Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.

# Paridad y reelección: un falso dilema

Karolina M. Gilas*

## 1) Introducción

En los últimos años el sistema político mexicano ha sufrido cambios importantes. Primero, el reconocimiento de la paridad como un principio para la postulación de las candidaturas a cargos de elección popular afectó notablemente a las dinámicas internas de los partidos políticos, a las estrategias y aspiraciones de mujeres y hombres dedicados a la actividad política, y a las instituciones que se enfrentaron a nuevos retos de interpretación e implementación de las normas. Segundo, la reintroducción de la reelección en los cargos legislativos y municipales también significó una nueva dinámica para los actores políticos de diversos niveles y características.

La reforma de 2014, encaminada a lograr la igualdad de género y a fortalecer la capacidad ciudadana de control sobre sus representantes,

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Ha sido investigadora en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante seis años y fue asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia entre 2016 y 2019.

Ha publicado 9 libros, 25 capítulos de libros y 15 artículos en revistas académicas de México, Brasil y Colombia acerca de representación política de las mujeres, libertad de expresión, sistemas electorales y derecho electoral. Forma parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Es miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



trajo escenarios complejos cuando su implementación develó los terrenos de conflicto entre la paridad y la reelección. La pregunta sobre cómo armonizar ambos principios y acerca de cuál de ellos, en su caso, deba prevalecer, se volvió un problema a resolver para la justicia electoral.

Desde los primeros ejercicios de la reelección, en los comicios de 2017, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha resuelto diversos casos y problemáticas derivadas de la aplicación de ambas figuras. Entre las cuestiones más importantes se encuentran precisamente los criterios relativos a la aplicación simultánea de ambas figuras y a las reglas que se deben seguir para lograr la paridad y, al mismo tiempo, permitir la posibilidad de la reelección.

El presente artículo pretende analizar los criterios emitidos por el TEPJF sobre la armonización entre la reelección y la paridad, en especial de la sentencia SUP-JDC-35/2018 y acumulados, en la cual ha analizado la validez constitucional de las medidas encaminadas a fortalecer la participación política de las mujeres, privilegiando a la paridad frente a la reelección.

En el presente trabajo se destaca la importancia de la decisión tomada por el TEPJF para la construcción de la democracia paritaria y se lleva a cabo un análisis crítico de la argumentación desarrollada en la sentencia, en el que se señalan sus inconsistencias y contradicciones.

En el segundo apartado se plantea el desarrollo teórico y jurídico de ambos conceptos (paridad y reelección) y de las posibles contradicciones entre ellos. El tercer apartado explica el contexto del caso que se analiza y define el problema jurídico a resolver. En el apartado cuatro se analiza el razonamiento seguido por la Sala Superior del TEPJF al resolver el problema, y se discute la validez de su argumentación a la luz de los principios internacionales y del conocimiento teórico y empírico existente en la actualidad. Finalmente, en el apartado cinco, se concluye acerca de la importancia de la decisión, del desarrollo argumentativo de la misma y sus consecuencias a futuro.

## 2) La paridad y reelección en la perspectiva teórica: ¿entre un principio y un derecho?

Las democracias representativas se sostienen en el principio de elección de quienes, a nombre de la sociedad, ejercerán el gobierno en represen-



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



tación de la ciudadanía. Estos representantes electos deben estar sujetos a diversos mecanismos de control, con el objetivo de asegurar que en ejercicio de su mandato mantengan un comportamiento adecuado y deseado por la ciudadanía. Este mecanismo, por excelencia, es la reelección: la posibilidad de que la ciudadanía decida sobre el futuro político inmediato de quienes gobiernan, pudiendo premiar un buen desempeño con el voto y permanencia en el cargo, y sancionar fallas y errores al retirar el apoyo.

La reelección, además, permite la profesionalización del ejercicio de la política, encamina las lealtades de los representantes hacia la ciudadanía y no hacia las cúpulas partidistas, y promueve el cumplimiento con el interés público por encima del privado (Carey 2006, 37). Por ello, la reelección, en particular de los cargos legislativos y municipales, es ampliamente aceptada por las democracias, como un mecanismo de rendición de cuentas vertical y de profesionalización del ejercicio de la política.

