

58

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES. UN CAMINO A LA IGUALDAD

Sandra Serrano García

Nota introductoria
Roselia Bustillo Marín



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES.

Un camino a la igualdad

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS

SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008

y SUP-JDC-12/2008 acumulados;

SUP-JRC-96/2008;

SUP-JDC-461/2009;

SUP-JDC-28/2010;

SUP-JDC-1013/2010;

SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011,

SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011, acumulados;

SUP-JDC-10842/2011 y acumulados,

y SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

Sandra Serrano García

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Roselia Bustillo Marín

342 7996
S767

Serrano García, Sandra.

Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad / Sandra Serrano García; nota introductoria a cargo de Roselia Bustillo Marín. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

85 p; + 1 cd-rom .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 58)

Comentarios a las sentencias SUP-JDC-2580/2007; SUP-JDC-1/2008 y SUP-JDC-12/2008 acumulados; SUP-JRC-96/2008; SUP-JDC-461/2009; SUP-JDC-28/2010, SUP-JDC-1013/2010; SUP-JDC-4984/2011; SUP-JDC-4985-2011; SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001 acumulados; SUP-JDC-10842/2011 y acumulados; SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

ISBN 978-607-708-225-5

1. Derechos políticos – Mujeres. 2. Equidad de género 3. Derechos de las mujeres. 4. Participación política de la mujer
5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. Bustillo Marín, Roselia. II. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-225-5

Impreso en México.

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad	29

SENTENCIAS

SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008
y SUP-JDC-12/2008 acumulados;
SUP-JRC-96/2008;
SUP-JDC-461/2009;
SUP-JDC-28/2010;
SUP-JDC-1013/2010;
SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011,
SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011,
acumulados;
SUP-JDC-10842/2011 y acumulados,
y SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.Incluidas en CD

El texto de Sandra Serrano García ofrece un análisis de la actuación que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido en materia de igualdad de género. Para ello, analiza ocho sentencias que versan acerca de las cuotas de género y la obligación de su cumplimiento; el principio de equidad de género y el de paridad; la regla de alternancia; la igualdad de oportunidades e igualdad real; la integración de las fórmulas de candidatos, y la excepción del principio de elecciones democráticas y las acciones afirmativas.

El análisis parte de la premisa de que los dictámenes emitidos por el órgano electoral se apegan a la noción de igualdad protegida por el artículo 1 constitucional y los acuerdos internacionales que el Estado mexicano ha suscrito. Por tanto, el TEPJF ha conseguido avanzar en la aplicación y la ampliación de los derechos de las mujeres en la participación política, haciendo valer los tres principios fundamentales del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): el derecho a participar en la decisión de los asuntos públicos; el derecho a votar y ser votado, y el derecho a tener acceso a la función pública.

Para Sandra Serrano, en el pasado, cumplir con la cuota de género establecida por el extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no implicaba una representación real en la integración del Congreso de la Unión. Por ejemplo, en 2009 sólo 33.6% de los miembros de la Cámara de Diputados eran mujeres, mientras en 2006, en la de Senadores, la representación femenina ascendía a 18.8%. Tras los fallos y la jurisprudencia en pos de la equidad de género, para 2012 la Cámara de Diputados contó con 37% de mujeres y la de Senadores con 32.81%. Es por ello que el TEPJF tiene un gran

mérito al insistir, por medio de sus resoluciones, en el respeto a la reglamentación en materia de equidad de género por parte de los partidos políticos.

Sin embargo, la autora hace énfasis en que hay que centrar la discusión en el uso indiscriminado de los términos igualdad y equidad, que da pie a las diversas interpretaciones de la ley y su posible aplicación. Así, mientras en el Cofipe se empleaba el término equidad, los instrumentos internacionales hacen uso de la palabra igualdad, por considerar que engloba el aspecto normativo y el material del concepto.

Al respecto, la autora retoma argumentos de Alda Facio, quien asevera que en América Latina se confunden dichos vocablos porque la equidad permite un trato diferente basado en las necesidades de cada género. Por ello, presenta tres argumentos por los cuales se debe ponderar el uso del término igualdad por sobre el de equidad:

- 1) Exige la eliminación de cualquier aspecto que resulte en discriminación.
- 2) Se ha debatido y resuelto internacionalmente en torno a este término y no al de equidad (convenciones y declaraciones que ha suscrito el Estado mexicano y que, por tanto, lo obligan a modificar sus leyes, prácticas y costumbres).
- 3) Implica un trato idéntico y diferenciado sin que resulte discriminatorio.

Posteriormente, Serrano García apunta que la igualdad de oportunidades y la paridad de género implican que las personas tengan las mismas condiciones de acceso (en oportunidad y resultado) a los cargos de elección popular en una proporción casi igual.

Debido a que los partidos políticos son las entidades encargadas de que los ciudadanos ejerzan su derecho a ser electos, resulta de suma importancia que en ellos exista igualdad entre hombres y mujeres. A esto se debe la necesidad de la existencia

de reglas claras y precisas que regulen la forma en la que se cumplirá el principio de equidad para evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad en la selección de candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, los partidos políticos no son los únicos obligados a procurar la paridad de género; también las autoridades deben hacer un constante monitoreo del cumplimiento de la ley.

En cuanto a la diferenciación por género, la autora nutre el análisis a partir de autores como Roberto Saba, quien explica la posibilidad de tratar de modo diferente a las personas sin que tal práctica se considere discriminación, tomando en cuenta que el trato diferencial por raza, género, edad, nacionalidad y etnia, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resulta sospechoso. Igualmente, retoma de Luigi Ferrajoli cuatro modelos de configuración jurídica de la diferencia, de los cuales el primero se limita a ignorar las diferencias; en el segundo, sólo algunas se valoran, mientras otras son discriminadas; el tercero obedece a la igualdad individual en que se busca la neutralidad, es decir, la homologación jurídica de las diferencias, y el cuarto hace referencia a la igual valoración jurídica de las diferencias.

Por su parte, la autora presenta una propuesta de igualdad estructural, en la que reconoce que la base de la desigualdad parte del trato diferencial hacia personas o grupos sociales que, además de ser excluidos del goce y ejercicio de algunos derechos, son sistemáticamente oprimidos.

Por ende, la postura del TEPJF, afirma la autora, debe tener en cuenta que si las cuotas de género son medidas especiales a favor de las mujeres es porque ellas han sido afectadas en el ejercicio de sus derechos político-electorales, pero la tendencia debe apuntar a erradicar los problemas de fondo que han permitido que estas prácticas se lleven a cabo. Para ello se requiere una visión con perspectiva de género en todas las leyes y reglamentos electorales y no sólo en las disposiciones que se refieren específicamente a la igualdad entre hombres y mujeres.

En conclusión, la cuota de género, el principio de equidad y paridad, la regla de alternancia, la igualdad de oportunidades, la integración de las fórmulas de candidatos, el principio de diferenciación y las medidas adoptadas por el TEPJF buscan superar el límite del requisito para las contiendas electorales y convertirse en prácticas que permitan generar condiciones de acceso igualitario a los cargos de elección popular.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008
y SUP-JDC-12/2008 acumulados;
SUP-JRC-96/2008; SUP-JDC-461/2009;
SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1013/2010;
SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011,
SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011,
acumulados;
SUP-JDC-10842/2011 y acumulados,
y SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

*Roselia Bustillo Marín**

En el presente texto se analizan ocho resoluciones que tienen que ver con la equidad de género, ya que, en los años recientes, juzgar con perspectiva de género se ha convertido en una prioridad en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Enseguida, se presenta una breve introducción de las sentencias analizadas.

SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 y SUP-JDC-12/2008 acumulados

Antecedentes y agravios. Se trató de la selección, elaboración y registro de la lista de candidaturas para diputados locales por representación proporcional en el estado de Hidalgo, que presentó el Partido Acción Nacional (PAN). Los actores impugnaron el procedimiento interno que se llevó a cabo en el partido político para elegir dichas candidaturas y la posición en que fueron registradas.

