

Principios constitucionales

El derecho se integra por reglas, pero también por principios, normas programáticas o directrices que estipulan la obligación de perseguir determinados fines en la mayor medida posible,

no porque favorezcan o aseguren una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque [son] una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (Alexy 1984, 72).

En *Teoría de los derechos fundamentales*, Robert Alexy sostiene que tanto las reglas como los principios son normas, porque ambos establecen lo que es debido: “Los principios, al igual que las reglas, son razones para llevar a cabo juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente” (Alexy 2012, 114). Estos se dirigen a los órganos encargados de adjudicar derechos y permiten una mayor flexibilidad en su interpretación por sus contenidos morales, a diferencia de las reglas jurídicas de cumplimiento pleno, orientadas a la generalidad, las cuales contienen prescripciones positivas o negativas que se formulan al recurrir a un esquema condicional de correlación: caso/solución (Alexy 2012). Aun así, se sustenta que la ley suprema contiene un sistema combinado de principios y de reglas de derecho fundamental; incluso existen normas que tienen un carácter doble, pues son al mismo tiempo reglas y principios (Alexy 2009, 6).

Los fines de la justicia que buscan concretarse mediante los principios fueron expresados de modo primigenio y con claridad por Rudolf Smend, quien afirmó que estos son reglas básicas que garantizan el respeto y la estabilidad de la Constitución, por lo cual deben atenderse, pues posibilitan cumplir con sus valores —entre otros, la seguridad y la protección del individuo—. Smend lo resume así:

Eréndira Salgado Ledesma

La Constitución constituye un orden al servicio de la justicia y de la dignidad de los hombres; no un orden formal por el simple orden. Y sólo atendiendo de este supuesto puede llegar a ser rectamente comprendida y aplicada (Smend citado en García 2006, 207).

Sus mandatos deben observarse y optimizarse de forma directa, estén o no desarrollados en la legislación secundaria. Así lo entendió el juzgador federal desde el primer juicio de amparo, tramitado hasta el dictado de la sentencia en 1848: “La circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que la protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber” (Texto de la primera sentencia de amparo de 1849).

Los principios específicos (jurídicos) que establece el artículo 41 de la CPEUM, de observancia obligatoria para las autoridades en el desarrollo de la función electoral, y cuya contravención genera responsabilidad en el servicio, son la certeza, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad; pero estos no son los únicos mandatos que incorpora la Constitución para orientar la actuación de las autoridades electorales y maximizar sus prescripciones. Otros principios generales transversales son la constitucionalidad, la legalidad, la definitividad, la igualdad, la equidad y la paridad. Además, como gran principio que engloba los anteriores, se encuentra el denominado propersona, pues la actividad pública no puede tener otra razón, objetivo ni finalidad que el bienestar del ser humano.

En materia electoral,

el tema de los principios ha cobrado relevancia, ya que en la Constitución y en las leyes electorales, e incluso en el sistema de medios de impugnación, se prevén varios principios que articulan y dan coherencia al derecho electoral (Orozco 2003, 142).

En diversas sentencias de la Sala Superior del TEPJF, de modo expreso, “se ha admitido la existencia de principios generales de derecho y principios jurídico-electorales que ha sustentado como apoyo en la resolución de diversos medios de impugnación” (Orozco 2003, 142). Si bien cabe complementar que aun cuando no se hubieren admitido, no por ello dejaban de existir. Tal vez la razón atiende a la época, pues

durante mucho tiempo hubo una escisión entre los derechos de la parte dogmática de carácter universal y los políticos de la parte orgánica, ambos de la CPEUM, con caracteres diferenciados en su tutela.

Los principios no pueden desatenderse en la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral, pues se relacionan con los tres criterios de interpretación incorporados por la normativa en la materia para resolver los casos cuestionados: gramatical, sistemático y funcional. El primero atiende a la letra de la ley, es decir, a la redacción legislativa cuando esta es clara. El segundo vincula el significado existente entre los principios y las reglas del sistema para observar su coherencia. El último se refiere a la finalidad de la norma, no a su literalidad.

