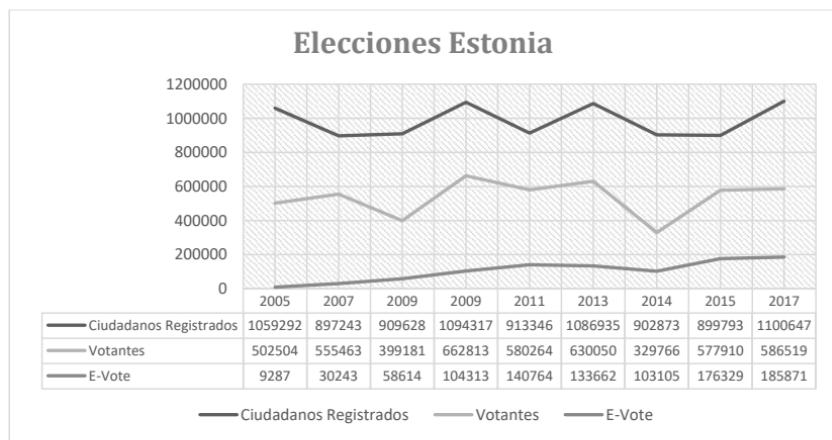
Sin duda, una de las herramientas de mayor auge tecnológico es el internet, cuyo acceso es cada vez más universal, y por el que la ciudadanía ha desarrollado casi una conexión en esencia natural que ha desencadenado —entre otras cosas— que la participación pública sea también a través del ágora virtual. Lo anterior, igualmente en términos de emisión del sufragio.

Son pocos los países que han implementado el voto electrónico por internet, en especial cuando se habla de votación extraterritorial. Sin embargo, ésta ha sido exitosa en los contados casos en los que se ha presentado. Un caso sumamente importante es el de Estonia, pionero del *e-vote*, quienes desde el 2005 lo han implementado periódicamente<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Riigigou Election Act* (Estonia), 2006, p. 22, disponible en <http://www.vvk.ee/public/RKVS-eng-07-02-11.pdf>. (Consultado el 28 de octubre de 2018).

En dichas elecciones, votó el 62% de una Lista Nominal de 897 mil 243 inscritos. Sin embargo, el voto por internet representó solo el 5.6% de una votación total emitida de 555 mil 243 votantes. Es decir, en la primera experiencia de voto por internet en el mundo, votaron 31 mil 64 electores. A partir de una votación poco representativa, para la siguiente reforma electoral del país báltico, en 2012, el *e-vote* fue eliminado de la legislación para las elecciones extraterritoriales, no así para los votantes en el interior. De esta manera, en las elecciones legislativas de 2015, votó por internet el equivalente al 19.6% de la Lista Nominal de Electores: fueron 176 mil 329 votos de una votación de 577 mil 929 electores (30.5%) (Ver gráfica 5).

Gráfica 5: Voto electrónico en Estonia, 2005-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Valimised Eetis.

De esta manera, la gráfica anterior propone tres hipótesis importantes: la primera es que el voto por internet representa un aprendizaje en la ciudadanía, el cual aumenta conforme se va incrementando la confiabilidad del mecanismo en el sistema electoral. En el presente caso, de 2005 a 2017 (doce años) la participación a través del mecanismo electrónico de votación creció veinte veces. Lo anterior da paso a la segunda hipótesis: el voto electrónico por internet no sustituye la participación electoral tradicional, sino es un mecanismo comple-

mentario en una jornada cívica que tradicionalmente promueve la participación del electorado en las calles.

La tercera hipótesis tiene que ver más con la migración: la migración en Estonia representa casi el 13% de los 1.3 millones de estonios que residen en su país de origen. Sin embargo, la característica principal de la mencionada migración es que poco menos del 70% de la diáspora se encuentra temporal o permanentemente en países aledaños: Rusia, Finlandia, Suecia, Alemania o Letonia, mientras que el 11% vive en Estados Unidos y Canadá (*peoplemove*). Es decir, gracias al tránsito libre —y casi inmediato— que es posible en la Unión Europea, no existen grandes impedimentos para votar al interior del país el día de la elección.

Por otro lado, en México, el voto por internet ha tenido un desarrollo interesante, la reforma electoral del 2014 plasmó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) la posibilidad de implementar el voto electrónico para los mexicanos residentes en el extranjero. Sin embargo, aunque la disposición es histórica para México, la normatividad —producto del acuerdo entre las fuerzas políticas— nació con algunos inconvenientes razonables, que impidieron que se aprobara el mecanismo para la elección del 2018<sup>11</sup>. Así, para la elección de 2018 hubo seria resistencia en el Consejo General del INE para la aplicación del voto electrónico, y en el año 2017 aprobó solo la implementación del modelo postal para las elecciones estatales y presidenciales a celebrarse en 2018, por falta de tiempo (para las auditorías), presupuesto y certeza técnica.

Sin embargo, el voto por internet ha tenido lugar en elecciones subnacionales en el país, formando parte de los comicios extraterritoriales estatales en cinco ocasiones: en las dos elecciones de diputado migrante en Chiapas (2012 y 2015), en la elección para la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal en 2012, para la gubernatura en

---

<sup>11</sup> Hay que recordar que el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE, menciona que debe haber una auditoría por al menos dos empresas de prestigio internacional, que garanticen cuatro elementos suficientes: que quien emite el voto sea el ciudadano, que el ciudadano emita uno y solo un voto, que el sufragio sea libre y secreto, y que la emisión, transmisión, recepción y cómputo sean efectivos. Además el artículo 339 de la citada ley, establece que el sistema debe estar disponible al menos en diciembre del año anterior de la elección.

Baja California Sur en 2015, y para la elección ordinaria en Colima 2015. Además, la capital del país ha implementado el voto por internet en cinco consultas ciudadanas de presupuesto participativo (2014-2018), en la cuales se utiliza un modelo de votación mixto (en términos legales, la participación de la ciudadanía en las mesas receptoras no es una votación en sentido estricto, sino la emisión de una opinión).

De esta manera, solo la Ciudad de México ha implementado mecanismos mixtos de votación extraterritorial (2012), así como en las consultas de presupuesto participativo, mientras que Baja California, Chiapas y Colima (en la elección ordinaria), lo implementaron como mecanismo único de votación extraterritorial (Ver tabla 6).

Además, como es posible observar en las gráficas 6 y 7, el voto por internet tanto en el sistema extraterritorial como en el de consulta ciudadana, ha resultado ser un mecanismo complementario a los ya tradicionales. Sin embargo, por ejemplo, en el caso del voto chilango 2012, tres de cada diez ciudadanos utilizaron el mecanismo por internet para elegir al Jefe de Gobierno. Por otro lado, el caso de Chiapas 2015, a pesar de haberse registrado profundas irregularidades, no está documentado que éstas se originaron a causa de fallas en el sistema de votación por internet.

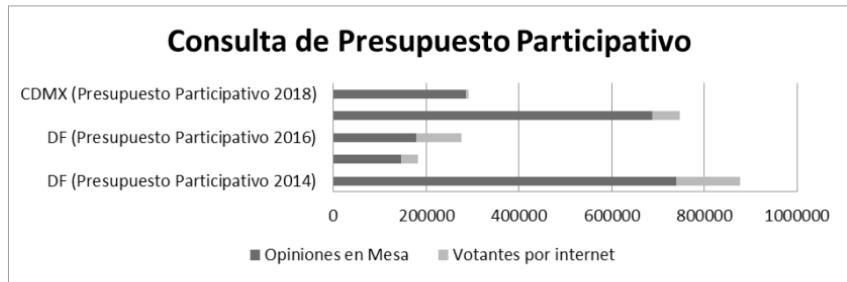
**Tabla 4: Voto electrónico por internet en México**

Entidad (Elección)	Lista Nominal	Votantes por internet	Total de votantes
Chiapas (Diputado migrante 2012)	1,192	533	533
Chiapas (Diputado Migrante 2015)*	10,808	6,628	6,628
DF (Voto Extraterritorial 2012)	10,782	2,639	7,915
DF (Presupuesto Participativo 2014)	740, 157	137, 225	876,706
DF (Presupuesto Participativo 2015)	146, 441	36,604	188,764
DF (Presupuesto Participativo 2016)	178, 047	98,238	276,285

Entidad (Elección)	Lista Nominal	Votantes por internet	Total de votantes
CDMX (Presupuesto Participativo 2017)	688, 023	58,198	746,221
CDMX (Presupuesto Participativo 2018)	285, 626	6,128	290,215
Baja California Sur (Voto extraterritorial 2015)	17	16	17
Colima (Voto extraterritorial 2015)**	169 (168)	112 (42)	168