En los agravios, uno de los actores señaló que le correspondía el segundo lugar de la lista o, en su caso, el tercero, de aplicarse

* Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

el principio de equidad de género, mientras que otra demandante indicó que indebidamente se le registró en el quinto lugar de la lista, cuando antes había sido registrada en el tercero. Esto se debió a que hubo un primer registro por parte del partido, que luego acudió ante la autoridad administrativa electoral para modificar las posiciones de algunos candidatos.

Según la legislación del estado de Hidalgo, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional deben registrarse mediante una lista de 12 fórmulas, y en ningún caso éstas incluirán más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género en segmentos de tres candidaturas, pues debe haber en cada uno de éstos una candidatura de género distinto.

Para la conformación de las listas, se debía considerar que las elecciones en el partido estaban basadas en el principio democrático derivado de las convenciones electorales, el principio de equidad de género en la integración de las listas y la facultad que tiene el Comité Directivo Estatal de postular hasta dos candidaturas en las posiciones segunda y cuarta, en atención al principio de autorganización del partido político.

Si bien el lugar obtenido en la convención estatal no necesariamente debe coincidir con el lugar que el candidato ocupe en la lista definitiva, cualquier variación debe justificarse con fundamentos jurídicos que constituyan excepciones válidas al principio democrático. Así, cualquier modificación al orden original de la lista debe contener una adecuada ponderación entre el principio democrático, el de equidad de género y el de autorganización de los partidos políticos.

Considerandos. Al respecto, la Sala Superior indicó que si bien los candidatos que han sido electos, tanto en convención como por el Comité Directivo Estatal (por cuanto respecta al segundo y cuarto lugar de la lista), no tenían un derecho adquirido respecto del lugar específico que ocuparían en la lista definitiva (salvo en el caso del primer lugar), sí les correspondía un derecho adquirido de preferencia frente a otros candidatos que sólo

admite excepciones basadas en el principio de equidad de género de entre los mismos candidatos seleccionados.

En ese sentido, el TEPJF estimó que el actor tenía razón, pues, por haber obtenido el segundo lugar en la elección interna del partido, no le correspondía el quinto, debido a que la lista no respetaba los principios establecidos en la normativa interna, en tanto que la incorporación en la segunda posición, con base en los principios de equidad de género y de autorganización partidaria, de una candidata que fue postulada por el Comité Directivo Estatal, desplazó indebidamente a otro candidato a la tercera posición de la lista, siendo que su mejor derecho derivaba del principio de autorganización.

Por lo tanto, si el lugar número dos estaba ocupado con una candidata electa por el Comité Directivo Estatal y con ello también se satisfacía el principio de equidad de género en el primer segmento de la lista de candidatos, a la fórmula encabezada por la demandante le correspondía el siguiente lugar en la asignación de dicha cuota de género, que, según la norma, es el quinto lugar de la lista (en el que finalmente fue inscrita la actora). Lo anterior se debe a que el lugar tres fue ocupado por el candidato que obtuvo el segundo lugar en la convención, y el cuarto, por la persona designada por el Comité Directivo Estatal.

Efectos de la sentencia. Para cumplir con el principio de equidad y para que se registrara en el tercer lugar de la lista a la fórmula del actor y se desplazara al cuarto a otro candidato, los segmentos debían quedar de la siguiente forma:

Primer segmento
1. Hombre
2. Mujer
3. Actor
Segundo segmento
4. Candidato desplazado del tercer lugar
5. Actora
6. Hombre

En consecuencia, se modificó el acuerdo relativo al registro de las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional postulados por el PAN en los términos que arriba se indicaron.

SUP-JRC-96/2008

Antecedentes y agravios. En este caso, se impugnó que la coalición “Unidos por la ciudad” había cambiado el género de uno de sus candidatos a jefe delegacional en el Distrito Federal, ya que al haber sustituido la candidatura por una persona de género distinto se vulneraba la legislación local, que señalaba que los candidatos registrados no debían exceder 70% de un mismo género. Por lo tanto, al haber hecho el cambio antes mencionado, se rebasó el porcentaje legal, pues hubo 75% de candidaturas de un mismo género.

Considerandos. En esta sentencia, el TEPJF reiteró que la cuota de género exigida para el registro de candidaturas no era un requisito de elegibilidad. Asimismo, señaló que el género debe observarse de manera permanente para no cambiar los porcentajes o posiciones y respetar las cuotas legalmente establecidas.

También indicó que la regla de la cuota de género no sólo es un requisito para obtener el registro de las candidaturas, sino una norma que busca generar condiciones de igualdad de acceso a los cargos de elección popular entre hombres y mujeres.

Efectos de la sentencia. Se revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), por medio de la cual confirmó la imposición de una multa al Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

SUP-JDC-461/2009

Antecedentes y agravios. La actora se quejó porque la lista de candidatos a diputados federales por el principio de repre-

sentación proporcional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) correspondiente a la II Circunscripción Plurinominal, en la que se incluyó su nombre, no se integró correctamente, ya que no se cumplió con el requisito de alternancia prevista en el artículo 220, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Señaló que, para el PRD, aplicar la alternancia sólo consistía en intercalar en bloque dos candidatos de un mismo género con otros de género distinto, mientras que, para ella, la lista debía integrarse con una mujer seguida de un hombre, de manera sucesiva y continua. En el caso concreto, la alternancia no se aplicó de dicha forma, porque el primer lugar de la lista correspondió a una mujer, pero los lugares segundo y tercero fueron destinados a hombres.

La lista estaba conformada de la siguiente manera:

Candidato/a	Género
Claudia	Mujer
Domingo	Hombre
Baldomero	Hombre
Mary Telma	Mujer
María Sofía	Mujer

Según la actora, para que la lista fuera válida debía integrarse de la forma siguiente:

Candidato/a	Género
Claudia	Mujer
Domingo	Hombre
Mary Telma	Mujer
Baldomero	Hombre
María Sofía	Mujer

Considerandos. El TEPJF determinó la manera en que debía aplicarse la regla de alternancia de géneros, prevista en el artículo 220, párrafo 1, del Cofipe. Después de señalar los

criterios de interpretación gramatical y sistemática acerca de la alternancia, estableció que:

la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo (SUP-JDC-461/2009).

Entonces, si el segmento de la lista está compuesto de cinco candidatos, es claro que se debe intercalar a un hombre y a una mujer, o viceversa, de manera inmediata, seguida y sucesiva, tal como se indica:

Mujer		Hombre
Hombre		Mujer
Mujer	o bien:	Hombre
Hombre		Mujer
Mujer		Hombre

La Sala Superior señaló que en cada segmento debe haber tres candidatos de un sexo y dos del otro, de modo que la regla de 60-40 se respete, puesto que los tres candidatos equivalen a 60% y los dos restantes, a 40% de las cinco candidaturas.

Ese porcentaje se debe reproducir en toda la lista de 200 candidaturas plurinominales, pues si se considera que la lista está integrada por 40 segmentos de cinco candidaturas, aun en el supuesto de que a un mismo género se den sólo dos candidaturas en todos los segmentos, es decir, 80 candidaturas en total, de cualquier forma se garantizaría 40%. Se trataría, al menos, de 80 candidatos de un género y 120 del otro. De esta interpretación se originó la tesis XVI/2009 (REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS).

Efectos de la sentencia. Se revocó la resolución impugnada y se ordenó al PRD que modificara la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, correspondiente a la II Circunscripción Plurinominal, y colocara en tercer lugar a la actora y en la cuarta posición al candidato que se encontraba en ella.

SUP-JDC-28/2010

Antecedentes y agravios. Se impugnó la designación del magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, porque la actora alegó que se violó su derecho de turno para ser designada presidenta de dicho Órgano Jurisdiccional.

Considerandos. El TEPJF, al revisar en la ley estatal el mecanismo para la designación de presidente del Tribunal Electoral de Sonora, encontró que éste debía seguir los criterios de votación, rotación y principio de equidad y alternancia de género. Por lo tanto, debido a que los otros dos magistrados ya habían ocupado el cargo, le correspondía su turno a la actora.

Así, la designación de la presidencia del Tribunal Electoral local debía hacerse de conformidad con los principios de la temporalidad de los cargos públicos, la rotatividad del cargo, la participación de las personas y la alternancia de género.