La Constitución no es la realidad ni la hoja de papel que recibe tal denominación, de acuerdo con las ideas de Jorge Carpizo, sino “el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la constitución escrita se interfieren” (Carpizo 1999, 2); es el intérprete quien ejecuta esta labor, de ahí la importancia de su aptitud, pues orienta la calidad del resultado: el acatamiento de la norma suprema y la realización de sus fines y valores.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (publicada el 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación) establece los criterios de interpretación que deben observarse en la resolución de las impugnaciones:

Artículo 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

3. En la interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos, se deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus militantes (LGSMIME, artículo 2, numerales 1, 2 y 3, 1996).

Todas las leyes derivan de la Constitución y se subordinan a esta. Todos los actos de la autoridad deben respetarla. El principio de legalidad se refiere a la primacía de la ley como valor superior; por lo tanto, la autoridad solo puede actuar en el ámbito que esta le atribuye y en su esfera de competencia. De ahí que se denominen atribuciones las conferidas a los servidores públicos en el marco jurídico. El respeto a la legalidad constitucional es el principio genérico de toda actuación de la autoridad estatal; en esta se encuentra la función electoral, denominada por Luigi Ferrajoli como “garantía política del poder público” (Ferrajoli 1995, 43).

Igualdad

La igualdad se reconoció como derecho y se incorporó en la normativa mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa tras el triunfo de la Revolución, en agosto de 1789. Se estima que dicho documento dio origen al Estado constitucional de derecho, al dividir el poder en su ejercicio e instituir garantías en favor de todas las personas.

La protección de los derechos del hombre y del ciudadano emergió en los documentos constitucionales de Europa y América, en este continente, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (del 12 de junio de 1776) dispone, en su artículo primero, que “Todos los hombres son igualmente libres e independientes por naturaleza y tienen derechos innatos, de los que no pueden ser privados”.

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán (del 22 de octubre de 1814) —el primer documento constitucional del México independiente—, en el artículo 19, garantiza la igualdad de la ley para todos; asimismo, en su capítulo V, denominado “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, declara que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de los derechos de igualdad, seguridad y propiedad. Su conservación íntegra será el único fin de la institución de los gobiernos y de las asociaciones políticas.

La Constitución de 1857 introduce un apartado dogmático con múltiples derechos, y si bien no incorpora un artículo que tutele la igualdad de manera manifiesta, sí contiene diversos mandatos de igualdad

Participación política igualitaria de las mujeres...

material y ante la ley, en los numerales 9, 10, 11, 13 y 16. En estos se indica que a ninguna persona se le pueden coartar los derechos de asociarse y de poseer armas en su domicilio, así como que no se les debe juzgar por leyes privativas ni se les ha de molestar en su familia, domicilio, papeles y posesiones. Por último, el artículo 12 dispone el desconocimiento de cualquier título de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios, ya que las recompensas y los honores serán otorgados únicamente con motivo de la prestación de servicios notables en favor de la nación y la sociedad.

Por otro lado, la Constitución de 1917, en los artículos 1 a 29, consagró las que denominó garantías individuales, para el resguardo de los derechos de igualdad y de libertad; asimismo, estableció la necesidad de su aseguramiento en favor de todos los individuos, pues nadie puede ser obligado a prestar servicios ni se le puede coartar el derecho a dedicarse a la actividad que le acomode, así como tampoco el de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito. Además, todos tienen libertad de tránsito y de poseer armas para su defensa, y a ninguna ley se le dará efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, entre otros derechos. Cambia la redacción, pero no la esencia del texto, en reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano y la tutela de las libertades en general.

Con el paso del tiempo, se advierte una evolución paulatina del texto fundamental para tratar de forzar la igualdad material, en razón de que la igualdad formal no logró generar el cambio en la sociedad ni bastó para propiciar mayores oportunidades en favor de los grupos y sectores tradicionalmente excluidos del progreso. Así, se incorporaron otros derechos para impulsarla, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, con la reforma del 31 de diciembre de 1974.¹ En 2011 se estableció la prohibición de toda discriminación por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier

¹ La reforma constitucional de 1974, que introdujo la igualdad del varón y la mujer, no fue una propuesta original del Constituyente permanente, sino que derivó de un requerimiento reiterado por la Organización de las Naciones Unidas al Estado mexicano.