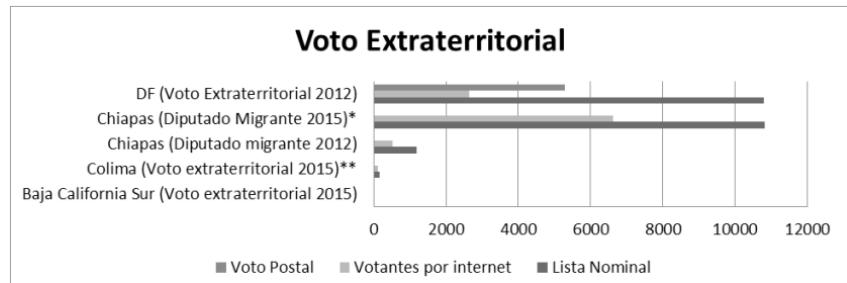
Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

**Gráfica 6-1: Consultas de Presupuesto Participativo 2014-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos IECM.

**Gráfica 6-2: Voto en el extranjero con voto por internet**



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Es importante mencionar que, el sistema de voto electrónico por internet de la Ciudad de México ha sido auditado por instituciones de prestigio internacional (UNAM y SCANDA), durante siete años demostrando que el sistema es de fácil operación, seguro, con mecanismos de protección de datos, y que respeta la secrecía del voto universal, libre y directo. Este sistema de voto por internet fue facilitado al Instituto Electoral de Baja California Sur para la elección local de 2015. A partir de dichas experiencias, el Tribunal Electoral del Distrito Federal dictó una jurisprudencia (TEDF5PC J001/2016) en la que el voto electrónico por internet es seguro y efectivo para las consultas y votaciones. Es decir, en México existe un sistema de voto por internet probado en siete procesos electivos cuya finalidad es respetar la voluntad de los electores.

## V. CONCLUSIONES

Por mucho tiempo, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero tocó puntos sensibles del sistema político mexicano, lo cual generó una discusión abigarrada la cual, gracias al involucramiento de asociaciones civiles conformadas principalmente por migrantes interesados en ejercer sus derechos políticos en su país de origen, tomó un cauce que desembocó directamente en el sistema electoral mexicano. El día de hoy, el voto extraterritorial es un derecho avalado e irreversible. Una conquista que involucró a académicos, grupos de migrantes, partidos políticos y autoridades electorales nacionales para el ensamblaje del mecanismo extraterritorial de voto.

A doce años de dicha implementación, han existido reformas tendientes al mejoramiento del mecanismo: se han flexibilizado las fechas de registro, se robusteció el alcance del voto extraterritorial; se implementó el registro por internet y por teléfono; aumentó significativamente el número de entidades que reconocen el derecho a sus ciudadanos a votar desde el exterior; y sobretodo, se implementó de manera histórica la posibilidad de tramitar la credencial de elector fuera de las fronteras mexicanas. Sin embargo, aunque la participación electoral ha sido significativa, no es representativa del tamaño de la diáspora nacional. Lo anterior, solo se va a lograr cuando se perfec-

cione el mecanismo y se ponga a prueba en la mayoría de los estados a lo largo de los próximos procesos electorales.

Respecto al voto electrónico por internet, de consolidarse como una opción en el voto extraterritorial, tiene la capacidad de potencializar la participación a un costo menor frente al despliegue de operativos de voto postal o presencial. Además, alienta a que las personas lo ejerzan de manera remota, conjuntando la secrecía del voto con la protección a los migrantes que así lo requieran, debido que no hay exposición de sus datos personales, como el de lugar residencia. Para lograrlo, es necesario implementar dicho mecanismo de manera mixta en un principio, y fomentar campañas de educación cívica para su utilización y la generación de confianza, sobre todo, en contextos en los que la incertidumbre frente al sistema electoral es creciente.

Los procesos electorales tienen en la tecnología un poderoso aliado, que a partir del cumplimiento de condiciones necesarias, que van desde el diseño conjunto de los sistemas en el que participen las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía interesada, hasta campañas de educación cívica focalizadas; tiene la capacidad de hacer más fácil y amigable el proceso de votación más allá de las fronteras.

Finalmente, es imperioso mencionar que a doce años de implementación del mecanismo, el sistema electoral mexicano nunca más debe estar lejos de sus ciudadanos en el mundo.

## VI. REFERENCIAS

- ALARCÓN, Víctor, “El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios”, en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, México-Costa Rica, UAM-CONACYT-CAPEL/IIDH, 2016.
- ARCHIVO STORICO DELLE ELEZIONI, disponible en <https://elezionistico.interno.gov.it/>. [Consultado el 20 de octubre de 2018].
- BANCO MUNDIAL, *Peoplemove Project*, disponible en <http://peoplemov.in>. (Consultado el 2 de agosto de 2018).
- BUSTAMANTE, Jorge, “La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo” en Torres, Blanca y Gustavo Vega, *Los grandes proble-*

- mas de México*, Vol. XII: Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 2010.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia y Nayamín Martínez “La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Calderón Chelius Leticia (Coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora (Contemporánea Sociología), 2004.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, *Los superhéroes no existen, los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, México, Instituto Mora (Contemporánea Sociología), 2010.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Diario Oficial de la Federación, 1996, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=08&day=22>. (Consultado el 22 de julio de 2018).
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2005, disponible en [http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/Legislacion/dof\\_30-06-2005\\_vespertina.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/Legislacion/dof_30-06-2005_vespertina.pdf). (Consultado el 1 de agosto de 2018).
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Anuario de migración y remesas. México 2017*, México, Fundación BBVA-SEGOB, 2018, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250390/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250390/Anuario_Migracion_y_Remesas_2017.pdf).
- ELECTORAL COMMISSION OF SOUTH AFRICA, disponible en <http://www.elections.org.za/content/>. (Consultado el 21 de octubre de 2018).
- EMMERICH, Gustavo y José Antonio Carrera, “Sufragio transnacional: votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013”, en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, UAM-CONACYT-CAPEL/IIDH, México-Costa Rica, 2016.
- EMMERICH, Gustavo y Xiomara Peraza, “Sufragio transnacional: experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Emmerich, Gustavo y Ludger Pries, *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, Iztapalapa México, Miguel Ángel Porrúa-UAM, 2011.
- IDEA INTERNACIONAL, *Voting from abroad data base*, disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>. (Consultada el 2 de agosto de 2018).
- IDEA INTERNACIONAL/IFE, *Voting from abroad. The international IDEA Handbook*, Suecia-México, IDEA-IFE, 2007.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Resultados de las Elecciones Ciudad de México*, disponible en <http://www.iecm.mx/>

- [www/images/banners/PELO20172018/resultados/index.html](http://www/images/banners/PELO20172018/resultados/index.html). (Consultado el 2 de agosto de 2018).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos nacionales*, disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>. (Consultado el 2 de agosto de 2018).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe de avance de la operación de la Credencialización en el extranjero*, 2018, disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95555/CGEex201803-28-ip-13-a2.pdf>. (Consultado el 1 de agosto de 2018).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero*, México, INE, 1998, disponible en [http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54190/Informe+Final\\_Comisi%C3%B3n+de+Especialista+Modalidades+VMRE\\_1998.pdf/3fecfd22-d283-44bd-828d-14db5f53fcc6](http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54190/Informe+Final_Comisi%C3%B3n+de+Especialista+Modalidades+VMRE_1998.pdf/3fecfd22-d283-44bd-828d-14db5f53fcc6) (Consultado el 22 de julio de 2018).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Voto en el extranjero*, disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>. (Consultado el 2 de agosto de 2018).
- LEY DE NACIONALIDAD, Diario Oficial de la Federación, 1998. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4863826&fecha=23/01/1998](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863826&fecha=23/01/1998). (Consultado el 22 de julio de 2018).
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014). (Consultado el 2 de agosto de 2018).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Global Compact for safe, orderly and regular migration*, Estados Unidos, ONU, 2018, disponible en [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205\\_gcm\\_zero\\_draft\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf) (Consultado el 22 de julio de 2018).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, Suiza, OIM, 2018.
- RIIGIGOCU ELECTION ACT (Estonia), disponible en <http://www.vvk.ee/public/RKVS-eng-07-02-11.pdf>. (Consultado el 28 de octubre de 2018).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN-FUNDACIÓN BBVA BANCOMER, A.C, *Anuario de migración y remesas*. México 2018, México, Fundación BBVA-SEGOB, 2018, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388361/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2018\\_ISNN.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388361/Anuario_Migracion_y_Remesas_2018_ISNN.pdf).

# La protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad

LUIS ESPÍNDOLA MORALES\*

**SÍNTESIS:** Han sido diversos los esfuerzos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad, algunos de ellos, derivados de compromisos y recomendaciones de organismos internacionales, otros, con motivo de determinaciones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, algunos considerados relevantes por el efecto transformador que trajeron consigo.

**SUMARIO:** I. Breve referencia contextual. II. La protección de derechos políticos de las personas con discapacidad en el ámbito internacional. Una aproximación. III. Algunos casos relevantes en el ámbito nacional. IV. Reflexiones. V. Referencias.