Se argumentó que la designación de la magistrada propietaria debía darse para garantizar la representación de género y que no sólo debía dirigirse a la integración de ese Órgano Jurisdiccional, sino que cada género que lo integrara lo hiciera en igualdad de condiciones en el desempeño del cargo.

Efectos de la sentencia. Se revocó el acuerdo impugnado.

SUP-JDC-1013/2010

Antecedentes y agravios. Se impugnaron actos realizados por el consejero presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, mediante los cuales se llevó a cabo la remoción de una consejera propietaria, y para sustituirla se convocó al consejero suplente.

La actora argumentó que ella tenía más derecho de ocupar tal cargo, porque, al tratarse de la ausencia definitiva y la remoción de una consejera propietaria, se debió llamar a una consejera suplente, en el orden de prelación de la lista de sustitutos, para garantizar la cuota de 70% de consejeros de un mismo género establecida en la legislación electoral del estado.

La integración del consejo era la siguiente:

Propietario	Suplente
Hombre	Hombre (renunció)
Mujer (renunció)	Hombre (ocupó el cargo)
Hombre	Actora (según el criterio, ella debió ocupar el cargo)
Hombre	Hombre
Mujer	Hombre
Mujer	Hombre
Hombre	Hombre
Hombre	Mujer
Hombre	

El primer consejero suplente renunció al cargo, así que el suplente que quedó en primer lugar de la lista respectiva fue el convocado para ocupar el cargo de consejero propietario.

Al momento de sustituir a la consejera por tres ausencias consecutivas, no se observó que en la integración del consejo no debía existir más de 70% de consejeros de un mismo género, ya que al relevarse a una mujer por un hombre que ocupaba el segundo lugar de la lista, los porcentajes de cuota de género se alteraron.

Considerandos. La Sala Superior consideró que si la actora era quien ocupaba el primer orden del género femenino en la lista de consejeros suplentes elaborada por el Congreso del estado, era ella a quien debió llamarse para ocupar el cargo vacante de consejera propietaria, con independencia de que hubiera uno o varios consejeros de género masculino en orden preferente.

Efectos de la sentencia. Se dejó sin efecto la designación del consejero propietario del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí y se ordenó a dicho órgano que se convocara a la actora para que asumiera las funciones de consejera propietaria de inmediato.

SUP-JDC-10842/2011 y acumulados

Antecedentes y agravios. En este caso, el PAN había designado y reservado lugares en las listas de registro de sus candidatos, tanto por representación proporcional como por mayoría relativa, en las cuales no se especificaba por qué dichos espacios eran los que se utilizaban para aplicar la cuota de género y no otros en la misma lista.

En los agravios, los militantes del partido político se quejaron ante la Comisión Nacional de Elecciones y el Comité Ejecutivo Nacional porque no se justificó la decisión de que, para cumplir con las reglas de equidad de género, era indispensable designar directamente las candidaturas a diputados y senadores de mayoría relativa y representación proporcional, ya que no se fundó ni motivó la causa por la cual se escogían esos espacios.

Considerandos. Al respecto, la Sala Superior sostuvo que debían existir reglas dentro de los partidos políticos para que sus determinaciones fueran legales y evitaran actos discrecionales que vulneraran el principio de igualdad entre el hombre y la mujer en el acceso a los diversos cargos de elección popular.

Agregó que si bien es derecho de los militantes del PAN participar en los procedimientos democráticos de selección de

candidatos a los diversos cargos de elección popular, las restricciones a ese derecho debían estar previstas en la normativa respectiva. En ese sentido, el partido político debía fundar y motivar por qué consideraba que se actualizaba algún supuesto de excepción para no llevar a cabo el procedimiento democrático de selección de candidatos.

Efectos de la sentencia. Se resolvió, entre otras cosas, modificar los acuerdos y determinaciones emitidas por el Comité Ejecutivo Nacional y por la Comisión Nacional de Elecciones del PAN, mediante los cuales se establecieron los procedimientos de designación de candidatos para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como para diputados y senadores de mayoría relativa y representación proporcional.

SUP-JDC-12624/2011 y acumulados

Antecedentes y agravios. Para el proceso electoral federal 2011-2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) emitió varios acuerdos para la organización de los comicios, entre ellos el CG327/2011 del 7 de octubre de 2011, que indicaba los criterios que debían aplicar los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones para el registro de sus candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Un mes después, ciudadanas militantes de varios partidos políticos presentaron, ante la Secretaría Ejecutiva del IFE, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), a fin de impugnar el acuerdo antes citado.

El agravio que vulneraba sus derechos político-electorales era la descripción que la autoridad electoral administrativa hizo acerca de las expresiones “procedimiento democrático” y “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, comprendidos en el punto decimotercero del acuerdo.

Las actoras señalaron que se afectaban sus derechos para ser registradas como candidatas a diputadas o senadoras federales por el principio de mayoría, porque consideraban que no existía claridad ni certeza en la norma reglamentaria que regía los procedimientos de elección internos, especialmente respecto de las reglas de excepción de la cuota de género.

Asimismo, manifestaron que, en el mismo acuerdo, la expresión “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” incumplía con los principios constitucionales de certeza y legalidad porque, de cumplirse la recomendación, las mujeres perderían la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en todas las fórmulas en las que el propietario fuera hombre.

En su argumento, las actoras indicaron que si se tomaba en cuenta la cuota de género prevista en el primer párrafo del artículo 219 del Cofipe, no se aseguraba su cumplimiento, pues podría protegerse a un género sobre otro, aunque la disposición resguardaba la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin favorecer a un género en particular.

En ese contexto, si los candidatos propietarios cumplían con la cuota de género prevista en el artículo mencionado, los suplentes también debían hacerlo. De esta forma, si llegaran a presentarse vacantes entre los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género, no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos.

Considerandos. En primer lugar, la Sala Superior estudió si las actoras, militantes de diversos partidos, que impugnaban un acuerdo emitido por el Consejo General del IFE relativo al cumplimiento de la cuota de género, tenían el interés jurídico para presentar el juicio. Se señaló que por ser militantes de diversas instituciones políticas y con la sola aprobación del acuerdo en el que se establecen las cuotas de género, tendentes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y las mujeres en los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa, tenían el

interés jurídico de impugnarlo por medio del JDC, toda vez que las actoras podían tener la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de elección y ser afectadas en sus derechos político-electorales. Con dicho criterio se estableció la tesis XXI/2012 (EQUIDAD DE GÉNERO. INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO).

En el análisis de los agravios, el TEPJF señaló que si la ley buscaba garantizar la equidad de género, no debía hacerse sólo una recomendación a los partidos políticos, sino una obligación que debían respetar. Asimismo, contestó a la propuesta de garantizar que la equidad se reflejara en el ejercicio del cargo, y así todos los suplentes que integren 40% de las fórmulas de candidatos del mismo género deben pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Para cumplir el principio de equidad de género, lo anterior debe aplicarse para todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual hayan sido elegidos (mayoría relativa o representación proporcional).

Efectos de la sentencia. Se modificó el acuerdo impugnado para que en el caso de las candidaturas que conformaban la cuota de género, la fórmula completa (propietario y suplente) se integrara por candidatos del mismo género.

Respecto a las listas de representación proporcional para Diputados, en el cuarenta por ciento del total de las candidaturas, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serían ocupados por un candidato de cada género (SUP-JDC-12624 y acumulados).

Además, se modificó el registro de las fórmulas que obligaba a los partidos políticos a que en un mínimo de 120 candidatos

para diputados y 26 para senadores, es decir, en 40% de los registros, ambas fórmulas debían ser del mismo género. Del criterio sostenido surgió la jurisprudencia 16/2012 (CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO).

**SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011,
SUP-JDC-4987/2011
y SUP-RAP-5001/2011 acumulados**

Antecedentes y agravios. La demanda se presentó en contra de la LIX Legislatura de Sonora, porque en la designación de consejeros electorales no se observó el principio de alternancia de género establecida en la Constitución política del estado y en el código electoral estatal. Los actores señalaron que para cumplir tal principio se debieron designar dos consejeras propietarias y un consejero propietario, mientras que el suplente debió ser hombre, y por ello se debía revocar la designación.

El Consejo Estatal Electoral de Sonora se integra por ocho consejeros electorales, de los cuales cinco son propietarios y tres son suplentes. Ahora bien, el Congreso estatal, al momento de decidir el nombramiento de los consejeros, debe respetar los principios de paridad y alternancia de género.