otro que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Asimismo, en 2015 se incluyó la necesidad de promover y fortalecer la participación y la representación política de los indígenas, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Diversos instrumentos internacionales reiteran los ideales de igualdad entre las personas y las naciones. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmada en 1945, refrenda la importancia de la igualdad de los derechos fundamentales de hombres y mujeres, así como de naciones grandes y pequeñas, y coloca la dignidad y el valor del individuo como la base de todos los derechos. Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948, decreta que la dignidad y la igualdad son inherentes a todas las personas a partir de su nacimiento. Desde el año de su proclamación, la ONU ha desarrollado una labor medular en la codificación de los derechos de las mujeres, al tiempo que exhorta a los países del orbe a modificar su legislación para incorporar dicha igualdad en sus documentos supremos, al reconocer “las contribuciones esenciales (de la mujer) a todo el proceso de desarrollo” (González 2009, 26).

El compromiso sigue vigente, pues las leyes, por sí solas, no son instrumentos suficientes para producir el cambio en la sociedad, sino que exigen complementarse con acciones y estrategias para llevar sus postulados al plano fáctico, en razón de que el derecho humano a la igualdad cuenta con dos dimensiones o modalidades: la formal (jurídica) y la sustantiva (de hecho). Las leyes estatuyen la primera; la consecución de la segunda es tarea de todos.

De este modo lo ilustra Robert Alexy:

El derecho a una igualdad de *iure* puede ser formulado como un derecho, *prima facie*, a la omisión de tratamientos desiguales. El derecho de igualdad *de facto*, como un derecho *prima facie* a acciones positivas, o prestaciones en sentido amplio por parte del Estado (Alexy 1993, 418).

En este punto se encuentra el sustento de las acciones positivas que se detallarán más adelante.

Igualdad jurídica

La igualdad jurídica implica la protección legal contra las distinciones o los tratos arbitrarios. Esta se disocia en dos: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera implica la uniformidad en su aplicación por todas las autoridades. La segunda se orienta a las autoridades que producen las normas desde los puntos de vista formal y material, para asegurar su control y evitar diferenciaciones sin justificación o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio, como lo ha sostenido la SCJN (tesis 1.^a/J.126/2017).

Para asegurar la participación política igualitaria entre varones y mujeres, desde la segunda mitad del siglo pasado se han introducido reformas a la Constitución y a la normativa secundaria, como se ilustra a continuación.

1) Reformas constitucionales.

a) 17 de octubre de 1953.

Artículo 34. *Son ciudadanos de la república los varones y mujeres[§] que, teniendo la calidad de mexicano, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años siendo casado o 21 si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir (CPEUM, artículo 34, 1953).*

b) 31 de diciembre de 1974. “Artículo 4º. El *varón y la mujer son iguales[§] ante la ley*” (CPEUM, artículo 4, 1974).

c) 10 de febrero de 2014.

Artículo 41. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para *garantizar la paridad entre los géneros[§]*, en candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, 2014).

[§] Énfasis añadido.

Eréndira Salgado Ledesma

- 2) Reformas legales.
 - a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - i) 24 de septiembre de 1973.

Artículo 175.3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, *una mayor participación de las mujeres en la vida política*^s del país, a través de la postulación a cargos de elección popular (Cofipe, artículo 175, numeral 3, 2008).

- ii) 22 de noviembre de 1996.

Artículo VIGÉSIMO SEGUNDO TRANSITORIO. Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, *no excedan del 70% para un mismo género*. Asimismo, *promoverán la mayor participación política de las mujeres* (Cofipe, artículo vigésimo segundo transitorio, 2008).^s

- iii) 24 de junio de 2002.

Artículo 4, fracción 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos *la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres*^s para tener acceso a cargos de elección popular (Cofipe, artículo 4, numeral 1, 2008).

Artículo 38, fracción 1, inciso s. *Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones*^s en las oportunidades políticas (Cofipe, artículo 38, numeral 1, 2002).

Artículo 175, fracción 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, *la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país*,^s a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional (Cofipe, artículo 175, numeral 3, 2002).

^s Énfasis añadido.

Participación política igualitaria de las mujeres...

Artículo 175-A. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, *en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género*[§] (Cofipe, artículo 175-A, 2002).

Artículo 175-B, fracción 1. 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 los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político (Cofipe, artículo 175-B, numeral 1, 2002).

iv) 14 de enero de 2008.