## I. BREVE REFERENCIA CONTEXTUAL

La protección de los derechos de las personas con discapacidad es un asunto de la mayor relevancia y respecto del cual los estados deben llevar a cabo todas las medidas legislativas o de cualquier otro carácter, encaminadas a generar su efectiva inclusión. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud calcula que más de mil millones de personas, esto es, aproximadamente el 15% de la población, sufre alguna forma de discapacidad; de dicha cifra, entre 110 y 190 millones de adultos, tienen discapacidades considerables<sup>1</sup>.

En términos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo y el Banco Mundial estima que el 20% de los pobres del mundo tienen discapacidades y tienden a ser consideradas dentro de

---

\* Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Agradezco a Cristina Viridiana Álvarez González, su apoyo en la recopilación de información y revisión en la elaboración del presente trabajo.

<sup>1</sup> Información consultable en la liga electrónica (link) identificada como <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.

sus comunidades como personas en situación de desventaja. Las mujeres sufren múltiple discriminación, ya que no solamente son excluidas debido a su género sino también por tener alguna discapacidad<sup>2</sup>.

En México, de acuerdo con datos del INEGI, en 2014 el 6.4% de la población del país (7.65 millones de personas) reportaron tener al menos una discapacidad, de las cuales, el 52.1% (3.98 millones de personas) son mayores de 60 años. La discapacidad motriz es la principal con el 37.32% (2.6 millones de personas)<sup>3</sup>. El estudio de referencia arroja cifras estimatorias las cuales indican que al menos en 19.1 de cada 100 hogares del país —equivalente al 6.14 millones de hogares— vive al menos una persona con discapacidad<sup>4</sup>.

En el ámbito del ejercicio de los derechos políticos, en 2018, al menos 453,970 personas inscritas en el Registro Federal de Electores cuentan con al menos una discapacidad (motriz, visual, auditiva, del habla, comprensión del lenguaje, mental o con más de alguna discapacidad), lo que trae consigo el establecimiento de medidas institucionales razonables que permitan garantizar que el ejercicio de estos derechos se realice en condiciones dignas<sup>5</sup>.

Los altos niveles de discriminación hacia las personas con alguna discapacidad denotan la falta de sensibilización de la población y una falla en el eficaz cumplimiento de los diversos compromisos internacionales en la materia. Al respecto, la Encuesta Nacional Sobre Discriminación (ENADIS) 2017, señala que al menos el 71.5% de los encuestados considera que *las personas con discapacidad son rechazadas por la mayoría de la gente*; el 58% considera que *los derechos de las personas con discapacidad se respetan poco o nada*; de igual forma, el 25% de los hombres y el 24% de las mujeres encuestadas

---

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas-Personas con Discapacidad-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información consultable en <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/>.

<sup>3</sup> Información consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn\\_stico\\_sobre\\_la\\_Situaci\\_n\\_de\\_las\\_Personas\\_Con\\_Discapacidad.\\_Mayo\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn_stico_sobre_la_Situaci_n_de_las_Personas_Con_Discapacidad._Mayo_2016.pdf).

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Reveles, César, “¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad”, Pájaro político, 28 de mayo 2018, disponible en la siguiente liga: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/>.

consideran que *las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo*; el 18% de los hombres y el 15% de las mujeres encuestadas *no le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona con discapacidad*<sup>6</sup>.

Los datos de referencia, tanto en el ámbito global como en el nacional, son preocupantes, no solo por el aspecto estadístico, sino también en relación con el enrarecido ambiente de discriminación que impide el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, acceso a la justicia, seguridad, salud, inclusión social, educativa, cultural y estructural.

En el citado contexto, es necesario que los compromisos internacionales se materialicen en medidas que permitan revertir las condiciones de exclusión o rechazo, que en la actualidad representan el principal obstáculo para la garantía real y efectiva de los derechos de las personas con discapacidad. Este aspecto es de suma relevancia, tenemos que transitar de una democracia formal —del reconocimiento de los derechos— a una democracia sustancial —a su efectiva garantía—. Uno de estos aspectos, es el relativo al ejercicio de los derechos de participación política de las personas con discapacidad.

En el presente estudio se realiza un breve recorrido respecto a algunos compromisos internacionales encaminados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad y, criterios que permiten orientar las medidas administrativas y judiciales que han tenido que adoptarse con la finalidad de visibilizar y revertir condiciones desfavorables en las que actualmente se encuentran estos grupos vulnerables.

## II. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL. UNA APROXIMACIÓN

En el ámbito internacional de protección de derechos humanos, existen diversos instrumentos que permite orientar el contenido, natu-

---

<sup>6</sup> Información consultable en la liga electrónica (link) identificada como: [http://www.cndb.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_061.pdf](http://www.cndb.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_061.pdf).

raleza y alcances de la protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad, así como del establecimiento de las garantías para su protección. De acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el término “discapacidad” se refiere a *una deficiencia física, mental, o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social*<sup>7</sup>.

Un aspecto destacable en dicho instrumento internacional es el relativo al carácter evolutivo del término “discapacidad”, ya que, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su preámbulo, establece que es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás<sup>8</sup>.

Respecto a las obligaciones mínimas para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, la citada Convención establece como propósitos fundamentales los de *promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto a su dignidad inherente*<sup>9</sup>.

En cuanto a la protección de los derechos políticos, la referida Convención prevé que los estados partes deberán garantizarlos en *igualdad de condiciones* y establece el compromiso de *asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública*; para lograr su materialización, la citada Convención prevé que se debe garantizar que los *procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar*<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Información consultable en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.

<sup>8</sup> Información consultable en: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.

<sup>9</sup> *Ídem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

Asimismo, el citado instrumento internacional, establece otras medidas que deben adoptarse como un mínimo exigible en la participación política de las personas con discapacidad, como por ejemplo, la *protección del voto secreto, sin intimidación*, así como la posibilidad de *presentarse como candidatos a las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública* en todos los niveles de gobierno, facilitar el *uso de nuevas tecnologías, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar, promover su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales*<sup>11</sup>.

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, establece como algunos de sus objetivos, la *prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad*<sup>12</sup>.

La referida Convención Interamericana indica, entre diversas obligaciones, las de adoptar medidas de *carácter legislativo, social, educativo, laboral, o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su integración en la sociedad*<sup>13</sup>. Estas obligaciones deben cumplirse de manera *progresiva*.

En materia de participación política, dicho instrumento interamericano establece el compromiso de los estados parte de *promover la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, sino existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención*<sup>14</sup>.

Al respecto, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido que *cualquier negación o limitación de la participación política de una persona con discapacidad por motivos de su capacidad jurídica,*

---

<sup>11</sup> *Ibídem.*

<sup>12</sup> *Op. Cit.*

<sup>13</sup> *Ídem.*

<sup>14</sup> *Ibídem.*

esencialmente el derecho a votar o a ser votado, se considera una violación a la Convención, dado que la misma prevé el reconocimiento efectivo de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones en la vida pública y política<sup>15</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha determinado que los derechos contemplados en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos no solo están previstos como derechos sino también como oportunidades; criterio respecto del cual se ha derivado la obligación de todos los estados sujetos a la jurisdicción de dicho tribunal interamericano de garantizar, a través de medidas positivas, que toda aquella persona que sea titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real de ejercerlos<sup>16</sup>.

Por su parte, en el ámbito regional europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el caso *Alajos Kiss vs Hungría*, estableció, entre otros, que la exclusión automática del registro nacional de electores por motivos de discapacidad, resultaba una medida desproporcionada al tratarse de una exclusión indiscriminada, por ello, el referido Tribunal Europeo resolvió que las restricciones absolutas al ejercicio de los derechos políticos (sufragio) basadas en la discapacidad eran violatorias a la Convención Europea de Derechos Humanos, lo que implica que la regulación sobre la limitación del ejercicio de los derechos políticos por los estados parte se encuentra reducido y debe sujetarse a un escrutinio mucho más estricto sobre su admisibilidad, teniendo en cuenta razones objetivas, razonables y proporcionales al fin que se busca<sup>17</sup>.

Los parámetros de referencia permiten identificar un estándar mínimo de protección de los derechos humanos de las personas con dis-

---

<sup>15</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/11/4, Observaciones generales al artículo 12 de la CDPD, emitida por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU, marzo-abril de 2014.

<sup>16</sup> Al respecto véanse, entre varios, la *Opinión Consultiva 6/86*, de 9 de mayo de 1986, párrafo 34; casos *Yatama vs Nicaragua*, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2005, párrafo 191 y, *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, de 6 de agosto de 2008, párrafo 140.