Para el caso concreto, efectivamente, el consejo cumplía con la paridad, pues estaba conformado por cuatro hombres y cuatro mujeres; sin embargo, no cumplía con la alternancia, pues en la renovación parcial volvieron a quedar como propietarias menos mujeres y como suplentes más mujeres; es decir, de la misma forma en que estaba conformado antes de la renovación.

Para los actores, la regla de alternancia debía aplicarse en la integración del Consejo Estatal Electoral; es decir, si la designación de consejeros propietarios se hizo a favor de tres aspirantes

del sexo femenino y dos del masculino, el siguiente nombramiento debía quedar con tres consejeros del sexo masculino y dos del femenino, así, repetida y sucesivamente.

Por tanto, si el Consejo Estatal Electoral se integraba por cinco consejeros propietarios y tres suplentes, era claro que se debían intercalar, por lo que hace a los propietarios, tres hombres y dos mujeres o viceversa, de manera inmediata, seguida y sucesiva, como se muestra a continuación:

Designación anterior	Designación nueva
Hombre	Mujer
Hombre	Mujer
Hombre	Mujer
Mujer	Hombre
Mujer	Hombre

Tal circunstancia se debía cumplir también al momento de designar a los tres consejeros suplentes.

Designación anterior	Designación nueva
Hombre	Mujer
Hombre	Mujer
Mujer	Hombre

Los actores argumentaron que la finalidad del establecimiento del principio de alternancia de géneros en la integración de órganos electorales era dar participación al hombre y a la mujer en condiciones de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de consejeros electorales y para que pudieran ejercer, indistintamente, las funciones inherentes a la organización y el desarrollo de los procedimientos electorales.

También se debía considerar que el número de consejeros, tanto propietarios como suplentes, para integrar el Consejo Estatal Electoral es impar (cinco propietarios y tres suplentes), lo que conlleva a que haya disparidad en cuanto al género, lo cual no debe tomarse como una falta de alternancia o de paridad.

Esta última se debe observar con respecto a la integración total; es decir, debe haber cuatro consejeros e igual número de consejeras, y la alternancia se aplica en los subsecuentes nombramientos.

Considerandos. La Sala Superior indicó que no se cumplió el principio de alternancia de género y, por ello, no se garantizó el principio de igualdad en el derecho de acceso al cargo, pues no varió la integración del Consejo Estatal Electoral, en cuanto a que los consejeros propietarios y suplentes quedaron con el mismo número de personas del mismo género. Respecto al concepto de alternancia para la renovación de los consejos estatales, se emitió la tesis XXIV/2011, con rubro GÉNERO. SU ALTERNANCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).

Efectos de la sentencia. Se revocó el acuerdo impugnado.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES.

Un camino a la igualdad

Sandra Serrano García

EXPEDIENTES:
SUP-JDC-2580/2007,
SUP-JDC-1/2008
y SUP-JDC-12/2008 acumulados;
SUP-JRC-96/2008;
SUP-JDC-461/2009;
SUP-JDC-28/2010;
SUP-JDC-1013/2010;
SUP-JDC-4984/2011,
SUP-JDC-4985/2011,
SUP-JDC-4987/2011
y SUP-JDC-5001/2011,
acumulados;
SUP-JDC-10842/2011
y acumulados,
y SUP-JDC-12624/2011
y acumulados.

SUMARIO: I. Introducción; II. Igualdad o equidad; III. La jurisprudencia del Tribunal Electoral en materia de equidad de género; IV. La igualdad en las sentencias relativas a género del Tribunal Electoral; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha constituido en

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

un actor clave para la vigencia del derecho de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al decidir asuntos relacionados con las llamadas cuotas de género. La sola existencia de una norma no asegura su cumplimiento, mucho menos cuando se trata de derechos humanos que exigen distintas conductas por parte de los sujetos obligados. De ahí que sea indispensable contar con una garantía del cumplimiento de los derechos que sujete a los distintos actores a las obligaciones que cada derecho conlleva. Mediante la interpretación de las normas acerca de las cuotas de género y otras relacionadas, el TEPJF ha logrado definir sus reglas de operación y avanzar hacia la ampliación y la eficacia de los derechos de las mujeres en la participación política.

La cuota de género es una acción afirmativa que busca disminuir o revertir los efectos de la desigualdad entre hombres y mujeres en la representación política. Estas medidas temporales existen a fin de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y política de los países. En lo específico, para garantizar el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos como lo establece el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), norma que a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de junio de 2011 es parte integrante de nuestro texto constitucional.¹

En el ámbito federal estas cuotas estaban anteriormente reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que establecía una reserva de 40% para los candidatos propietarios de un mismo género en las candidaturas para senadores y diputados presentadas por los partidos políticos, exceptuando de la regla a las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático (Cofipe, artículo 219, 2008). Asimismo, establecía, en su artículo 220, una

¹ El artículo 1, párrafo 1, de la CPEUM establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte.

regla de alternancia al señalar que “las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas” y en cada segmento habrá dos candidaturas de género distinto. Finalmente, establecía en su artículo 221 un apercibimiento para aquel partido político que no cumpliera con alguna de estas dos reglas. Si pasadas 48 horas no corregía las listas, el Cofipe señalaba como una primera sanción la amonestación pública; de insistir en el incumplimiento se debía sancionar con la negativa de registro de las candidaturas.

Mediante las sentencias de la Sala Superior se ha logrado avanzar en la interpretación de los preceptos antes señalados y en la ampliación del derecho de las mujeres a ser electas. Si bien no es posible establecer un nexo causal entre las sentencias del TEPJF y el aumento de diputadas y senadoras en el Congreso de la Unión como resultado de las elecciones federales de 2012, sí es posible afirmar que la aclaración de las obligaciones a cargo de los partidos políticos y los órganos electorales, así como una insistente mirada en la aplicación de las reglas de igualdad de género, influyeron de alguna manera. Así, mientras en las elecciones de 2009 las mujeres alcanzaron 33.6%, el día de hoy 37% de los integrantes de la Cámara de Diputados (185 de 500) son mujeres. Por su parte, en 2006 las mujeres representaron apenas 18.8% de la Cámara de Senadores y para las elecciones de 2012 llegaron a 32.81% de dicho órgano (42 de 128) (IFE s. f.; CEAMEG 2006).

Lo anterior tiene mayor relevancia si se considera que en elecciones previas los partidos políticos cumplían formalmente con las reglas relativas a las cuotas de género y ni así en las Cámaras se reflejaba esa integración. De acuerdo con Zarembeg y Martínez (2012, 172) esta falta de correspondencia llevaba a preguntarse acerca de la adecuación del diseño institucional de las cuotas de género, pues no parecía lo suficientemente sofisticado para evitar las trampas de los actores involucrados. Por supuesto que los avances hasta ahora alcanzados no deben dejar atrás los cuestionamientos acerca del diseño normativo de las cuotas, pero la intervención del TEPJF ha servido para obligar a los distintos actores a cumplir los objetivos de la ley y garantizar el cumplimiento de las cuotas.

El camino seguido por el Tribunal Electoral ha sido progresivo, desde una tímida intervención meramente procesal hasta la definición de conceptos y el establecimiento de límites infranqueables para los actores involucrados, fundamentalmente los partidos políticos y los órganos electorales del país. No obstante, el largo trayecto para lograr la igualdad de las mujeres en la participación política apenas comienza, por lo que cabe preguntarse si la manera que el TEPJF ha elegido para acercarse al problema es la más adecuada para incidir, en el ámbito de sus competencias, en la realización del derecho de las mujeres a ser electas o si conviene revisar los puntos de partida y las perspectivas que hasta ahora le han sido útiles.