La Constitución mexicana prohibió la reelección del presidente de la república desde 1911,[1] como una conquista revolucionaria, que pretendía evitar los peligros de perpetuación en el poder y el abuso de las estructuras estatales por parte de quien ostentara el Poder Ejecutivo. Desde 1933 se prohibió también la reelección de los cargos legislativos y municipales, con base en un argumento de democratización y circulación de las élites, pero que, en realidad, obedecía a la construcción de mecanismos de control por parte del régimen autoritario y permitía a los liderazgos del partido hegemónico controlar las carreras parlamentarias de sus militantes (Weldon 2004).

Apenas en 2014 la reforma política eliminó algunas de esas restricciones, con lo cual permitió la reelección para los cargos legislativos y municipales.[2] El retorno de este mecanismo al sistema político y electoral tuvo por objetivo fortalecer la rendición de cuentas y la capacidad ciudadana de ejercer el control sobre sus representantes. Sin

1 Con excepción del periodo 1927-1929 y la reelección de Álvaro Obregón.

2 Las y los diputados pueden reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, mientras las y los senadores pueden hacerlo por dos periodos consecutivos, lo cual los limita a mantenerse en el cargo hasta por 12 años (CPEUM, artículo 59). Asimismo, se estableció que la reelección de las legislaturas estatales hasta por cuatro periodos y de los ayuntamientos hasta por un periodo debería ser regulada por las constituciones de las entidades federativas (CPEUM, artículos 115 y 116).



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



embargo, planteó diversos desafíos frente a algunas prácticas y principios existentes y que no fueron retomados por el legislador para lograr una armonización necesaria, por ejemplo, el requisito de separarse del cargo para participar en una contienda. Por otro lado, se ha señalado la posible contradicción o tensión entre el principio constitucional de la paridad de género y la posibilidad de la reelección de quienes ocupen los cargos legislativos o municipales.

La paridad logró su reconocimiento con la misma reforma constitucional de 2014, aunque tiene raíces en dos décadas de desarrollo de diversos mecanismos electorales encaminados a fortalecer la representación política de las mujeres.

Desde principios de la década de 1990, en la legislación electoral mexicana se estableció una recomendación para que los partidos políticos procuraran la inclusión de las mujeres en las listas de candidaturas a cargos legislativos. Esa recomendación no tuvo impacto en la forma en la que se integraban las postulaciones y paulatinamente fue sustituida por las cuotas de género de 30 % (en 1996) y, después, de 40 % (en 2008). Estos cambios fueron acompañados de otros ajustes encaminados a lograr la efectividad de las cuotas, como los mandatos de posición o sanciones por incumplimiento. Finalmente, en el proceso electoral 2011-2012, el TEPJF eliminó los últimos obstáculos que detenían la efectividad de las medidas. En la sentencia SUP-JDC-12624/2011 se eliminó la excepción al cumplimiento de las cuotas relativa a la celebración de elecciones internas democráticas y se ordenó que las fórmulas de las candidaturas correspondientes al 40 % destinado a las mujeres fueran integradas por propietarias y suplentes del mismo género (González, Báez y Gilas 2016; Freidenberg y Flores 2017; Palma y Chimal 2012; Peña 2014).

La implementación de las cuotas permitió elevar la representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados de 15 % en 1993 a 37 % en 2012 (González, Báez y Gilas 2016).

Las mujeres electas en 2012 promovieron una nueva reforma constitucional que reconoció la paridad de género en las postulaciones a los cargos legislativos. En la reforma de 2014, además de la inclusión de la paridad en el artículo 41 de la Constitución, para lograr plena efectividad de la paridad se establecieron reglas adicionales, como la obligación de integrar las fórmulas de candidaturas por las personas



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



del mismo género o la prohibición de registrar las candidaturas de un solo género en los distritos perdedores (Christiansson y Gilas 2018; Alanis 2017).

El reconocimiento de la paridad en la postulación de las candidaturas como un principio constitucional implicó un cambio significativo, al abandonar la lógica de las cuotas de género y pasar a la adopción de una nueva lógica de representación política que, para ser democrática y legítima, debe reconocer el valor de la ciudadanía de hombres y mujeres y generar condiciones para su participación igualitaria en la toma de decisiones públicas.