<sup>17</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2010, consultable en la liga (link) identificada como: [http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1138/DJ\\_ECHR\\_AlajosKissVHungary\\_2010.pdf?sequence=1](http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1138/DJ_ECHR_AlajosKissVHungary_2010.pdf?sequence=1).

capacidad cuya finalidad se cierre en garantizar su participación igualitaria con perspectiva incluyente. Las herramientas institucionales de protección de estos derechos, especialmente los de carácter político, son un tema en el que han puesto la mirada diversas instituciones en el ámbito nacional. Enseguida, expondré, mediante un breve recorrido, aquellas medidas que se han adoptado con la finalidad de revertir circunstancias de desventaja que han impedido su pleno ejercicio.

### III. ALGUNOS CASOS RELEVANTES EN EL ÁMBITO NACIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido diversos criterios encaminados a revertir la desigualdad en la que se encuentran las personas con discapacidad. En el presente apartado me referiré solo a algunas que, por considerarlas de especial impacto, trascendencia y relevancia envían un mensaje transformador sobre la modificación de prácticas indebidas que fueron consideradas discriminatorias y, respecto de las cuales, el máximo tribunal constitucional del país determinó medidas tendentes a revertirlas a partir del reconocimiento de un *modelo social*.

En este sentido, al resolver el amparo en revisión 410/2012, la SCJN determinó que la discapacidad no es una enfermedad, sino un estado causado por el contexto social en el que la persona se desenvuelve, por lo que las medidas que se adopten se dirigen a aminorar los obstáculos que presenta<sup>18</sup>.

Este *modelo social* que el Estado debe atender, también aparece reconocido en el amparo en revisión 1387/2012, relativo a la publica-

---

<sup>18</sup> Dicho Amparo dio origen a la Tesis V/2013 (10a.), de rubro: DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, t. 1, p. 630.

De igual forma véase la Tesis VII/2013 (10a.); de rubro: DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, t. 1, p. 633.

ción discriminatoria de una oferta de trabajo en la que expresamente se excluía de la posibilidad de acceder a un empleo a personas que tuvieran alguna incapacidad. Al respecto, la SCJN determinó que al tratarse de una labor intelectual y no física, la oferta de trabajo revictimizaba los derechos de las personas con discapacidad porque *la diferenciación o exclusión de quien sufre una discapacidad no encuentra una relación lógica o razonable entre el fin y la medida*<sup>19</sup>.

Otro precedente relevante es el emitido por la Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 159/2013 —relacionado con un juicio de interdicción decretado por motivos de *síndrome de asperger*— reconoció la existencia de un *modelo social* en el que la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad<sup>20</sup>.

En dicho precedente se determinó la preeminencia del *modelo social de asistencia en la toma de decisiones*, respecto al de “sustitución en la toma de decisiones” previsto en la legislación civil del entonces Distrito Federal; por ello, la Primera Sala de la SCJN estimó necesaria la implementación de una interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales que prevén la protección de personas con discapacidad. De esta manera, dicho precedente estableció una serie de directrices judiciales, entre los cuales destacan: a) que el estado de interdicción no opera de manera automática, b) la resolución judicial que la limite deberá tomar en consideración la *primacía de la autodeterminación libre de la persona*, c) los órganos jurisdiccionales deberán generar los escenarios idóneos para que se asista a las personas con discapacidad, guiándolas y aconsejándolas para que adopten su propias decisiones con lo que deberá observarse en todo momento la mayor *autotutela*.

---

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión 1387/2012, consultable en la siguiente liga electrónica (link): [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2012/10/2\\_139091\\_1794.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2012/10/2_139091_1794.doc).

<sup>20</sup> Consultable en: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2\\_147515\\_1701.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2_147515_1701.doc).

El asunto de referencia permitió generar un punto de inflexión respecto a la efectiva garantía de los derechos de las personas con discapacidad no solamente en los órganos jurisdiccionales sino también en todas las políticas públicas del Estado mexicano, las cuales deben desarrollarse a partir de *ajustes razonables* y desde un modelo social incluyente. El ejercicio de los derechos políticos es uno de estos rubros a los que Estado debe atender.

En cuanto a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, la SCJN sostuvo el criterio de la *mejor interpretación posible de su voluntad*, ya que *bajo este paradigma se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás*<sup>21</sup>.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido diversas determinaciones encaminadas a la protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad, por ejemplo, en la tesis XXVIII/2018, sostuvo, entre varios aspectos, que las autoridades jurisdiccionales electorales *deben asegurar el acceso efectivo a la justicia (...) desde una perspectiva que observe el llamado “modelo social de discapacidad”*, lo que conlleva la obligación de adoptar medidas como la de asignar un asesor jurídico, acondicionamiento de espacios físicos, acompañamiento de personas de confianza en el proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda de manera efectiva esa finalidad<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Tesis: 1a. CXV/2015 (10a.), de rubro PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APlicación del principio de mejor interpretación posible de su voluntad y sus preferencias (interpretación de los artículos 1 y 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad), Décima Época, registro: 2015138, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 46, septiembre de 2017, t. I, materia(s): Constitucional, p. 235.

<sup>22</sup> Tesis XXVIII/2018, de rubro PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD; consultable en la siguiente liga electrónica (link): <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=discapacidad>.

Un precedente relevante relacionado con el acceso a cargos de elección popular, es el identificado con la clave SUP-REC-1150/2018, relativo a la integración del Congreso del estado de Zacatecas. En dicho precedente la Sala Superior del TEPJF determinó la procedencia de la asignación de una diputación plurinominal a un candidato con discapacidad, en atención a que la legislación zacatecana establecía una protección reforzada para las personas con discapacidad y, si bien existía una colisión de derechos en relación con la paridad de género, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral determinó que dicho principio constitucional debe armonizarse con el derecho al voto pasivo de las personas con discapacidad, ya que, de lo contrario, se dejaría del lado la impartición de una *justicia electoral incluyente*, lo que implica sustentar determinaciones bajo contextos como los referidos, a partir de una “paridad flexible”<sup>23</sup>.

En materia de accesibilidad incluyente de los contenidos televisivos que difunden partidos políticos y candidatos, destaca la sentencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF, identificada con la clave SRE-PSC-27/2016<sup>24</sup>, mediante la cual, el referido órgano jurisdiccional estableció que la difusión de dichos materiales debe garantizar el *derecho de acceso a la información política y electoral de las personas con alguna discapacidad* (especialmente auditiva) y generar mejores condiciones de igualdad para la toma de decisiones en el ámbito público, de conformidad con los principios del sistema democrático<sup>25</sup>.

Respecto a la accesibilidad de dichos contenidos para las personas con discapacidad visual, en la sentencia SRE-PSC-45/2018 la referida Sala Regional Especializada, de oficio, determinó que los partidos políticos y candidatos deben realizar los ajustes razonables para la elaboración de propaganda televisiva que garanticen una mayor inclusión<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> SUP-REC-1150/2018, consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf).

<sup>24</sup> Consultable en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0027-2016.pdf>.

<sup>25</sup> Cfr. De la Mata Pizaña, Felipe y Coello Garcés, Clícerio (Coord.), *Tratado de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 425.

<sup>26</sup> Consultable en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0045-2018.pdf>.

Por su parte, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha emitido diversas determinaciones encaminadas a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Un ejemplo de ello es el *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de las Mesas Directivas de Casilla*, en el que se desarrollan directrices de actuación para los funcionarios electorales en el empleo del lenguaje, capacitación, medidas de asistencia, acompañamiento y adecuado empleo de materiales y apoyo<sup>27</sup>.

De igual forma, el INE y los institutos electorales locales han adoptado diversas medidas razonables tendentes a revertir las condiciones de vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad, entre ellas, destacan las relativas a la impresión de plantillas braille, la emisión de trípticos o folletos con información sencilla en materia electoral, inclusión de mamparas móviles, trato preferencial a las personas con discapacidad para emitir su voto y la adecuación de condiciones de accesibilidad de las casillas.

Los criterios y las medidas de referencia indican un mínimo observable por todas las autoridades que permitan que las personas con discapacidad ejerzan plenamente sus derechos. En esta labor, las autoridades electorales tienen el gran reto de generar las condiciones óptimas, razonables y efectivas, que permitan visibilizar y revertir situaciones de desfavorecimiento en el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad.

#### IV. REFLEXIONES

Una premisa esencial de un Estado Constitucional de Derecho es la inclusión, sin ella, la igualdad solo sería retórica. Actualmente contamos con un marco jurídico sólido, que se integra tanto por la legislación nacional como por los diversos compromisos y recomendaciones internacionales, que buscan generar mejores prácticas encaminadas a revertir la situación de desfavorecimiento en la que se encuentran las personas con discapacidad. Sin embargo, de nada sirve contar con

---

<sup>27</sup> Consultable en: <http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf>.

un marco jurídico de vanguardia si en la práctica estos deberes no se materializan en una mejor calidad de vida.