Artículo 38. Son obligaciones de los partidos políticos [...] s) Garantizar la equidad y *procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular*[§] (Cofipe, artículo 38, 2008).

Artículo 219. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos *el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad*[§] (Cofipe, artículo 219, 2008).

Artículo 220, fracción 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. *En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto,*[§] de manera alternada (Cofipe, artículo 220, numeral 1, 2008).

b) Ley General de Partidos Políticos.

i) 23 de mayo de 2014.

Artículo 3, fracción 4. Cada partido político determinará y hará públicos los *criterios para garantizar la paridad de género en las*

[§] Énfasis añadido.

candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros[§] (LGPP, artículo 3, numeral 4, 2014).

En el lenguaje común, *discriminar* implica distinguir. Por ello, del concepto genérico de *igualdad* deriva la discriminación. Cuando no se da un trato igual desde el punto de vista jurídico, significa distinguir de forma desfavorable a una persona (Miné 2000). De ahí que no toda diferencia en el trato constituya discriminación. En este punto resulta de interés la tesis jurisprudencial P./J.9/2016 (10.^a) del Pleno de la SCJN, que, con el rubro PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL, sostiene la importancia de diferenciar —desde la óptica jurídica— entre las nociones *distinción* y *discriminación*. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva; la segunda insta una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

El logro de la igualdad en sus dos dimensiones todavía es una aspiración del sistema democrático, tanto en México como en otras naciones del mundo occidental, pero también resulta “una exigencia cada vez más extendida en todos los ámbitos de la sociedad” (Cerdá 2005, 193).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se ha expresado respecto de esta cuestión, en ejercicio de su competencia contenciosa. En la sentencia del caso Furlan y familiares vs. Argentina (Corte IDH, párr. 267, 2012), afirmó que la igualdad y la no discriminación comprenden dos concepciones: una negativa, relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y otra positiva, referente a la obligación de los estados de crear condiciones de igualdad real para los grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. En suma, la Corte IDH exige no solo respetar el derecho (obligación negativa), sino también adoptar medidas apropiadas para garantizarlo (obligación positiva).

[§] Énfasis añadido.

Igualdad sustantiva

Además del reconocimiento de la igualdad en la ley y del énfasis en los derechos de la persona, para la realización de la igualdad sustantiva (igualdad de trato e igualdad de oportunidades) se requieren acciones concretas del Estado, el cual debe cumplir con las obligaciones que le confieren tanto la normativa local como los instrumentos internacionales. El artículo 1 de la CPEUM, en sus párrafos segundo y tercero, precisa la obligación de promover los derechos, respetarlos y garantizarlos:

Se trata de un sistema que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de ciertos principios que permiten mantener, realizar y avanzar en el disfrute (Serrano 2013, 1).

En cuanto al tema en análisis, acerca de la igualdad en la participación política, las cifras de género en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión ilustran que los objetivos todavía están lejos de alcanzarse: de 500 legisladores federales que integran la Cámara de Diputados, 169 son mujeres (33 %), mientras que, de 128 miembros del Senado de la República, 28 son mujeres (21 %). Por otra parte, el número y la relación de representantes de los grupos indígenas son aún menores, casi imperceptibles. Todavía no se logra la igualdad de oportunidades en la contienda electoral y mucho menos la paridad de género en la representación política, debido a la resistencia de los partidos políticos, de los particulares e, incluso, de algunas autoridades. Como lo advierte el INE en el acuerdo cuestionado: “El principio constitucional de paridad no garantiza por sí mismo resultados paritarios, por lo que es necesario el establecimiento de una serie de medidas tendentes a hacer efectivo su cumplimiento” (INE 2017).

Además de la adecuación normativa es necesario realizar acciones concretas, pues no basta con la abstracción de la ley. Como lo expresa el criterio contenido en la tesis 1.^a/XLIV/2014 de la primera sala del tribunal pleno:

Conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio

Eréndira Salgado Ledesma

surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación (tesis 1.^a/XLIV/2014).