En lo subyacente, el análisis de las reglas relativas a las cuotas de género es un problema del derecho a la igualdad. Hasta ahora el Tribunal Electoral lo ha abordado como un derecho de naturaleza individual regulado por un conjunto de requisitos y condiciones (como 40% en las listas de candidaturas y la alternancia). Esta mirada tiene aciertos y también límites para alcanzar una verdadera transformación de la participación política de la mujer en los órganos de elección popular. La sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados parece proponer un nuevo rumbo a seguir y una forma distinta de entender el derecho a la igualdad, ahora visto desde sus implicaciones sociales. Aunado a ello, el TEPJF debe responder a una ampliación del contenido y alcance de los derechos humanos que trajo consigo la reforma constitucional de junio de 2011. El *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) tiene mucho que aportar para el fortalecimiento de la interpretación de los derechos políticos de las mujeres y el TEPJF debe abreviar de él.

De acuerdo con lo anterior, en este documento se analizarán ocho sentencias del Tribunal que se consideran indispensables para entender la forma en que ese órgano se ha acercado al tema: sus límites, alcances y perspectivas. La selección responde a que en estas sentencias se establecen definiciones que

aclaran el funcionamiento de la lógica del sistema de cuotas en México o se amplía el alcance de una norma en relación con dicho sistema. El análisis se llevará a cabo a partir de dos dimensiones: la idea de igualdad detrás de la interpretación y el apego al DIDH. La primera llevará al análisis de los enfoques que sustentan las decisiones del TEPJF. La igualdad puede ser entendida al menos de dos formas, desde una posición individualista en la que se observa la diferencia de estatus que ocupa una persona con respecto de otra, o bien desde una visión social en que lo que importa es la desventaja resultante de la pertenencia a un grupo (Saba 2007).

Una evaluación a partir de los estándares internacionales en materia de derechos políticos de las mujeres permitirá observar la distancia que existe entre lo establecido hasta ahora por el Tribunal Electoral y los parámetros dispuestos por el DIDH. Si bien en las sentencias estudiadas apenas se llegan a mencionar algunos tratados internacionales, esto no obsta para formular un análisis en la materia, pues, invocados o no, es posible verificar la identidad de los estándares del TEPJF con los internacionales. En todo caso, lo más relevante será identificar aquellos aún por desarrollar en México.

En consecuencia, en el texto se analiza la jurisprudencia actual a partir de las dos dimensiones señaladas, así como sus límites, para formular una propuesta de los posibles caminos a seguir desde la premisa de que, en su función de garante de los derechos políticos de las mujeres, el Tribunal Electoral está en la posibilidad de incidir en la realización de esos derechos.

II. Igualdad o equidad

Los conceptos de equidad e igualdad pueden ser fácilmente confundidos, especialmente porque el Cofipe y el TEPJF se refieren al principio de equidad, mientras que aquí se hace referencia a

la igualdad como fundamento del análisis. En este sentido conviene una primera reflexión acerca de estos términos que permita aclarar el ámbito de estudio.

El Cofipe, en su artículo 4, establecía como un derecho de los ciudadanos y una obligación para los partidos políticos la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular. Esta misma obligación se reitera en el artículo 25 al señalar los contenidos de la declaración de principios de los partidos políticos y también en el artículo 38 al desarrollar las obligaciones de los partidos políticos, que deben “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 2008). Por su parte, los instrumentos internacionales, como la CEDAW en su artículo 7, acerca de la participación de la mujer en la vida pública y política, utilizan el término igualdad. Incluso, el Comité de las Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento de la CEDAW le ha señalado al Estado mexicano que “tome nota de que los términos ‘equidad’ e ‘igualdad’ transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual”. Por ello le recomienda utilizar el segundo término en el entendido de que la igualdad de derecho y de hecho (en la forma y el fondo) es a lo que está obligado por efecto de la Convención (CEDAW 2006, 16).

Alda Facio (2003, 1) refiere que el origen de la confusión en América Latina se debió a que en esta región se asimila el término *igualdad* con una identificación del hombre como modelo de lo humano, mientras que la *equidad* permitiría un trato diferente para hombres y mujeres, atendiendo a sus necesidades. Sin embargo, el principio y derecho de igualdad engloba tanto la formal (normativa o de *iure*) como la sustantiva (material o *de facto*). Por efecto de esta última es que deben considerarse las circunstancias específicas de cada persona o grupo social para averiguar cómo se realizará la igualdad en la realidad y no en el mero texto de la ley, y mucho menos con una

asimilación con las prácticas o grupos dominantes.² La igualdad sustantiva sólo existe donde se reconocen las especificidades de cada persona o grupo y a partir de ahí se desarrollan las obligaciones estatales para lograr la igualdad. Entendida ésta no como una idea homogeneizadora, sino como una valoración de las diferencias (Ferrajoli 2002, 75-6). Así, la equidad se referiría sólo a un aspecto de la igualdad sustantiva, mientras que el principio de igualdad sería más amplio en cuanto a las obligaciones estatales.

Siguiendo a Facio, hay al menos tres argumentos para utilizar el término igualdad en lugar del de equidad. El primero se refiere a que la igualdad se acompaña del derecho a la no discriminación, que supone la necesidad de que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas. La igualdad consistiría en la obligación positiva de garantizar que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de los derechos, y la no discriminación, la obligación negativa de abstenerse de ejercer un trato idéntico o un trato distinto que sea arbitrario. En este sentido, la igualdad exige eliminar todos aquellos aspectos que resulten en discriminación, mientras que la equidad no lo requiere (Facio 2003, 2). El segundo argumento tiene que ver con que es la igualdad la que acarrea las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado mexicano de modificar leyes, prácticas, costumbres y cualquier otro mecanismo por el que se perpetúen las diferencias de trato injustas o arbitrarias. La equidad, por su parte, no tiene el mismo rango legal ni conlleva las mismas

² Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al resolver acerca del derecho a ser electos de los miembros de pueblos indígenas a los que se les quería imponer el sistema de partidos políticos, señaló en la sentencia del caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005a) que “225. [...] el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, *así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización*, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención”. (Énfasis añadido).

obligaciones. En tercer lugar, la igualdad implica que a veces se requerirá que entre hombres y mujeres exista un trato idéntico y en otras ocasiones uno diferenciado. Así, es discriminatorio tratar a diferentes como si fueren idénticos y, en consecuencia, se exigen políticas, normas y prácticas estatales que atiendan las diferencias entre hombres y mujeres. Si bien la equidad requeriría esto mismo, la igualdad va más allá, pues observa también que todas esas prácticas, políticas o normas no resulten en desigualdad. La equidad, por su parte, no se preocupa por el resultado, sino sólo porque en el diseño se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres (Facio 2003, 3).

En todo caso, es posible sostener que la equidad está contenida en el principio más amplio de igualdad y no discriminación y que, de conformidad con los compromisos internacionales del Estado mexicano y su propia Constitución, la equidad debe ser entendida e interpretada como la propia igualdad y no en un sentido restringido. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que el principio de igualdad constituye “uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha servido de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación” (sentencia C/2001). De esta forma, la igualdad constituye un lente interpretativo de toda norma, en especial de los derechos humanos. De acuerdo con esto, es posible analizar la forma en que el Tribunal Electoral se ha referido a la equidad de género en la participación política desde el principio de igualdad y no discriminación. Este punto de partida para el análisis permite, además, verificar hasta dónde la conceptualización de equidad en lugar de igualdad ha impedido un mayor progreso en el aseguramiento de la plena participación política de las mujeres en los cargos de elección popular, así como la forma en que el TEPJF ha podido sortear la redacción de las disposiciones del Cofipe.

La cuota de género establecida en los artículos 219, 220 y 221 del extinto Cofipe constituye una acción afirmativa, cuyo alcance

va a depender del enfoque que se tenga acerca de la igualdad. En efecto, la igualdad es el principio general a partir del cual se pueden analizar y justificar las acciones afirmativas. Dado que existen al menos dos enfoques de ella —uno individualista y otro social—, conviene averiguar los rasgos generales de la cuota de género de acuerdo con las definiciones establecidas por el Tribunal Electoral. A partir de la definición de estas líneas generales de la jurisprudencia en la materia, en el siguiente apartado se analizará la jurisprudencia del Tribunal Electoral para después ver su relación con el principio de igualdad y no discriminación.