Es necesario tomarnos la Constitución en serio, para ello, es imprescindible realizar todos los esfuerzos, necesarios y razonables, encaminados a ajustar las circunstancias que impiden el pleno ejercicio de los derechos. De nada sirve tener derechos sin cauces institucionales efectivos. Los esfuerzos internacionales encaminados a garantizar el pleno ejercicio de las personas con discapacidad deben realizarse por los estados al máximo de sus capacidades. En esta labor, es imprescindible visibilizar la situación de desventaja en la que actualmente se encuentran inmersos los grupos vulnerables, esto se puede lograr a partir de agendas incluyentes en todos los sectores del Estado. Debemos ser conscientes de que las desigualdades estructurales impactan negativamente en el ejercicio de los derechos y, consecuentemente, en la calidad de nuestra democracia.

La protección de los derechos políticos no escapa a la necesidad de realizar las acciones necesarias para generar condiciones que permitan la efectiva participación de las personas con discapacidad. Los esfuerzos legislativos, jurisdiccionales y administrativos tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad han sido adecuados, sin embargo, aun falta mucho por hacer. Es necesario transitar de la participación política al empoderamiento de las personas con discapacidad. Debemos transitar del discurso a la inclusión, porque una democracia sin inclusión, no es democracia.

## V. REFERENCIAS

- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CRPD/C/11/4, observaciones generales al artículo 12 de la CDPD, emitida por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU, marzo-abril de 2014, consultable en: [https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/crpd/gc/dgcarticle12\\_sp.doc](https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/crpd/gc/dgcarticle12_sp.doc).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2005, consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf).

- opinión consultiva 6/86, de 9 de mayo de 1986, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)) identificada como: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf).
  - caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, de 6 de agosto de 2008, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf)) identificada como: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>.
- DE LA MATA PIZAÑA, Felipe y Coello Garcés, Clicerio (Coord.), Tratado de Derecho Electoral, Tirant lo Blanch, México, 2018.
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE DISCRIMINACIÓN 2017, CONAPRED, CNDH, UNAM, CONACYC, INEGI, consultable en la siguiente liga electrónica: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2018\\_061.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_061.pdf).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de las Mesas Directivas de Casilla, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf)): <http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm)) identificada como: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf)) <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.
- Personas con Discapacidad-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health)): <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México, Informe mayo 2016, consultable en la siguiente liga electrónica ([link](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn_stico_sobre_la_Situaci_n_de_las_Personas_Con_Disapacidad._Mayo_2016.pdf)) identificada como: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn\\_stico\\_sobre\\_la\\_Situaci\\_n\\_de\\_las\\_Personas\\_Con\\_Disapacidad.\\_Mayo\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn_stico_sobre_la_Situaci_n_de_las_Personas_Con_Disapacidad._Mayo_2016.pdf).
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, amparo directo en revisión 159/20132, consultable en la siguiente liga electrónica identificada como: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2\\_147515\\_1701.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2_147515_1701.doc).
- tesis V/2013 (10a.), de rubro: DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN;

Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, t. 1.

- tesis VII/2013 (10a.); de rubro: DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO; Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, t. 1, p. 633.
- tesis: 1A. CXV/2015 (10a.), de rubro: PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD), Época: Décima Época Registro: 2015138, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 46, septiembre de 2017, t. I, Materia(s): Constitucional.
- amparo directo en revisión 1387/2012, consultable en la siguiente liga electrónica (link): [www2.scjn.gob.mx/juridical/engroses/1/2012/10/2\\_139091\\_1794.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridical/engroses/1/2012/10/2_139091_1794.doc).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sentencia SUP-REC-1150/2018, consultable en la siguiente liga electrónica (link): [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf).

- sentencia SRE-PSC-0027/2016, consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0027-2016.pdf>.
- sentencia SER-PSC-0045/2018, consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0045-2018.pdf>.
- tesis XXVIII/2018, de rubro PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD; consultable en la siguiente liga electrónica (link): <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=discapacidad>.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, Caso Alajos VS Hungría, consultable en la siguiente liga electrónica (link) identificada como: [http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1138/DJ\\_ECHR\\_AlajosKissVHungary\\_2010.pdf?sequence=1](http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1138/DJ_ECHR_AlajosKissVHungary_2010.pdf?sequence=1).

REVELES, CÉSAR, “*¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad*”, Pájaro político, 28 de mayo 2018, disponible en la siguiente liga: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/>.

# Mujeres y hombres. Los mismos derechos en contextos asimétricos

CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES\*

*“...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”.*

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>1</sup>.

**SÍNTESIS:** A partir de la experiencia de los últimos procesos electorales, considerando la obligación que tiene toda autoridad de prevenir, sancionar y reparar la afectación de los derechos de las mujeres y a efecto de combatir la invisibilización y la normalización del contexto desigual en el que participan en política, se presenta un breve análisis de tres condiciones que, como se razona más adelante, impiden o al menos dificultan a las mujeres, el ejercicio pleno de sus derechos político-electORALES.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Los derechos político-electORALES en los instrumentos internacionales de derechos humanos.* III. *Mujeres y hombres en un contexto asimétrico.* III.1. *Titularidad de los órganos internos de los partidos;* III.2. *Paridad sustantiva en las postulaciones;* III.3. *Violencia política en razón de género.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Un sistema democrático debe estar basado en la igualdad, ser incluyente y protector de la diversidad, si no, no es verdaderamente democrático.

Con esta convicción, el lograr nuevos equilibrios en la distribución del poder, históricamente en manos de los hombres, no es tarea sencilla, se requiere transformar una cultura basada en un modelo

\* Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. @Carlos\_Eguiarte.

<sup>1</sup> En adelante CEDAW, por las siglas en Inglés de *Convention to Eliminate of All Discrimination Forms Against Women.*

patriarcal, que diseñó la forma de hacer política como un asunto de hombres, que compiten con otros hombres por un espacio público.

Este desequilibrio histórico, ha cobrado víctimas que tienen nombre y rostro, por ello es importante tener claro el enfoque de visibilizar sin re-victimizar, con la convicción de transitar de la anécdota, a las acciones institucionales, para dignificar el paso de las mujeres por la política.

Partiendo de tal premisa, en este trabajo se busca, por un lado, ser parte de los esfuerzos por visibilizar la realidad que muchas mujeres viven cuando deciden participar en política, y por el otro, someter a la mejor opinión de quien lee este trabajo, algunas consideraciones que, en concepto del que escribe, constituyen asignaturas pendientes que nos alejan de una verdadera igualdad sustantiva.

## II. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

A 70 años de que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara y proclamara en París, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y a 40 de la suscripción del “Pacto de San José”, es una tarea obligada el reflexionar sobre los avances y los desafíos que tenemos en la vida democrática de nuestro país y de manera particular, en este trabajo, lo haremos respecto de las condiciones en que las mujeres ejercen en México sus derechos político-electORALES.

Vale la pena destacar la obligatoriedad que se tiene en las instituciones públicas de promover el conocimiento de los derechos humanos y garantizar condiciones para su ejercicio efectivo, derechos que la propia Asamblea General reconoce en la Declaración Universal como:

...un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, consultable en: [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

Además de construir este compromiso multilateral, una de las grandes aportaciones de la Declaración Universal es que, con el reconocimiento general de la dignidad intrínseca de las personas y la igualdad en la titularidad de los derechos sin distinguir raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad o posición económica, se constituye como un gran vínculo que procura convertirnos en integrantes de lo que ella misma llama “familia humana”.

Por su parte la CEDAW, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, se constituyó como el tratado de derechos humanos de las mujeres que vincula de diversas formas a los Estados partes, para que tomen acciones tendientes a inhibir cualquier tipo de discriminación en su contra.

... La Convención obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer, de tal manera que quedan obligados a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los derechos del hombre y a garantizar, por conducto de los tribunales y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

Igualmente obliga a éstos a adoptar todas las medidas adecuadas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. Para estos fines permite medidas transitorias de acción afirmativa<sup>3</sup>.

En buena medida, esta obligación ha dado frutos que tenemos a la vista, hay muchos y muy valiosos ejemplos que en la última década han significado un golpe de timón y que nos conduce hacia nuevos retos en la tarea de garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos político-electORALES en igualdad de oportunidades; el marco normativo ha evolucionado y los partidos políticos se han visto obligados a postular más mujeres, esto ya es un avance en sí mismo, sin embargo, como veremos más adelante, queda mucho camino por recorrer.

<sup>3</sup> Raphael de la Madrid, Lucía, *Derechos Humanos de las Mujeres: un Análisis a Partir de su Ausencia*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2a ed., 2016, p. 52.

Respecto del Sistema Interamericano, Felipe de la Mata, en su obra *Control de Convencionalidad de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, refiere que:

El Sistema tiene sus fundamentos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948; la Carta de la OEA (1948), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en 1969 y vigente desde 1978. Es, sin duda, uno de los mecanismos de garantía internacional más efectivos para la protección de los derechos humanos de la región, puesto que cuenta con un procedimiento de naturaleza jurisdiccional para imponer responsabilidad a los Estados de América que transgredan los derechos, y del que México forma parte de manera plena desde 1998, al aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana<sup>4</sup>.