Puede apreciarse cómo se parte del reconocimiento de la desigualdad en los sectores y grupos de la sociedad para, entonces, promover la igualdad mediante acciones tendientes a brindarles un trato diferenciado de carácter positivo, pues solo de esa manera se lograrán superar las desigualdades estructurales y se cumplirá con los valores constitucionales. Respecto a la participación de los indígenas, la decisión se ajusta al mandato del Constituyente permanente incorporado en el artículo 2, que establece que todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) deben promover la igualdad de oportunidades, a fin de eliminar cualquier práctica discriminatoria, para abatir las carencias y los rezagos que los afectan. Con ese propósito, el acuerdo del Consejo General del INE determina promover su participación efectiva en el proceso electoral según los términos siguientes:

Se propone que los Partidos Políticos Nacionales postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena. Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B de la Constitución Federal, y así conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.

En concreto, se estima que una forma idónea para lograr lo anterior es que, a través de los Distritos Indígenas ya identificados por el Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG59/2017 por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos Distritos Electorales Federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras Distritales, se postule a doce personas que se autoadscriben como indígenas de forma paritaria (INE 2017).

Equidad

Autores clásicos como Jean-Jacques Rousseau y Alexis de Tocqueville sostuvieron que sin equidad elemental no es posible ejercer la libertad (Flax 2002). Estas ideas fueron retomadas por John Rawls (1971), quien afirmó que las personas tienen derecho a mínimos de libertades básicas en planos similares a las demás, entre estas, las libertades políticas. Si en la práctica se parte de una desigualdad económica y social innegable, pero se desea construir una sociedad más justa, reitera el autor, necesitan darse condiciones de igualdad y oportunidades en beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad o, en su defecto, establecerse desigualdades que redunden en su beneficio, las cuales estarán justificadas por su propósito. En suma: hacer selectiva la desigualdad para forzar el equilibrio que en la sociedad no se presenta de manera natural.

Como principio general del derecho, la equidad interesa en la interpretación de las normas jurídicas, “para iluminar la aplicación de la ley” (Polo 2013) con sentido correctivo o rectificador cuando se aplican al caso concreto. La generalidad en la redacción de la ley puede ocasionar que su aplicación u observancia resulten injustas o inhumanas, de manera contraria a su razón de ser. De tal modo, “la tensión entre la generalidad abstracta de la ley y la singularidad concreta del caso real se supera adaptando la fórmula legal a la realidad o creando una específica” (SCJN 2010, 489). Como lo ordena el artículo 14 de la Constitución, cuyo último párrafo se orienta a la función jurisdiccional, la sentencia definitiva en los juicios del orden civil “deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho” (CPEUM, artículo 14, 1917). Este es un criterio de interpretación y de aplicación del derecho.

La equidad posibilita hallar soluciones concretas a casos determinados en defecto de la ley para lograr un equilibrio de intereses. No solo es un principio general del derecho —afirma Eduardo García Máynez (1984)—, sino el primero, ya que sirve de base para todos los demás.

Para discernir de mejor manera las ideas expuestas, resulta de interés la teoría del reconocimiento (Honneth 2009, 304), que posibilita la comprensión y explicación de los conflictos sociales. Sus proposiciones

esbozan un modelo teórico en el que dichos conflictos no están ligados únicamente a intereses económicos o imposiciones de algunas clases o ciertos grupos más poderosos respecto de otros, sino que apuntan al modo particular como se consideran los sujetos en las diferentes esferas de la sociedad: en un sentido positivo (reconocimiento) o en uno negativo (menosprecio).

La teoría establece que en la sociedad se produce un tipo de desprecio cuando una persona es excluida estructuralmente de la posesión de determinados derechos, en razón de que todo miembro de la comunidad tiene el mismo derecho de participar en su orden institucional (como lo indican la Constitución y diversas convenciones) y toda persona es merecedora del mismo grado de capacidad moral que otros integrantes de la sociedad. De no ocurrir así, en lugar de respetar a la persona, se le menosprecia, se le niega, pues el sujeto discriminado no merece igual consideración que otros en el grupo social, lo que lo reduce en dignidad, en “sus derechos, su autonomía personal y su autonomía moral” (Honneth 2009, 304). Todos los seres humanos, para realizarse y para ganar en autorrespeto, necesitan cierto tipo de reconocimiento; en suma, deben tener “la oportunidad de experimentarse en sus obras y capacidades propias como valiosos para la sociedad” (Honneth 2009, 304).