III. La jurisprudencia del Tribunal Electoral en materia de equidad de género

De acuerdo con la selección de sentencias realizada para este análisis, se encuentra que los temas acerca de los que ha versado la jurisprudencia en la materia se refieren a lo siguiente: la cuota de género y la obligación de su cumplimiento, el principio de equidad de género y el de paridad, la regla de alternancia, la igualdad de oportunidades real, la integración de las fórmulas de candidatos, la excepción del principio de elecciones democráticas y las acciones afirmativas. El siguiente cuadro presenta la relación entre las sentencias, el tipo de asunto y los temas que aborda.

Cuadro 1

Sentencia	Asunto	Tema
SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 y SUP-JDC-12/2008 acumulados	Sustitución de candidaturas.	Alternancia y obligación de cumplir la cuota.
SUP-JRC-96/2008	Sustitución de candidaturas.	Obligación de cumplir la cuota en todo tiempo, sanción por incumplimiento, la cuota como requisito.
SUP-JDC-461/2009	Integración de listas de representación proporcional.	Definición de alternancia y método para observarla.

Continuación.

Sentencia	Asunto	Tema
SUP-JDC-28/2010	Integración de órganos electorales.	Principios de equidad y alternancia de género en la integración de órganos electorales.
SUP-JDC-1013/2010	Integración de órganos electorales.	Acciones afirmativas, principio de equidad de género, igualdad de oportunidades y oportunidad real.
SUP-JDC-4984/2011 SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011, acumulados	Integración de órganos electorales.	Principio de paridad y alternancia de los integrantes de los órganos electorales.
SUP-JDC-10842/2011 y acumulados	Integración de listas de candidatos por representación proporcional y mayoría relativa.	Paridad de género y reglas claras en la normativa de los partidos políticos relativa a la equidad de género.
SUP-JDC-12624/2011 y acumulados	Integración de listas de candidatos por representación proporcional y mayoría relativa.	Obligatoriedad de la cuota de género, integración de fórmulas (propietario-suplente) por personas del mismo sexo, la excepción de proceso de elección democrático.

Fuente: elaboración propia con información de las sentencias respectivas.

Los fundamentos: cuotas, equidad, paridad e igualdad de oportunidades

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconocen tres derechos políticos en sus artículos 25 y 23, respectivamente:

- 1) Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.
- 2) Derecho a votar y a ser elegido.
- 3) Derecho a tener acceso a la función pública.

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del cumplimiento del PIDCP, los estados parte tienen la obligación positiva de asegurar que “la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25” (PIDCP 2000, párrafo 29).

Las cuotas de género constituyen una acción afirmativa para acelerar la participación política de las mujeres y, en específico, su derecho a ser electas. Este derecho conlleva dos obligaciones: que todas las personas con derecho a voto pueden elegir entre los distintos candidatos y que, en principio, todos los ciudadanos pueden presentarse a elecciones (PIDCP 1996, párrafo 1). Las restricciones que existan a este último derecho deberán ser objetivas y razonables, por lo que la exclusión de las mujeres sería un motivo de violación claro de sus derechos. Como se deduce, este derecho garantiza que los ciudadanos puedan votar por mujeres cuando éstas son candidatas. Igualmente, comprende la eliminación de obstáculos para que ellas presenten sus candidaturas. Por ello, este derecho hace necesaria la adopción de medidas positivas que logren intervenir en el diseño de los sistemas electorales para lograr que las mujeres verdaderamente accedan a candidaturas y sean electas (PIDCP 2000, párrafo 29).

En el mismo sentido, la CEDAW establece, en su artículo 7, la obligación de los estados de adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública”, en especial el deber de garantizar el derecho de las mujeres a “a) [...] ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas”. El Comité CEDAW emitió la Recomendación General número 23 acerca de la vida política y pública de la mujer, que se ha convertido en un referente obligado en el tema de los derechos políticos (CEDAW 1997). El documento atiende a las razones socioculturales por las que es necesario adoptar medidas especiales para garantizar su pleno goce y ejercicio, y desarrolla y amplía el contenido del artículo 7 de la CEDAW. Respecto de las medidas temporales que los estados deben adoptar para asegurar este derecho, el Comité CEDAW señala que:

15. La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y

procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre. El artículo 4 de la Convención alienta a la utilización de medidas especiales de carácter temporal para dar pleno cumplimiento a los artículos 7 y 8. [...] La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. [...] Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos (CEDAW 1997).

Resulta evidente en el texto anterior que la adopción de medidas especiales es una obligación para los estados en relación con la promoción de la participación política de la mujer. En cuanto al derecho a ser electas, de lo que se trata es de lograr lo que se suele llamar una masa crítica de mujeres que pueda tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política (CEDAW 1997, párrafo 16).

Con estos estándares como marco de referencia, ahora es posible revisar lo que el Tribunal Electoral ha sostenido en la materia. Como ya se refirió, el artículo 219 del Cofipe establecía una reserva de 40% de las listas de candidatos propietarios para diputados y senadores a fin de que fueran ocupados por personas de un mismo género, procurando llegar a la equidad. Para el Tribunal Electoral, las cuotas de género constituyen una acción afirmativa para asegurar los derechos de hombres y mujeres a la participación política, y se refiere a este mecanismo como:

[L]a técnica de las cuotas de candidaturas a grupos que, se presume, han sido objeto de discriminación con anterioridad (jóvenes, indígenas, mujeres, personas con alguna discapacidad, etc.) con el fin de facilitar el acceso de individuos de dichos grupos a la posibilidad de ejercer, en forma efectiva, su derecho a ser votados (SUP-JRC-96/2008, 12).

En otra sentencia relativa a la participación política de los pueblos indígenas, el TEPJF señala que la cuota de género constituye una subespecie de las acciones afirmativas

a través de la cual se busca promover y garantizar la igualdad de oportunidades, y procurar la paridad de género en el ámbito político del país, en la postulación de candidatas a cargos de elección popular (SUP-JDC-484/2009, 14).

Asimismo, indica que estas medidas buscan la incorporación a la vida política del país de sectores tradicionalmente excluidos, para que los órganos democráticos reflejen la verdadera integración de la sociedad:

Así su incorporación se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral al garantizar la participación de grupos minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado. Esto último, es acorde con la postura de un sistema democrático, en el cual, el órgano en el que se toman las decisiones colectivas (parlamento o congreso) se integre por delegados (representantes) que efectivamente representen (reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre sus electores (ciudadanos), sin exclusiones y en sus respectivas proporciones, extendiendo, en todo momento, la posibilidad de participación en la conformación de estos órganos y, por tanto, de la toma de decisiones, a todos los

integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, sexo, religión, condición económica o sociocultural (SUP-JDC-484/2009, 15).

En una de las sentencias más importantes en el área, en la que un grupo de mujeres militantes de distintos partidos políticos impugnó un acuerdo del Instituto Federal Electoral (IFE) por el que se regulaba la aplicación de cuota de género para el ejercicio electoral de 2012, el TEPJF precisó su alcance. Señaló que las disposiciones del Cofipe en la materia protegen la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 56). No obstante, la jurisprudencia del Tribunal no da luces suficientes para establecer el significado de la equidad de género y de la igualdad de oportunidades.

El artículo 4 del Cofipe establece, como obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres. Lo primero que resalta es que el Tribunal Electoral se refiere al género y no a hombres y mujeres. Esto puede deberse a que, en los artículos 219 al 221, el Cofipe habla de género, especialmente al referirse a la cuota. Aunque la jurisprudencia del TEPJF no expresa cómo hay que entender este concepto, conviene establecer al menos una definición para efectos de este análisis. Así, mientras que por sexo se entiende el conjunto de características biológicas hereditarias o genéticamente adquiridas que organizan a las personas en hombres y mujeres, por género se entiende una construcción cultural y social que asigna a cada sexo características, comportamientos y papeles diferenciados (Conway, Bourque y Scott 2000, 2-3). En este sentido, parecería apropiado referirse a género para designar el objetivo a alcanzar —la equidad de género, según el Cofipe—, pues con ello se traslada a la discusión el grupo de factores sociales, políticos, económicos y culturales que han permitido una diferencia en el acceso al poder entre hombres y mujeres.