La paridad y las reglas específicas para la postulación de candidaturas fueron, en los procesos electorales de 2015, ampliadas por las decisiones del TEPJF para ser aplicadas en la integración de las autoridades municipales (González, Báez y Gilas 2016; Alanis 2017). La aplicación inicial de las reglas de la paridad generó una importante ola de juicios en los que las autoridades electorales jurisdiccionales desarrollaron una interpretación del principio y de las reglas legales para los diversos escenarios y complejidades que se presentaban (por ejemplo, la aplicación de la regla de los distritos perdedores, en particular en los casos en los que se había realizado la redistritación, o los alcances de la paridad en la integración de los órganos de representación) (Alanis 2017; González, Báez y Gilas 2016).

Desde los procesos electorales locales de 2017 una de las problemáticas que han requerido atención e interpretación por parte de las autoridades jurisdiccionales fue la reelección. Desde la elección de los ayuntamientos en Nayarit y Oaxaca en 2017, el TEPJF se pronunció sobre los alcances de la reelección (SUP-REC-1173/2017 y acumulado), la obligación de separación del cargo de quienes pretenden reelegirse (SUP-JRC-121/2017), su compatibilidad con los sistemas normativos internos (SUP-REC-1152/2017) y, en los procesos electorales posteriores, su contradicción con la paridad de género (SUP-JDC-1172/2017 y acumulados; SX-JRC-140/2018).

Entre las sentencias relativas a la compatibilidad entre la paridad y la reelección destaca la sentencia SUP-JDC-35/2018 y acumulados, en la que el debate se colocó en torno a las tensiones entre ambos y a la validez constitucional de medidas encaminadas a fortalecer la paridad a costa de la posibilidad de una elección consecutiva.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



## 3) Reelección frente a la paridad: ¿qué decidió el TEPJF?

En la sentencia estudiada, SUP-JDC-35/2018 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF analizó las acciones afirmativas a favor de las mujeres adoptadas por el Partido Acción Nacional para designar candidaturas a ayuntamientos y diputaciones en Estado de México en el proceso electoral de 2018.

Diversos militantes del partido impugnaron las providencias emitidas por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en particular la reserva de candidaturas a presidencias municipales para postulaciones de mujeres en los municipios de Ozumba, Jilotzingo, Xonocatlán, Coyotepec y Xalatlaco. Los actores en el juicio argumentaron que la reserva de estos municipios afectaba los derechos de los varones que pretendían ser reelectos en los cargos que desempeñaban precisamente en los municipios señalados, y que el partido debió haber reservado otros municipios que no estuvieran gobernados por el PAN y en los que, por lo tanto, no existiera la posibilidad de reelección.

De ahí que el problema jurídico a resolver en el caso fue la idoneidad de la medida, consistente en reservar ciertos municipios para la postulación de las candidaturas femeninas, establecida para cumplir con el principio constitucional de la paridad, frente a la posibilidad de reelección de quienes ocupan cargos en los municipios reservados.

Para resolver este problema, la Sala Superior decidió recurrir al test de proporcionalidad, para determinar si la reserva establecida por el PAN cumplía con los parámetros de validez constitucional, analizados con base en:

1) El fin perseguido por la medida.
2) Su idoneidad.
3) Necesidad.
4) Razonabilidad respecto a la posibilidad de reelección.

A juicio de la Sala, la medida resultó atender un fin constitucionalmente válido, al pretender "combatir los resultados de la discriminación que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de toma de decisión" y contribuir al cumplimiento de la obligación constitucional que tienen los partidos en relación con la postulación paritaria



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



de las candidaturas (fojas 36-7). En cuanto a la idoneidad, en la sentencia se reconoce esa calidad de la medida al señalar que esta promueve no solo la postulación de las mujeres, sino su integración a los cargos municipales y, con ello, "se impulsa que las mujeres alcancen puestos jerárquicamente relevantes para generar un efecto que pueda permear la estructura social" (foja 37).