Paridad

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 modificó el artículo 41 de la CPEUM, en su base I, párrafo segundo, para incorporar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. El numeral se estableció con una técnica jurídica deficiente y su redacción es imperfecta, lo cual imposibilita determinar con claridad el carácter y la naturaleza de la medida: ¿la paridad es un principio, una regla o un derecho?

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática [...] como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para

Participación política igualitaria de las mujeres...

garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, 2014).

La paridad es un principio constitucional que tiene como finalidad lograr la igualdad sustantiva. Este fue adoptado como parte de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano con el objeto de que los derechos político-electorales se ejerzan en condiciones de igualdad (Bonifaz 2016). Acorde con los criterios de la SCJN (acción de inconstitucionalidad 39/2014) y del TEPJF (jurisprudencia 6/2015), la paridad de género es tanto un principio constitucional que irradia a todo el orden normativo como una regla dirigida a todos los órganos de representación popular: federales, locales y municipales. Desde esta óptica, el artículo 41 constitucional presupone el establecimiento de reglas y medidas que facilitan que las mujeres sean elegibles a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres.

Para garantizar su cumplimiento, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (DOF 2014), en el libro segundo, título primero, capítulo I, “De los derechos y obligaciones de los ciudadanos en las elecciones”, en el artículo 7, determina que la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos de elección popular son derechos de los ciudadanos. En tanto, para los partidos políticos, el derecho es a solicitar el registro de sus candidatos para los cargos de elección popular en los términos que fije la ley (LGIPE, artículo 232, numeral 1). Más aún, en el punto 2, el numeral ordena que, al registrarse las candidaturas a diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, las fórmulas se conformen, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.² En el mismo artículo, el numeral 3 atribuye a los partidos políticos las obligaciones de promover y garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos

² Para evitar que se repita un caso como el de las Juanitas de San Lázaro, en el cual se integraron ocho candidaturas con una mujer como propietaria y un varón

estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Asimismo, en el numeral 4 faculta al INE y sus homólogos en las entidades federativas para

rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros (LGIPE, artículo 232, numeral 4, 2014).

Los artículos 233 y 234 de la LGIPE reiteran la obligación de los partidos políticos de salvaguardar y garantizar la paridad ordenada por la Constitución. Por último, el artículo 241 regula la sustitución de candidatos —sujeta también a la observancia del principio de paridad— y reitera el carácter de los partidos políticos como garantes de dicha obligación.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (DOF 2014) complementa la regulación, al ordenar que cada partido político determine y haga públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores federales y locales (artículo 3, numeral 4). Estos deben ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros. En tanto, el artículo 3, numeral 5, determina que:

En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, artículo 3, numeral 5, 2014).

Como se advierte, se trata de evitar que la paridad de género solo se cumpla en el papel. Así lo sustenta la jurisprudencia 6/2015, de la quinta época, del TEPJF: “La postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del

como suplente, para aparentar que se cumplía con la cuota de género ordenada por la ley; sin embargo, el mismo día de la toma de protesta en la legislatura (septiembre de 2009), las mujeres solicitaron licencia para que el varón protestara el cargo. Lo anterior se equiparó con un fraude a la ley: a su sentido y espíritu.

poder político de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad” (jurisprudencia 6/2015).

¿Qué implica la eficacia? Del latín *efficacia*, es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o desea tras la realización de una acción. Justamente, esta eficacia se concretó con la sentencia del Tribunal Electoral; de ahí su relevancia.

Propersona

La reforma constitucional de junio de 2011 “colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste” (Medellín 2013, 4). Fue un año de cambios en el sistema jurídico mexicano, con motivo de las reformas constitucionales, tanto en materia de derechos humanos como respecto al juicio de amparo; estas se robustecieron por los criterios de la SCJN, en el expediente varios 912/2010, que posibilitaron la vigencia de un nuevo sistema de control constitucional y un cambio de época en la tarea interpretativa del Poder Judicial de la Federación. A partir de entonces, el rango constitucional de los tratados que contienen derechos humanos y el sistema de control difuso posibilitan la aptitud de los juzgadores de todos los ámbitos para realizar el ejercicio de compatibilidad entre el acto y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus protocolos y otros instrumentos internacionales, a fin de alcanzar un estándar homogéneo de protección de las personas (Ferrer 2011). Este último no será el mínimo, pues se busca lograr la mayor salvaguarda que sea factible.