En esta tesitura, la Carta Democrática Interamericana<sup>5</sup> de la OEA, adoptada en la Asamblea General extraordinaria celebrada el 11 de septiembre de 2001, es considerada como uno de los instrumentos interamericanos más completos, promulgado para la promoción y fortalecimiento de los principios, prácticas y cultura democráticas entre los Estados partes.

El artículo 9 de la Carta, determina que:

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las américa, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Ese es el motivo por el que resulta relevante analizar la forma en la que ejercemos nuestros derechos humanos, porque efectivamente, la eliminación de cualquier forma de discriminación a la mujer, fortalece nuestra democracia.

<sup>4</sup> De la Mata Pizaña, Felipe, *Control de Convencionalidad de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 143.

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), *Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos* puede consultarse en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm).

### III. MUJERES Y HOMBRES EN UN CONTEXTO ASIMÉTRICO

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>, determina la igualdad que ante la ley tiene el varón y la mujer, en esa lógica, también está diseñado el marco jurídico de nuestro sistema electoral, es decir, no hay duda de que en el papel, los derechos de mujeres y hombres son los mismos.

En apoyo a esa idea y en referencia al mismo artículo constitucional, Olga Lazcano refiere que, “...Se considera que este enunciado es letra muerta mientras no exista igualdad neta de oportunidades que permitan a hombres y mujeres alcanzar una igualdad en todos los ámbitos”<sup>7</sup>.

Es claro que las condiciones en las que participan en política los hombres, no guardan simetría con las condiciones que enfrentan las mujeres, y aunque la lista es larga, en atención a la extensión de este trabajo, nos concretaremos a señalar brevemente tres temas en los que, si bien hay avances, tenemos un largo camino por recorrer.

#### III.1. Titularidad de los órganos internos de los partidos

Para abordar este tema, es indispensable tener clara la intención del legislador federal que al diseñar la Ley General de Partidos Políticos, determina como un fin de los partidos, el promover la participación del pueblo en la vida democrática y les impone la obligación de buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de sus candidaturas<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> En adelante CPEUM.

<sup>7</sup> Lazcano, Olga, “Mujeres, política y elecciones”, en Ayala, Alfonso, *Visiones Críticas de la Democracia Electoral*, Xalapa, Ver, Universidad Veracruzana, 2016, p. 387.

<sup>8</sup> Ley General de Partidos Políticos, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf), que en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 3, señala: “...3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos. 4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales

Aunque parece evidente, es de destacarse la importancia de esta idea, ya que para que las mujeres obtengan mejores postulaciones y destinen más recursos en sus campañas, tienen que estar en los espacios de toma de decisiones al interior de sus partidos.

En palabras de Salvador Nava Gomar, “Solo la inclusión en los procesos de toma de decisiones y en el debate público, garantiza la participación igualitaria de los distintos géneros. El proceso de inclusión inicia con el reconocimiento de las causas y circunstancias que permiten, promueven o propician la exclusión pero no se detiene ahí, no puede ni debe hacerlo”<sup>9</sup>.

Sin duda alguna, la igualdad sustantiva demanda de la participación decidida de todos los actores de la vida pública y los partidos políticos no pueden ser la excepción, ya que, como lo refiere Báez Ríos “... la paridad contribuye a consolidar la democracia, pues posibilita afrontar la discriminación estructural, construir un significado social simbólico más igualitario, abrir la agenda política y enriquecer la deliberación política”<sup>10</sup>.

Debido a que los criterios jurisdiccionales van en el mismo sentido, valdría la pena tener a la vista la jurisprudencia 20/2018 con el rubro: PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN<sup>11</sup>. No sobra decir que, la Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018, aprobó por

---

y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros. 5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”.

<sup>9</sup> Nava, Salvador, “Igualdad de Género en las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Avances progresivos para su consolidación”, en Zavala, Marco Antonio y Zertuche, Fernando, *La Justicia Electoral, Resoluciones Primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* México, TEPJF, 2015, p. 334.

<sup>10</sup> Báez, Ríos, *El Proceso Electoral Federal (2012)*, México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 386.

<sup>11</sup> Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2018&tpoBusqueda=S&sWord=.>

unanimidad de votos esta jurisprudencia y la declaró formalmente obligatoria.

Así, la jurisprudencia referida señala que:

... los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas. Por tanto, aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres.

En similar sentido, la sentencia SUP-JDC-369/2017<sup>12</sup> y acumulados, a foja 102 refiere: "...los partidos políticos constitucionalmente, al ser catalogados como instituciones de interés público, de participación política, democráticos, plurales, deben ser los primeros interesados en atender la igualdad paritaria hacia el régimen interior, de manera que las mujeres accedan a los cargos directivos e intervengan en su funcionamiento, organización y toma de decisiones".

Para fortalecer el criterio, es oportuno destacar que la sentencia SUP-REC-531/2018 a foja 18, señala que "... Para la paridad 'electoral', el acceso efectivo a los derechos políticos de mujeres y hombres, implica su aplicación en los cargos de las dirigencias partidarias, en las etapas del proceso electoral como son las elecciones, así como el derecho al voto pasivo en su vertiente de acceso y desempeño del cargo".

En el plano supranacional, dentro del Consenso de Quito en 2007, se suscribió un punto de acuerdo en el sentido de propiciar al interior de los partidos políticos la inclusión paritaria de mujeres en los espacios de toma de decisiones<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Consultable en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0369-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0369-2017.pdf).

<sup>13</sup> En el Consenso de Quito, celebrado en agosto de 2007, en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL se acordó: "... VIII) Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con

Siete años después, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria aprobada en Panamá, en diciembre de 2014, como parte de los trabajos del Encuentro Parlamentario denominado: *Mujeres, Democracia Paritaria*, señaló en su artículo 22, que los estatutos y reglamentos de las organizaciones políticas jurídicamente habilitadas, deben contemplar la constitución y composición de estructuras orgánicas que respeten y promuevan la igualdad sustantiva.

“A ellos les incumbe... Garantizar la libre e igual participación política de hombres y mujeres, así como la composición paritaria (paridad) en todas las instancias de dirección interna, tanto en la estructura de poder como en la toma de decisiones...”<sup>14</sup>

Como se puede apreciar, tanto el marco legal, como las voces de expertos, los criterios jurisdiccionales, los esfuerzos de la comunidad internacional, así como los estatutos de los institutos políticos, están claramente orientados a lograr la presencia paritaria al interior de los partidos y colocar a las mujeres en los espacios de toma de decisiones. En los hechos, esto no es así.

Queda como un tema a reflexionar, si la Ley General de Partidos Políticos, al determinar que el colegiado responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos de los partidos, debe estar integrado democráticamente, también debería exigir que se constituyera en paridad, de esta manera, el órgano que dictamina la elegibilidad y registra a las y los candidatos, tendría incorporada una visión femenina<sup>15</sup>.

---

el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado; IX) Propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, a fin de lograr la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones...”

<sup>14</sup> Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, documento completo consultable en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americanas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20de%20democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=2258>.

<sup>15</sup> El artículo 43, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que entre los órganos internos de los partidos políticos deberá contemplarse: “... d) Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del par-

Así pues, la problemática está planteada; en opinión de Marta Lamas: “Pese a los espacios ganados, todavía hoy las mexicanas siguen subrepresentadas en la política, y sus necesidades e intereses básicos no figuran en las agendas de la mayoría de los partidos. Persiste una enorme brecha entre la gran participación femenina en la base de los partidos y una muy escasa representación en los órganos de dirección”<sup>16</sup>.

Con los argumentos expuestos, podemos inferir que en la misma medida en que se alcance la democracia paritaria al interior de los partidos, se eliminarán los factores estructurales que históricamente han colocado en situación de desventaja a las mujeres.

### ***III.2. Paridad sustantiva en las postulaciones***

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, conceptualiza a la igualdad sustantiva como “...el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>17</sup>. Sobre esa base y haciendo particularmente referencia al ejercicio de derechos político-electorales, podemos decir que se trata de un anhelo no alcanzado.

Son muchos los avances que tenemos hoy en día en materia de postulación paritaria, tanto la paridad vertical, como la horizontal, han sido objeto de análisis y discusiones, que sin duda alguna, han dado buenos resultados.

Uno de los más recientes mecanismos de paridad, fue el incorporar el criterio de bloques, para evitar que las mujeres fueran postuladas exclusivamente a distritos y municipios con menor votación.

---

tido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular;” y en el artículo 44, párrafo 1, inciso b), de la misma norma refiere: “...b) El órgano colegiado a que se refiere el inciso d), del párrafo 1 del artículo anterior: I. Registrará a los precandidatos o candidatos y dictaminará sobre su elegibilidad, y II. Garantizará la imparcialidad, equidad, transparencia y legalidad de las etapas del proceso”.