Para la Sala, la reserva de municipios es también necesaria, pues en Estado de México persiste una importante desigualdad de género en el acceso y desempeño de los cargos públicos: de los 125 municipios, solo 21 estaban gobernados por mujeres. Por ello resulta necesario que se implementen medidas encaminadas a incrementar las posibilidades de que ellas accedan a los cargos de elección popular y la reserva de los municipios en los que el partido ejerce el gobierno es precisamente una medida adecuada para lograr tal finalidad (fojas 39-43).

Finalmente, la disposición resulta razonable, ya que, si bien afecta los derechos de los varones, lo hace de forma leve, pues

> su ejercicio [del derecho a la elección consecutiva] no implica una postulación automática ni una garantía de permanencia en el cargo, sino que tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de un conjunto de requisitos, principios y otros derechos en juego, tanto de rango constitucional, como legal y partidista (foja 44).

En resumen, a partir de la aplicación del test de proporcionalidad, la Sala Superior determinó que la medida afirmativa consistente en la reserva de los municipios de alta competitividad fue constitucionalmente válida.

Por otro lado, si se analizan otros agravios expuestos por los actores, la Sala consideró que el haber desempeñado un cargo de elección popular no implica que en forma automática se adquieran los derechos a ser postulado nuevamente para un periodo posterior. En la sentencia se señaló que tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación y en la normativa interna de los partidos. Al respecto, la Sala señaló que

> el correcto entendimiento de la elección consecutiva como modalidad del derecho a ser votado, significa que éste no es automático, sino que implica que los partidos políticos, de manera fundada y motivada, realicen un examen en cada caso concreto, de la posibilidad de su



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



> concretización, frente a la armonización de un elenco de situación, derechos y principios que convergen en la decisión, lo cual puede producir que, en determinados casos, la citada modalidad pueda quedar supeditada en aras de alcanzar otros objetivos constitucionales, siempre que ello, como ya se dijo, se justifique de modo razonable (foja 50).

En conclusión, a partir del análisis de los diversos agravios, la Sala Superior confirmó los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados locales y ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, considerando que los partidos políticos pueden establecer los procedimientos que estimen adecuados para elegir a sus precandidatos y candidatos, siempre y cuando cumplan con los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra la paridad.

Cabe señalar que uno de los integrantes del Pleno, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, emitió un voto concurrente, en el cual expuso sus razonamientos respecto de las tensiones entre la reelección y la paridad. El magistrado reconoció que la posibilidad de la reelección debe ceder ante la obligación de cumplir con la paridad, aunque subrayó, apartándose de la interpretación realizada por el resto del Pleno, que la paridad es el único factor que puede limitarla y que en otros casos

> los aspirantes a ser reelectos deben tener garantizado el derecho de participar en el procedimiento interno de su partido para aspirar a una nueva postulación, sin que los partidos puedan llevar a cabo procedimientos de designación directa que hagan nugatorio el derecho de los aspirantes a reelegirse, a competir por esa posibilidad (foja 130).

## 4) Análisis de la sentencia. ¿Se puede (re)elegir con la paridad?

La decisión tomada por la Sala Superior en el SUP-JDC-35/2018 y acumulados merece, sin duda, ser reconocida como comprometida con la igualdad de género y favorable frente a las medidas que se implementan en el sistema electoral mexicano con el objetivo de fortalecer las posibilidades reales de las mujeres al acceso a los cargos de elección popular y lograr la integración paritaria de los órganos públicos.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



Sin embargo, más allá del sentido de la decisión, la sentencia presenta algunas deficiencias e inconsistencias interpretativas. En particular, del análisis de la decisión y la argumentación desplegada por la Sala Superior destaca la técnica interpretativa empleada en el caso y la inconsistencia en el tratamiento de la figura de reelección.

Para determinar si la medida afirmativa implementada por el partido —la reserva de municipios para las postulaciones de las mujeres— resulta constitucional, la Sala recurre al test de proporcionalidad (aunque lo denomina examen de razonabilidad, foja 36). La elección del método resulta sorpresiva y revela el tratamiento que se le da a la reelección, a la que el TEPJF trata como si fuera un derecho humano.