Con esta expansión normativa, el ordenamiento interno se ha constitucionalizado. La Constitución [es] extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales (Guastini 2003, 49).

El artículo 1 de la Constitución, párrafo segundo, determina la vigencia del principio propersona:

Eréndira Salgado Ledesma

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Luego, es un criterio interpretativo de las normas que tutelan los derechos humanos para lograr su desarrollo progresivo y su plena efectividad, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 26 de la CADH.

Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (PIDCP, artículo 2.1, 1976).

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (CADH, artículo 26, 1969).

La Primera Sala de la SCJN se ha expresado acerca del tema mediante el amparo en revisión 531/2011, en el que afirma que, a partir de la reforma constitucional citada, las normas relativas a los derechos humanos se interpretan en todo momento a favor de la protección más amplia para las personas. Asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a:

Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...] con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse,

Participación política igualitaria de las mujeres...

y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos (amparo en revisión 531/2011).

En suma, el principio implica que la interpretación jurídica debe buscar el mayor beneficio para la persona, por lo cual se requiere acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos.

La decisión impacta de manera sustantiva en la labor de todas las autoridades del país, ya que, con independencia de la función estatal a la cual se adscriban, deben hacer efectiva la aplicación de la totalidad de las obligaciones reconocidas tanto en la CPEUM como en cualquier tratado signado por México que contemple los derechos humanos: el denominado bloque de constitucionalidad. Sin embargo, su eficacia se debe en gran medida a la actuación de la SCJN, que no le regateó a la Corte IDH en modo alguno el alcance de la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco, como sí lo hicieron Trinidad y Tobago, Perú, Venezuela, República Dominicana y otros países de la región. La suya fue una decisión de prudencia, dimensión y calidad institucional, por lo que debe reconocerse.

El principio *pro homine* o propersona se contempló por primera ocasión en la opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, con motivo de la opinión consultiva OC-7/86, de rubro EXIGIBILIDAD DEL DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA, del 29 de agosto de 1986, emitida por la Corte IDH, a petición del gobierno de Costa Rica respecto a los términos de la interpretación del artículo 14, numeral 1, en relación con los artículos 1, numerales 1 y 2, de la CADH:

36. En este aspecto, me parece que el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. Ese criterio fundamental —principio *pro homine* del Derecho de los Derechos Humanos— conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas “condiciones que establezca la ley”, es un derecho exigible *per se* (Piza 1986, 504-5).

Tiempo después se propondría una definición que, en sus términos, contiene las ideas del juez Piza, y la cual se retomó en un criterio del alto tribunal, de acuerdo con lo siguiente:

Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (tesis /XXVI/2012 1.^a).

Si bien la Constitución no incorpora los derechos fundamentales de índole política en el apartado de los derechos humanos, el PIDCP (del 23 de marzo de 1976), que fue firmado por el Estado mexicano, sí los contempla. En su “Preámbulo” reconoce que estos derechos (políticos) también derivan de la dignidad humana, y la Carta de la ONU impone a los estados la obligación de promoverlos y respetarlos para alcanzar su eficacia. Entre estos destacan el artículo 3, que ordena garantizar la igualdad a hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos que enuncia el pacto, así como el artículo 25, que determina que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

- 1) Participar en la dirección de los asuntos públicos, de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos.
- 2) Votar y ser electos en procesos periódicos, auténticos, realizados por sufragio universal e igual, y por voto secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores.
- 3) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El Estado mexicano firmó este instrumento convencional el 19 de diciembre de 1976,³ y si bien formuló una reserva al texto del artículo

³ El documento firmado por el presidente José López Portillo para la promulgación del pacto referido expresa la reserva respecto del artículo 190 de la Constitución

Participación política igualitaria de las mujeres...

25, fue solo respecto de los ministros de culto, en razón de que la norma suprema determina que “no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos” (PIDCP 1981). Como consecuencia, salvo por esta restricción, para los derechos políticos se observa el mismo grado de protección que para los derechos civiles, y el Estado tiene a su cargo obligaciones similares: promoverlos, respetarlos y garantizarlos, acorde con el principio propersona.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero es evidente el error mecanográfico, pues la restricción la contempla el artículo 130 del texto.