Como ya se mencionó, la equidad recoge sólo uno de los aspectos de la igualdad, el que se refiere al reconocimiento de las diferencias entre las personas como base para el trato que deben recibir. El contexto en el que se utiliza el término equidad, tanto en el Cofipe como en la propia jurisprudencia del TEPJF, parece referirse entonces más bien a la idea de igualdad que a la mera equidad. Sobre todo si se atiende a lo que el propio Tribunal estableció al señalar que “la cuota de género tiene como objetivo el alcanzar la igualdad real en lo político electoral entre los hombres y mujeres”. En la misma sentencia, el Tribunal se refiere ya a la “igualdad entre los géneros”, lo que representa, sin duda, un avance importante, no sólo en la terminología, sino en los contenidos obligacionales de dichos conceptos (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 72-3).

La posición de que lo protegido por la normativa es la igualdad y no la equidad se refuerza si se apela al segundo concepto al que se refiere el artículo 4 del Cofipe: la igualdad de oportunidades. Como se refirió, la igualdad se debe entender tanto en su aspecto formal como en el sustantivo; en este último caso la igualdad debe entenderse en, al menos, dos sentidos: en la oportunidad y en el resultado. La igualdad de oportunidades, aunque tampoco está definida en la jurisprudencia del Tribunal, puede interpretarse como las medidas a adoptar para reducir las brechas de desigualdad cuando se considera que las personas no cuentan con las mismas oportunidades. Es decir, se busca reducir las desigualdades a efecto de que las personas puedan acceder en igualdad de circunstancias a las mismas cosas. En este caso significaría que tanto hombres como mujeres puedan acceder, en las mismas condiciones, a los cargos de elección popular. Por otra parte, si bien la igualdad de resultados no está referida por la normativa electoral, sino que sólo ha sido invocada por el TEPJF, conviene detenerse en su significado porque parecería que dicho órgano ya no se preocupa sólo porque las personas puedan acceder a los cargos públicos en igualdad de circunstancias, sino, además, porque las personas efectivamente accedan a los cargos públicos en proporciones casi iguales.

Esto último lleva a considerar un tercer objetivo de las cuotas, después de la equidad de género y la igualdad de oportunidad: la paridad de género. En efecto, tanto el artículo 38, inciso s, como el 218 del Cofipe establecían como una obligación de los partidos políticos procurar la equidad de género en la vida política del país. De nueva cuenta, el Tribunal Electoral no ofrece una definición; sin embargo, de lo que se trata es de que en las postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión los partidos políticos busquen llegar a 50% de candidaturas para hombres y 50% para mujeres. Este principio aplicaría también para la integración de sus órganos de dirección.

Ahora bien, el Cofipe se refiere a que los partidos políticos deben procurar la paridad; por tanto, no establece una obligación de resultado, pero sí un deber de acercarse progresivamente a esa paridad. En este sentido, el TEPJF ha señalado que es obligación de los partidos políticos promover el mayor número de candidaturas propietarias de mujeres (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados).

En todas las sentencias analizadas, el Tribunal apela a los principios de equidad de género, igualdad de oportunidad y paridad para sostener sus decisiones. De ahí que sea problemática la falta de una conceptualización de estos principios; si no fija, al menos debería proporcionar algún contenido acerca de las finalidades que, a decir del TEPJF, la cuota de género persigue. Una clarificación en este punto no sólo dota de seguridad jurídica a las personas interesadas, sino que también puede constituirse en la base para avanzar en la interpretación de los derechos de las personas para el acceso a los cargos públicos de forma sustantiva.

Por otra parte, hasta aquí no hay una idea de igualdad muy clara en la manera de abordar el asunto por parte del Tribunal Electoral; sus silencios y sus apelaciones a los principios sólo dejan ver que sí hay una preocupación por darle vida a los preceptos que acerca de cuotas de género existen en el Cofipe y que se reconoce una diferencia entre las oportunidades que tienen los hombres y las mujeres para acceder a los cargos públicos de

facto. De hecho, la justificación seguida por el Tribunal para sostener la existencia de las cuotas de género apenas deja ver la problemática que subyace a la falta de acceso al poder de las mujeres; a lo mucho reconoce o, en sus palabras, presume que existe alguna desventaja y que es ahí donde se encuentra su tarea como garante de la igualdad de oportunidades, la equidad de género y la paridad. De lo que se trata, en última instancia, es de que “sectores comúnmente excluidos en el ámbito político del país tengan la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular” (SUP-JDC-1013/2010, 37). De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la oportunidad real es:

[L]a obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (Corte IDH 2008, párrafo 145).

Las obligaciones de la cuota de género

Con el paso de los años, el TEPJF ha definido y esclarecido en qué consiste la obligación contenida en el artículo 219 del Cofipe respecto de la cuota de género. Existen, al menos, siete obligaciones definidas.

EL CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA DEBE PERMANECER DURANTE TODO EL PERIODO DE ELECCIONES

El origen de esta obligación se puede rastrear en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) en que el Tribunal examinó la

resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) e impuso una sanción al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por no observar la cuota de género al sustituir a la candidata para jefa delegacional en Cuauhtémoc. Por efecto de esta sustitución, la relación de género de los candidatos de la lista correspondiente se alteró, de forma que 75% de las candidaturas recaía en hombres, mientras que 25% correspondía a mujeres. Con ello, el PVEM incumplió la normativa local que requería un máximo de 70% de candidatos de un mismo género (SUP-JRC-96/2008, 58).

A su favor, el PVEM sostuvo que por causas de fuerza mayor debió sustituir a su entonces candidata, pero que había cumplido con el requisito legal de 70% al momento de haber registrado las listas, por lo que no se encontraba en falta alguna. Frente a ello, el TEPJF sostuvo que

la regla de la cuota de género es de observancia permanente, pues no constituye un mero requisito a cubrir para obtener el registro de candidaturas, sino una norma que pretende generar condiciones de igualdad de acceso a los cargos de elección popular entre los diferentes géneros (SUP-JRC-96/2008, 60).

En este mismo sentido, añadió:

[L]a cuota de género no es un mero requisito, sino que sus efectos y finalidad van más allá de ese instante que representa la aprobación de la solicitud de registro. Si la vigencia de esta norma se prolonga más allá del instante de la aprobación de la solicitud de registro, al igual que el deber de observarla, la violación a dicha prescripción puede ser sancionada tan luego como se verifique dicha infracción, lo que únicamente puede suceder en la etapa de preparación de la elección (SUP-JRC-96/2008, 60-1).

De acuerdo con ello, la renuncia de un candidato y su sustitución por otro debían cumplir con las mismas obligaciones legales de los partidos políticos. En consecuencia, la elegibilidad del candidato sustituto no eliminaba el cumplimiento de las demás obligaciones del partido; en este caso, la cuota de género (SUP-JRC-96/2008, 67).

LAS AUTORIDADES DEBEN VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO

En el mismo caso impulsado por el PVEM, el TEPJF definió la responsabilidad de los órganos electorales de cumplir la observancia de la cuota de género y de sancionar su ausencia cuando sea necesario.

En efecto, aunque el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) distinguió entre los requisitos de elegibilidad del candidato y la obligación del partido político de cumplir con la cuota de género, privilegió los derechos de participación política, de postulación y a ser votado, no obstante que estaba en presencia de una posible violación a la cuota de género. En este sentido, el TEDF sostuvo que el IEDF prefirió evitar que el PVEM y la coalición a la que pertenecía se quedaran sin candidato, a sabiendas de que “estaba incurriendo, en ese preciso momento, en un incumplimiento de la obligación legal de observar la señalada cuota de género” (SUP-JRC-96/2008, 67-8).

Acerca de esto el Tribunal Electoral aclaró que dicha interpretación no es correcta, pues el Instituto Electoral local no sólo debe “sancionar o reprimir las conductas violatorias de las normas electorales locales, sino también y fundamentalmente el de evitar que tales violaciones se cometan”. Resultaba, entonces, más importante que el IEDF previniera la comisión de una infracción mediante la negativa de registro del candidato sustituto. Así, la cuota de género no es sólo una obligación para los partidos políticos, sino también para las autoridades, que deben ser muy estrictas en la observancia de las cuotas de género. Con el actuar del

Instituto Electoral local y la convalidación del TEDF se puede provocar, a juicio del TEPJF, “la tendencia que precisamente tratan de evitar o sancionar: un fraude a la ley” (SUP-JRC-96/2008, 69-70).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN ESTABLECER REGLAS CLARAS ACERCA DE LAS CUOTAS

Resulta de considerar las obligaciones que los partidos políticos deben reunir para postular a los candidatos a los diversos cargos de elección popular, entre ellas, la cuota de género. El caso que dio lugar a esta jurisprudencia tuvo su origen en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en el que 1,455 miembros del Partido Acción Nacional (PAN) controvirtieron la determinación de ese partido de implementar la designación directa como método extraordinario de selección de candidatos en algunos distritos uninominales y entidades federativas, así como en todas las circunscripciones plurinominales, para la elección de diputados federales por ambos principios, así como senadores por el principio de mayoría relativa (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, 29).