El test de proporcionalidad es un método interpretativo creado por el Tribunal Constitucional alemán (Bernal 2005), que se emplea para "resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia" y para evitar que "normas, medidas o actuaciones en la medida en que impongan un sacrificio inútil, innecesario, o desequilibrado por excesivo, de un derecho o interés protegido" (Roca y Ahumada 2013, 2). Su ventaja es que permite la solución de casos específicos sin la necesidad de establecimiento de una jerarquía fija entre las normas o los valores en tensión. En México, el test de proporcionalidad ha sido definido por la SCJN como el mecanismo de escrutinio intenso, aplicable cuando

1) Un caso involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución.
2) Se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional o por los tratados internacionales (Báez y Gilas 2018).

En palabras de la propia SCJN, el escrutinio intenso o estricto de la constitucionalidad de una norma, general o individualizada, se puede desahogar ante supuestas infracciones al principio de igualdad y ante "alegaciones que denuncian limitaciones excesivas a los derechos fundamentales" (jurisprudencia P./J. 28/2011).

Resulta cuestionable el empleo del test de proporcionalidad para analizar las medidas que restringen la posibilidad de reelección a un cargo de elección popular, porque en el caso no se trata de restricciones a un derecho humano. Por el contrario, el problema jurídico a



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



resolver era la validez constitucional de normas encaminadas a lograr la igualdad de condiciones en la participación política de las mujeres y los varones. Así que, la aplicación del test de proporcionalidad evidencia la falta de claridad teórica y normativa acerca de la figura de la reelección.

La reelección es, como ya se señaló anteriormente, la posibilidad de volver a competir por un cargo electivo que ya se hubiese desempeñado. Como tal, puede ser vista como una expresión o dimensión del derecho al sufragio pasivo o, más ampliamente, del derecho a la participación política. Sin embargo, no es un derecho humano autónomo e independiente, ya que no ha sido reconocido como tal por ningún instrumento normativo.[3] Ni la Constitución mexicana ni los tratados internacionales configuran un derecho a la reelección.

Todos los instrumentos legales, nacionales e internacionales, reconocen el derecho a ser electo, señalando que no se trata de un derecho absoluto. Por el contrario, es un derecho sujeto a configuración legal y a un amplio catálogo de restricciones y requisitos, aceptados internacionalmente, entre los cuales destacan los más comunes: ciudadanía (con frecuencia por nacimiento), edad, capacidad legal, residencia, ser descendiente de ciudadanos, no contar con ciudadanía de otro país, tener una cuenta bancaria o contar con respaldo de un partido político. La regulación de la reelección —de la posibilidad de postularse a un cargo de elección para un periodo consecutivo— es solamente otro elemento más que se añade a esta larga lista.

Conforme a los estándares internacionales, la prohibición o restricción de la reelección, en particular de la reelección en los cargos ejecutivos, no es considerada como violatoria de los derechos humanos. Esto, pues la persona que pretende reelegirse ya ejerció su derecho humano a ser votado. En este contexto, colocar la reelección como un derecho humano resulta, además, cuestionable a partir del principio de igualdad que debe ser respetado en un Estado democrático. Implicaría considerar como insuficiente el reconocimiento vigente del derecho a la participación política, a pesar de que no existen indicios que permitan advertir tal deficiencia (Comisión de Venecia 2018, párrafos 80-2).

[3] Los derechos no existen sin un reconocimiento social que, en una democracia, debe ser además institucionalizado y reconocido por el Estado. Véase Martin (1997, 86-7) y Hann (2016, 117-25).



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



Como la persona que pretende reelegirse ya ejerció el derecho a ser votado y de ejercer el cargo, se podría considerar que cualquier mecanismo que privilegie su elección consecutiva resultaría en desventaja para quienes busquen, desde las filas de su propio partido, desafiar al *incumbent*.

Finalmente, cabe resaltar que incluso las altamente cuestionadas decisiones de los tribunales constitucionales de Bolivia y Honduras, que consideraron que las restricciones a la elección presidencial resultaban violatorias de las normas constitucionales y convencionales, no reconocieron la reelección como un derecho humano autónomo (Comisión de Venecia 2018, párrafo 83).