<sup>16</sup> Lamas, Marta, “Las Feministas y su Participación en los Procesos Electorales de la Transición Democrática”, en Becerra, Ricardo, *Informe Sobre la Democracia Mexicana en una Época de Expectativas Rotas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2017, p. 60

<sup>17</sup> Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH\\_14061h8.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_14061h8.pdf).

En el caso del estado de Querétaro, los bloques fueron elaborados con el criterio de competitividad, es decir, se agruparon en tres bloques municipios y distritos, de acuerdo a la votación que obtuvo cada partido político de manera individual en la elección inmediata anterior (votación más baja, votación media y votación más alta).

Si bien, los criterios de paridad buscaron promover y hacer efectivo el derecho de igualdad de oportunidades entre los géneros, parecía que a la luz de las postulaciones que hicieran los partidos políticos en el proceso electoral de 2018, persiste un denominador común, que, voluntaria o involuntariamente, coloca a los hombres en posiciones privilegiadas respecto de las mujeres.

En principio, debemos decir que los partidos políticos cumplieron con los criterios impuestos, sin embargo, la experiencia nos invita a mirar hacia nuevas posibilidades que permitan a las mujeres, no solo competir en condiciones iguales desde la óptica cuantitativa, sino que se verifique de igual manera desde la óptica cualitativa.

Para sostener esta afirmación, bastaría citar como un ejemplo que, en las elecciones de ayuntamiento de 2018 en el estado de Querétaro, en la capital, que es el municipio que cuenta con mayor población y presupuesto, la totalidad de los candidatos fueron hombres, en cambio, en el municipio serrano de San Joaquín, que es el que tiene menor población y maneja el menor presupuesto, todos los partidos políticos postularon a mujeres.

Es preciso indicar que, el hecho de que los partidos tengan una tendencia a postular mujeres en los ayuntamientos de menor población y fuerza económica, trae aparejado el efecto nocivo de que, el recurso orientado a las campañas femeninas sea sensiblemente menor al recurso destinado a las campañas de los hombres.

Revisemos ahora, el criterio de bloques en función de competitividad.

En realidad, se parte de una falsa premisa al suponer que en los municipios en los que un partido político obtuvo mayor votación en una jornada electoral, serán en consecuencia, los que tendrán mayores posibilidades de triunfo en la elección siguiente, ya que el número de votos para un partido (vaya en coalición o no), depende de diversos factores que cambian de manera muy importante de un proceso a otro.

Lo anterior queda demostrado al integrar los bloques para ayuntamiento con el mismo criterio de competitividad, ocupando la votación obtenida en 2018 y comparándolos con los bloques integrados con la votación de 2015, encontrando que ningún partido político conservó el mismo nivel de competitividad en todos los municipios. Es decir, ningún partido, conservó sus bloques con la misma integración.

Más aun, una constante en la vida democrática del Estado, es el alto nivel de alternancia, lo cual es contrario a los criterios que sustentan la idea de bloques en función de su competitividad.

De igual modo fortalece esta idea, el hecho de que en 2018, tuvimos partidos políticos que no registraron planillas en la totalidad de los municipios de Querétaro (uno de ellos no registró en seis), en estos casos, al no haber obtenido votación, esos municipios conformarían el bloque de menor votación, cuando en términos reales no se conoce el grado de preferencia que ese partido puede alcanzar.

A pesar de que como lo señalamos, los partidos cumplieron con los criterios de paridad, no existe evidencia de haber alcanzado las metas buscadas, al contrario, en la estadística queda documentado que en el proceso electoral de 2015, sin el criterio de bloques, llegaron a la presidencia municipal nueve mujeres y en la elección de 2018, en la que se aplicó el criterio de bloques por competitividad, obtuvieron el triunfo solamente seis.

Con esta base, obligar a los partidos políticos, a que cumplan con los bloques construidos en función de la competitividad es una suerte de ilusión óptica, ya que como lo vimos, en términos reales no incrementa la posibilidad de que las mujeres candidatas accedan a los cargos de elección popular.

No se puede soslayar el hecho de que en principio es el Legislativo local quien debe establecer las medidas necesarias para promover la igualdad de acceso a la mujer a la participación política y solo en caso de que dichas medidas resulten ineficaces para alcanzar su finalidad las autoridades deben de intervenir a fin de garantizar su efectividad y, por ende, los derechos político-electORALES de las mujeres<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> González, Gudiño, “Evolución de la Paridad de Género y la Necesidad de una Verdadera Equidad, Los alcances de su sentido vertical y horizontal”, en Olivos Campos José René, *Democracia Política Electoral, Balance y Desafíos*, México, Porrúa, 2015, p. 34.

Entonces, es necesario analizar con mayor profundidad y discutir, si el criterio de bloques por competitividad es el óptimo, o si el criterio en función de la densidad poblacional puede incorporarse y se evite con ello, que las mujeres sean postuladas exclusivamente en los municipios con menor población y presupuesto.

También la función legislativa se debe hacer con perspectiva de género, es por ello, que en caso de que se asumiera este nuevo criterio, sería importante conservar la regla que constituye una suerte de doble rasero, al prohibir también que un partido postule exclusivamente a mujeres, en los tres municipios que en cada bloque tengan menor población.

### *III.3. Violencia política en razón de género*

Como punto de partida, y a efecto de aproximarnos a una definición de violencia política en razón de género, valdría la pena tener presente la jurisprudencia 48/2016<sup>19</sup> del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, en la que se indica que “...la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo...”

No podremos alcanzar una paridad sustantiva, hasta no erradicar la violencia política en razón de género, sobre el particular, la sentencia SUP-REC-531/2018<sup>20</sup> ha fijado un criterio relevante que, con

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 48/2016, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49, consultable en: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=48/2016>.

<sup>20</sup> Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia Recurso de Reconsideración de 30 de junio 2018, consultable en: <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/197ed7f553c0584.pdf>.

toda seguridad, en poco tiempo dará cuenta de su importancia y su verdadero alcance.

Se trata de un asunto inédito para la Sala Superior, que desde la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, decide (con el voto razonado de dos Magistrados) conocer de este recurso de reconsideración ampliando los criterios de procedencia por el interés o la importancia fundamental que tiene para el sistema jurídico, el resolver respecto a la elegibilidad de un candidato que en el desempeño de su función pública cometió actos de violencia política en razón de género.

Dicho de otra manera, la sentencia busca dilucidar si la comisión de conductas que constituyen violencia política en razón de género, puede tener como consecuencia el incumplimiento del requisito de tener un modo honesto de vivir, y por lo tanto, no ser elegible para ser votado en un cargo público.

Para estar en posibilidades de que la ciudadanía ejerza sus derechos, entre ellos el del voto pasivo, es necesario, en términos del artículo 34 de la CPEUM, que se cuente con la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Respecto del alcance de esta expresión, la jurisprudencia 18/2001 con rubro MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO, determina que modo honesto de vivir es:

...la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa... En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 18/2001, Tercera Época, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23, consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=18/2001&tpoBusqueda=S&sWord=18/2001>.

La sentencia en análisis, a foja 17, señala que:

...cuando un servidor público aprovecha su cargo para generar hechos de violencia, inobserva los dos elementos principales que conforman el sistema democrático.

El primero, porque sus decisiones están modificando las razones por las cuales fue electo, esto es, respetar y tutelar los derechos humanos.

Y el segundo, porque como resultado de su elección utiliza el poder para mermar y obstaculizar el pleno reconocimiento de esos derechos, que son principios estructurales que conforman el sistema...

Al analizar el principio de no revictimización, en la sentencia se considera que se incumple cuando quien cometió los actos de violencia se registra para reelegirse en el cargo y la mujer víctima de violencia se invisibiliza, y se mantiene en una posición de vulnerabilidad.

A foja 22, la sentencia invocada indica:

... Necesidad de atribuir consecuencias relevantes a la violencia política por razones de género para dar eficacia a la paridad electoral sustantiva.

Cuando una mujer es violentada políticamente por razones de género, se traduce en una vulneración a la paridad electoral sustantiva, respecto de lo cual las autoridades deben establecer las medidas necesarias, suficientes y bastantes para garantizar los derechos político electorales de la víctima y erradicar este tipo de conductas antisociales, a efecto de dotar de contenido real al principio constitucional de igualdad.

Con esta visión, la Sala Superior revoca el registro de la persona que fue postulada para ser reelecta como Presidente Municipal, y que estando en funciones ejerció violencia política en razón de género, al considerar que no cumple con el requisito de tener un modo honesto de vivir, dándole definitividad a un criterio que representa un avance en la lucha contra la violencia política en contra de las mujeres y nos acerca a un sistema democrático más igualitario.