En resumen, los estándares internacionales y de interpretación constitucional no dejan lugar a un posible reconocimiento de la reelección como un derecho humano, al considerarlo únicamente como una modalidad o regulación del derecho a ser votado. De ahí que no era aplicable el test de proporcionalidad al análisis de las medidas adoptadas por el partido para fomentar las posibilidades de las mujeres para acceder a los cargos municipales.

Una vez resuelto el test de proporcionalidad, la Sala Superior estudió el agravio relativo a la existencia de un derecho adquirido a la reelección por quienes ostentan un cargo de elección popular. En esta segunda parte de la sentencia queda en evidencia la inconsistencia de la argumentación y de la postura que se asume frente a la reelección: el TEPJF se inclina hacia la interpretación que concibe la reelección como una mera posibilidad o modalidad del derecho a ser votado, sujeto a cumplimiento con una serie de limitaciones establecidas en la legislación electoral y en la regulación interna de los propios partidos políticos.

Los actores en el juicio cuestionaron la validez de las medidas por considerar que el haber ganado una elección previa y el haber ejercido el cargo de presidencia municipal generaba a su favor derechos adquiridos que no podían ser restringidos salvo por una decisión judicial.

En su análisis, la Sala consideró que tal derecho no existe, y desarrolló una interpretación de la reelección que la reduce a la mera posibilidad de volver a postularse:



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



> el vocablo "podrá" en los artículos 115 y 116 constitucionales, debe interpretarse como la posibilidad que tienen los partidos políticos de elegir entre hacer o no válida la opción de elección consecutiva (foja 48).

Además, se señala que esa posibilidad depende de la decisión del partido político, pues

> dentro del nuevo procedimiento de elección de candidaturas, se deben observar las reglas y mecanismos conducentes para la postulación, en el cual confluyen aspectos relevantes como la autodeterminación de los partidos, la estrategia política de competitividad, los resultados del ejercicio de gobierno, el contexto histórico y social de la demarcación, distrito o territorio que se gobierna, el resto de derechos fundamentales en juego y otros principios del régimen democrático, los cuales en determinado momento deben ser tomados en cuenta como causas eficientes a incidir en la elección o el rechazo de la postulación de los funcionarios que pretenden nuevamente ocupar el cargo por un periodo igual (fojas 48-9).

A partir de esta línea argumentativa la Sala llegó a concluir que la reelección es únicamente una posibilidad jurídica, cuya realización depende de una multiplicidad de factores, como el cumplimiento del principio de la paridad y la regulación definida por los partidos políticos a partir de la ponderación de los factores legales, económicos, sociales y políticos (fojas 50-3).

Como se advierte de lo expuesto, la Sala Superior incurrió en una contradicción en el tratamiento de la figura de la reelección. Por un lado, la reconoce como un derecho y recurre al test de proporcionalidad para analizar la validez constitucional de las restricciones que derivan de la aplicación del principio de la paridad en la postulación de las candidaturas. Por el otro lado, la asume como una mera posibilidad jurídica y, ya sin necesidad de realizar un escrutinio estricto, reconoce la validez de las restricciones amplias y subjetivas, que dependen de la estrategia electoral del partido político en cuestión.

Estas dos líneas argumentativas no solo son incompatibles entre sí y, por ende, no debieron ser incluidas en el razonamiento de una misma sentencia, sino que, además, no dejan en claro la postura del TEPJF acerca de la supuesta tensión entre la paridad y la reelección y el criterio que pudiera ser adoptado en un futuro.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



En otra línea de análisis, resulta falaz el argumento que sostiene que, al encontrarse ambos (paridad y reelección) en el texto constitucional, cuentan con el mismo nivel de mandato (Rodríguez y Avena 2018; voto concurrente del magistrado Rodríguez en SUP-JDC-35/2018 y acumulados).

La Constitución mexicana es una norma superior particular, ya que incluye cuestiones que van más allá de la definición y funcionamiento del Estado, que son propias de un ordenamiento constitucional. La Constitución mexicana

> incluye abundancia de disposiciones que por su contenido presentan un carácter netamente legislativo o incluso reglamentario y cuya presencia en un texto de este nivel es por ende altamente cuestionable (Michalon 2018, 165).

Si bien su inclusión obedece, al menos en parte, a "un intento por otorgar más solemnidad, legitimidad y, supuestamente, durabilidad a las normas adoptadas" (Michalon 2018, 166), este objetivo no se ha logrado cumplir: el texto constitucional ha pasado, hasta la fecha, por más de 700 reformas de diversa importancia y profundidad.

Ante ese escenario, definitivamente no es viable considerar que toda norma prevista constitucionalmente tiene el mismo peso y valor ni que está respaldada por el mismo mandato jurídico. No son lo mismo las normas que reconocen los derechos y establecen las garantías para su protección y las normas que regulan las facultades de los tres poderes y las relaciones entre ellos, que aquellas porciones normativas que especifican condiciones de competencia económica, reparto de utilidades de las empresas, reglas para la evaluación de la calidad de la educación o para la celebración de los contratos laborales. La particularidad de la Constitución mexicana estriba precisamente en la conjunción, en su texto, de normas y principios jerárquicamente superiores, que reconocen derechos y establecen reglas de operación del Estado, con normas que regulan diversos aspectos de la vida política, social y económica de la sociedad mexicana, mismas que deben quedar subordinadas a los derechos y valores democráticos reconocidos por el propio texto de la carta magna.

Por ello, no puede considerarse de mismo valor o peso jurídico un principio constitucional —como es la paridad— y una mera



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



posibilidad —el caso de la reelección—. El principio de la paridad está constitucionalmente reconocido como tal y refleja un objetivo fundamental del sistema político mexicano: creación de las condiciones para la igualdad sustantiva entre los hombres y las mujeres en la sociedad mexicana, en general, y en la representación política, en particular. La adopción de la paridad implicó abandonar un esquema de acciones afirmativas a favor de la igualdad de género y que serían abandonadas cuando esta alcanzara niveles aceptables. En este sentido, la paridad llegó para quedarse, para convertirse, al mismo tiempo, en un medio y un fin, para ser mecanismo aplicado a fin de favorecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas y lograr una representación equilibrada en términos de género. El principio de la paridad es, así, un instrumento creado para materializar una nueva visión de la representación política y la democracia representativa, es decir, la democracia paritaria.

Por otro lado, la reelección está reconocida en el texto constitucional como una mera posibilidad, sujeta además a una serie de condiciones, empezando con la restricción temporal y con el requisito de ser postulado por el mismo instituto político. Si bien esta exigencia resulta, en sí misma, discutible, refleja una valoración de la reelección en el sistema político mexicano: se le reconoce como un mecanismo que fortalece la responsabilidad de las y los representantes ante la ciudadanía, aunque privilegia el rol de los partidos políticos como los mediadores en esta relación.

Es evidente que no se está frente a dos figuras o valores que resultan equivalentes en el sistema constitucional mexicano, y que la paridad es la que corresponde con objetivos de mayor aliento que se ha propuesto el constituyente mexicano.

De ahí que el TEPJF asume la existencia de tensiones donde no las hay. La configuración constitucional del principio de la paridad y de la posibilidad de reelección claramente establece diferencias fundamentales entre ambas figuras, al dejar en claro que la paridad, como un principio y objetivo constitucional, debe prevalecer.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



## 5) Conclusiones: un falso dilema y un conflicto inexistente

La sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF es de celebrarse en cuanto al sentido de la decisión, que validó la implementación de las medidas afirmativas a favor de la postulación de las mujeres a los cargos de presidencias municipales. Fue una decisión importante que mantuvo la tendencia favorable a la paridad y fortaleció las oportunidades reales de que las mujeres no solo fueran postuladas de manera paritaria, sino que lo fueran en los municipios con altas posibilidades de ganar y que, de esa forma, llegaran a ocupar cargos de elección popular.