Podemos concluir que el precedente analizado no es menor, pero el tamaño del problema tampoco; en lo que en realidad habría que poner énfasis, es en la importancia que ha cobrado hoy en día, el juzgar con perspectiva de género.

Desde otro enfoque, pero que de igual forma constituyen actos de discriminación y violencia política en razón de género, está el ejercicio de los recursos económicos desde las cúpulas de los partidos políticos.

En materia de capacitación, habría que decir que en la medida en que mujeres y hombres conozcamos nuestros derechos, estaremos en posibilidad de exigirlos, es por eso, que la capacitación en cualquier organización representa una estrategia indispensable para la consecución de sus fines; es claro que si pretendemos superar obstáculos culturales y sociales que impiden el pleno desarrollo de las mujeres, entonces debemos garantizar la adecuada ejecución de acciones que inhiban el rezago en su participación.

En el caso de la norma comicial queretana<sup>22</sup>, prevé en su artículo 39, fracción I, inciso h), que para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el cinco por ciento del financiamiento público ordinario.

Es un asunto de primer orden, que al interior de los partidos se haga un diagnóstico de necesidades y un plan de ejecución de estos recursos, que permita alcanzar los fines planteados por la propia norma.

Efectivamente, cuando hablamos de la participación política de las mujeres, no caben simulaciones, el recurso económico que corresponda ejercer para su desarrollo político, debe invertirse bajo la estrategia de la construcción de perfiles sólidos y competitivos, que maximicen la posibilidad de acceso a cargos de elección popular.

Por otro lado, en cuanto al financiamiento de campañas políticas femeninas, se hicieron públicos diversos pronunciamientos en el sentido de que los partidos políticos orientaron recursos económicos en un porcentaje mayor a los candidatos hombres.

En palabras de Santiago Nieto “...otro elemento, además del cultural es el económico. Es más fácil para los hombres conseguir apoyos para las campañas electorales que para las mujeres. El pobre desarrollo económico, y el proceso de feminización de la pobreza, no abonan en la formación de liderazgos...”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ley Electoral del Estado de Querétaro, consultable en: [http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley\\_Electoral\\_del\\_Estado\\_de\\_Queretaro.pdf](http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf).

<sup>23</sup> Nieto, Santiago, *Los Derechos en los Tiempos del Género (de mujeres, feminismo y derechos)*, Querétaro, IEEQ, 2013, p. 73.

## IV. CONCLUSIONES

Hay un largo camino por recorrer para llegar a una verdadera igualdad sustantiva, y en este reto, una de las áreas de oportunidad más claras y que no podemos dejar de atender, es la construcción de una nueva ciudadanía, que reconozca en la igualdad entre hombres y mujeres, una fuerza centrípeta que nos una y nos fortalezca.

Vale la pena reflexionar que, buena parte de los desafíos que observamos, debemos enfrentarlos con la participación comprometida de los partidos políticos. Si no son nuestros aliados, será muy difícil alcanzar pronto el objetivo planteado.

No debemos pasar por alto que, como Estado mexicano, tenemos que adecuar sin dilaciones nuestro marco normativo, a efecto de inhibir cualquier acto discriminatorio en contra de la mujer.

En efecto, el artículo 2º de la CEDAW, refiere: “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: ... f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer...”

En ese mismo sentido, de acuerdo con el artículo 24 de la Convención, los Estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional, para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en dicho instrumento.

Para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en plenitud, es muy importante contar con espacios para cuestionar el actual estado de cosas, y proponer siempre ideas nuevas que nos permitan aspirar a ejercer nuestros derechos de mejor manera.

En esta búsqueda por consolidar la democracia paritaria, dejamos a juicio del lector, algunas ideas que, bien vale la pena que sean discutidas y, en su caso, promover su integración al nuevo marco jurídico.

Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos, debe convertirse en un objetivo obligado de toda institución, solo así lograremos trascender como sociedad y solo entonces conformaremos la gran *familia humana* que estamos llamados a ser.

## V. REFERENCIAS

### Bibliográficas

- BÁEZ, Ríos, *El Proceso Electoral Federal* (2012), México, Tirant lo Blanch, 2016.
- DE LA MATA, Felipe, *Control de Convencionalidad de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016.
- GONZÁLEZ, Gilas, Báez, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- GONZÁLEZ, Gudiño, “Evolución de la Paridad de Género y la Necesidad de una Verdadera Equidad, Los alcances de su sentido vertical y horizontal”, en Olivos Campos José René, *Democracia Política Electoral, Balance y Desafíos*, México, Porrúa, 2015.
- LAMAS, Marta, “Las Feministas y su Participación en los Procesos Electorales de la Transición Democrática”, en Becerra, Ricardo, *Informe Sobre la Democracia Mexicana en una Época de Expectativas Rotas*, México, Siglo Veintiuno Editores, primera edición, 2017.
- LAZCANO, Olga, “Mujeres, política y elecciones”, en Ayala, Alfonso, *Visiones Críticas de la Democracia Electoral*, Xalapa, Ver, Universidad Veracruzana, Primera Edición, 2016.
- NAVA, Salvador, “Igualdad de Género en las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Avances progresivos para su consolidación”, en Zavala, Marco Antonio y Zertuche, Fernando, *La Justicia Electoral, Resoluciones Primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, México, TEPJF, Primera Edición, 2015.
- NIETO, Santiago, *Los Derechos en los Tiempos del Género (de mujeres, feminismo y derechos)*, Querétaro, IEEQ, Primera Edición, 2013.
- RAPHAEL DE LA MADRID, Lucía, *Derechos Humanos de las Mujeres: un Análisis a Partir de su Ausencia*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Segunda Edición, 2016.

### Electrónicas

- CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, consultable en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- CONSENSODEQUITO,consultableen:[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40449/Consenso\\_Quito\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40449/Consenso_Quito_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR, Y ERRADICAR LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LA MUJER, Con-

vención Belem Do Pará, consultable en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, CEDAW, consultable en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER, consultable en: [https://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_sobre\\_los\\_derechos\\_politicos\\_de\\_la\\_mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf).

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, consultable en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

NORMA MARCO PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA PARITARIA, consultable en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20de%20democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=2258>.

PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, consultable en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, consultable en: [http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley\\_Electoral\\_del\\_Estado\\_de\\_Queretaro.pdf](http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf).

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).

LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, consultable en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006).

TEPJF, jurisprudencia 48/2016, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49. Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=48/2016>.

— sentencia Recurso de Reconsideración de 30 de junio 2018, SUPREC-531/2018. Consultable en: <http://sitios.te.gob.mx/genero/media/pdf/197ed7f553c0584.pdf>.

— jurisprudencia 20/2018, Sexta Época, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>.

— jurisprudencia 18/2001, Tercera Época, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23. Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=18/2001&tpoBusqueda=S&sWord=18/2001>.

— sentencia SUP-JDC-369/2017, consultable en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0369-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0369-2017.pdf).

*Desafíos de la Democracia Incluyente*, se terminó de imprimir en febrero de 2019, en los talleres gráficos de  
TIRANT LO BLANCH, Río Tiber 66, piso 4,  
col. Cuauhtémoc, 06500, Ciudad de México.  
El tiro consta de 1000 ejemplares

# **DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA INCLUYENTE**

## **PRÓLOGO**

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

## **CON LA AUTORÍA DE:**

YURI BELTRÁN MIRANDA  
ROSELIA BUSTILLO MARÍN  
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA  
CARLOS RUBÉN EGUILARTE MERELES  
YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ  
LUIS ESPÍNDOLA MORALES  
ALFONSO HERRERA GARCÍA  
FAN JUA RIVAS  
RITA BELL LÓPEZ VENCES  
MÓNICA MACCISE DUAYHE  
FABIOLA MARTÍNEZ RAMÍREZ  
GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ  
MARÍA PÉREZ CEPEDA  
JUAN RIVERA HERNÁNDEZ  
GERARDO ROMERO ALTAMIRANO  
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO  
JAIME ARTURO VERDÍN PÉREZ  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

El 2018 tiene una significación muy importante para la Democracia incluyente y para los Derechos Humanos, ya que se cumplen cuarenta años de vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José de Costa Rica". También se cumplen setenta años de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá), y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París).

De esta manera, este esfuerzo colectivo no solamente permite conmemorar a la democracia dentro de los aniversarios señalados, sino sumar reflexiones que planteen cuáles son los nuevos derroteros y desafíos en el terreno de la democracia incluyente. Para lo anterior, los coordinadores decidieron dividir la obra en dos apartados. El primero destinado a la discusión de la tutela de los derechos políticos a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el segundo denominado Rumbo a una Democracia más Incluyente.

En ambos apartados se precisan cuáles han sido los influjos que el derecho internacional de los derechos humanos ha conseguido en el fortalecimiento de las instituciones, normas y derechos a nivel doméstico, así como las asignaturas pendientes en materia de igualdad, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, movilidad humana y voto migrante, entre otros.

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor  
Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