Sin embargo, más allá del sentido de la sentencia, resulta preocupante su desarrollo argumentativo. La Sala Superior ha adoptado para la solución de este caso dos perspectivas distintas y contradictorias acerca de la figura de la reelección, al darles el tratamiento de un derecho y de una posibilidad jurídica. Las dos perspectivas son incompatibles entre sí y llevan a análisis y ponderaciones distintas. La adopción de cualquiera de las dos puede conducir, en un futuro, a decisiones de diverso alcance y a ponderaciones distintas frente a la regulación de la reelección. De esta forma, la argumentación expuesta por la Sala no contribuye a la certeza jurídica y no permite predecir hacia dónde se dirigirán sus decisiones futuras.

Finalmente, en atención a los futuros problemas que se pueden presentar y a la tendencia mostrada en los últimos años en América Latina de eliminar las restricciones a la reelección del Ejecutivo, resulta preocupante que la Sala Superior admita como posibilidad el análisis o tratamiento de la reelección como un derecho. Una decisión de esa naturaleza podría llevar a interpretaciones favorables para la reelección indefinida y la generación de desequilibrios en el sistema político y electoral.

## Fuentes consultadas

Alanis Figueroa, María del Carmen. 2017. Contributions of electoral justice to the strengthening of women's political rights in Mexico in a comparative perspective. En *Women, politics and democracy*



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



*in Latin America*, eds. Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. Nueva York: Palgrave.

Báez Silva, Carlos y Karolina M. Gilas. 2019. *El control de la regularidad de la ley suprema de la Unión*. México: Tirant lo Blanch.

Bernal Pulido, Carlos. 2005. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Carey, John M. 2006. *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE.

Christiansson, Mikaela y Karolina M. Gilas. 2018. La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México. En *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, eds. Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, 146-66. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México/UNAM.

Comisión de Venecia. 2018. Report on term-limits and a possible individual right to re-election, CDL-AD(2018)010, adoptado en la 114.ª sesión plenaria, del 16 al 17 de marzo de 2018. Disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e (consultada el 30 de marzo de 2019).

Freidenberg, Flavia y Georgina Flores Ivich. 2017. ¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas mexicanas. En *La representación política de las mujeres en México*, ed. Flavia Freidenberg, 81-129. México: UNAM/INE.

González Oropeza, Manuel, Carlos Báez Silva y Karolina M. Gilas. 2016. *Hacia una democracia paritaria. Evolución de la representación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: TEPJF.

Hann, Matt. 2016. *Egalitarian rights recognition: a political theory of human rights*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Martin, Rex. 1997. *A system of rights*. Oxford: Oxford University Press.

Michalon, Barthélémy. 2018. "Las singularidades de la Constitución mexicana en perspectiva: una mirada de internacionalista sobre un texto centenario". *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM 130: 161-88.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



Palma, Esperanza y Abraham Chimal. 2012. "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 11 (julio): 53-78.

Peña Molina, Blanca Olivia. 2003. *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuotas de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*. México: Plaza y Valdés.

Roca Trías, Encarnación y Ángeles Ahumada Ruiz. 2013. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española. Ponencia presentada en la "Reunión de tribunales constitucionales de Italia, Portugal y España", octubre de 2013, Roma. Disponible en https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2013-10-24-00-00/2013-Ponencia España.pdf (consultada el 30 de octubre de 2019).

Rodríguez Mondragón, Reyes y Alexandra Avena Koenigsberger. 2018. "Paridad o reelección, el nuevo dilema". *Nexos*, marzo. [Disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8053 (consultada el 30 de octubre de 2019)].

Sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados. Actores: Argelia López Valdés y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

—— SUP-JRC-121/2017. Actor: Partido Político Morena. Autoridad responsable: Consejo local electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

—— SUP-REC-1152/2017 y SUP-REC-1153/2017 acumulado. Recurrentes: Eulogio Soriano Guzmán y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.

—— SUP-REC-1173/2017 y SUP-REC-1174/2017 acumulado. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

—— SX-JRC-140/2018. Actor: Partido de Mujeres Revolucionarias. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011. ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Sentencias electorales a debate, la cual es acervo del TEPJF.



LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV (agosto).

Weldon, Jeffrey. 2004. El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": las reformas no-reeleccionistas de 1933. En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, coord. Fernando Dworak. México: FCE/Cámara de Diputados.



D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.