En la sentencia, el TEPJF señaló que la forma en que los partidos políticos postulan a candidatos a los diversos cargos de elección popular no está sujeta a la discrecionalidad y arbitrio de los partidos, sino que tienen que cumplir con las normas constitucionales, legales y partidistas para considerar que la selección de candidatos está apegada a derecho. Entre esos deberes está el respeto a los principios de equidad y paridad de género. Dado que en el sistema constitucional los partidos políticos son el vehículo para que los ciudadanos ejerzan el derecho a ser electos, los institutos políticos deben garantizar que en el registro de sus candidatos haya equidad entre hombres y mujeres (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, 188-91).

Si bien el TEPJF observa que los estatutos del PAN se refieren a la cuota de género en los términos del Cofipe, en ellos no se establecen los mecanismos para hacerla cumplir. De ahí que el PAN

haya alegado que recurrió a la designación directa, pues ningún otro método de los previstos en sus estatutos garantizaba el acceso de las mujeres a las candidaturas. Incluso, a pesar de la designación directa, el Tribunal constató que no se alcanzaron los mínimos requeridos por la cuota de género (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, 209). En consecuencia, señaló que:

La existencia de esas reglas al interior de los partidos políticos se torna necesaria, para que las determinaciones que adopten estén apegadas a la normativa correspondiente y, con esto, evitar actos discrecionales o arbitrarios que atenten contra los principios del Estado Democrático, de igualdad entre el hombre y la mujer, de acceso en condiciones de igualdad a los diversos cargos de elección popular, así como a los de equidad y paridad de géneros. En este sentido, es claro que en la normativa interna de los partidos políticos se debe establecer la manera en que se garantizarán los principios de equidad y paridad de género, a fin de que tanto hombres y mujeres puedan ser postulados, y registrados en su momento, como candidatos a un cargo de elección popular (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, 211).

Así, el TEPJF estableció que por efecto de la CPEUM y el Cofipe

se impone a los partidos políticos el deber de implementar reglas claras, precisas y concretas, que regulen la manera en que cumplirán el principio de equidad y paridad de género en la postulación y solicitud de registro de candidaturas a los diferentes cargos de elección popular (SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, 210).

Con esta definición, el Tribunal reafirma que la obligación de las cuotas de género está primordialmente dirigida a los partidos

políticos, como vehículo para la realización del derecho a ser electos. Si un partido político no establece en su normativa interna las reglas apropiadas para satisfacer la cuota de género y procurar la paridad, su actuar puede caer fácilmente en la discrecionalidad y la arbitrariedad y, peor aún, en el incumplimiento de las obligaciones legales que al efecto están establecidas en la normativa nacional, como demuestra el caso en análisis.

EL PROPIETARIO Y EL SUPLENTE DE UNA FÓRMULA DEBEN SER DEL MISMO GÉNERO

Como ya se adelantó, en 2011 el TEPJF emitió una sentencia muy relevante en la materia, de la que puede considerarse, sin lugar a dudas, que representa un importante avance para garantizar el cumplimiento de la cuota de género y, con ello, avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres en la participación política. Un grupo de mujeres impugnó, mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el acuerdo CG327/2011, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012 (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados). En lo específico, las ciudadanas señalaron como agravio único la totalidad del párrafo cuarto del acuerdo, así como la expresión “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, contenida en los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo de referencia. Para los efectos de esta obligación, la citada expresión, a juicio del TEPJF, convierte una obligación de los partidos políticos en una mera recomendación.

A partir de una interpretación sistemática de las normas que regulan las cuotas de género y de la obligación de procurar la

paridad en la vida política del país, el Tribunal señala que ese principio debe verse reflejado en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido. Es decir, mientras que la obligación de cumplir con la cuota de género es revisada durante el proceso electoral, al contar con fórmulas del mismo género se asegura que la cuota inicialmente sancionada también se refleje en el ejercicio del cargo, en caso de que tuviera que existir alguna suplencia (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 57-8). Así el TEPJF señala:

[s]iendo que la ley lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debe tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tienen por respetar dicha cuota (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 57).

Por tanto, el que una misma fórmula esté conformada por candidatos del mismo sexo no vulnera el principio de paridad, sino al contrario, porque se asegura que se cumpla con la cuota de género tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo. De lo anterior resulta que el TEPJF establezca como obligación la conformación de fórmulas de propietario y suplente por ciudadanos del mismo sexo.

Conviene señalar que aunque el Tribunal Electoral se ampara en el artículo 1 constitucional para formular una interpretación tendente a la protección más amplia de las personas, el argumento seguido no deja de ser endeble porque la normativa aplicable únicamente refiere que serán los propietarios de las fórmulas los que se tomarán en consideración para evaluar el cumplimiento de la cuota de género por parte del partido político. Si bien existen razones de facto para pensar en la idoneidad de una medida de esta naturaleza, lo cierto es que la mera apelación a los principios no resulta suficiente en este caso para ampliar o, más bien, modificar el sentido de la norma. Mucho más si se considera que el TEPJF no ha establecido con precisión qué entiende

por paridad de género en la vida política. Lo anterior no quiere llevar a la conclusión de que su decisión fue errónea, sino sólo poner de manifiesto que una argumentación de esta naturaleza no encuentra sustento suficiente en la apelación a principios nebulosos, sino que habría sido importante recurrir a datos o información que mostrara la incidencia en la cuota de género de fórmulas integradas por personas de distinto sexo. Esta apelación a la realidad sí la formula el Tribunal tratándose del agravio referente a la definición que el IFE realiza acerca del “proceso de elección democrático”.

LA CUOTA DEBE OBSERVARSE EN LAS CANDIDATURAS POR AMBOS PRINCIPIOS

En el caso ya reseñado en el punto anterior, las ciudadanas impugnaron la totalidad del párrafo cuarto del punto decimotercero del acuerdo del IFE referido. En dicho párrafo se establece una definición de lo que debe ser entendido por procedimiento democrático.³ Hay que recordar que el artículo 219 del Cofipe establece una excepción a la regla general de la cuota de género cuando las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de cada partido. En el juicio, las actoras señalaron que el IFE excedió su facultad reglamentaria al establecer dicha definición, que además hace posible la invalidación por completo de la cuota de género, pues permite que un partido político decida que todos sus candidatos por el principio de mayoría relativa sean “candidato único” o “de unidad”, que todos sean hombres y que sean elegidos por medio de un proceso de convención o asamblea (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 64).

³ En el acuerdo de referencia, el Consejo General del IFE señala que “debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia” (Acuerdo CG327/2011).

El Tribunal Electoral recordó, en primera instancia, que el IFE desarrolló una definición amplia de lo que debe entenderse por proceso democrático, cuando el propio artículo 219 del Cofipe establecía que serán los estatutos de cada partido político los que definirán qué se entiende por tal proceso (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 68). Con ello se integran los procesos de elección indirecta y se limita la posibilidad de que el propio IFE pueda considerar los estatutos de los partidos para valorar en cada caso el término *proceso democrático*. Además, se inhiben interpretaciones que puedan potencializar los efectos de la cuota de género. En consecuencia, el TEPJF señala que, dado que la excepción de proceso de elección democrática se trata de una limitación a la igualdad de género,

es preciso constreñir a su más mínima dimensión, la limitación de que se trata, de tal manera que no se encuadren en la misma más supuestos que los mínimos para no hacer nugatorio en la realidad ese tipo de derechos (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 73).

Conviene resaltar que para llegar a esta conclusión el Tribunal se refirió al estudio “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final” a fin de contar con elementos fácticos que le permitieran afirmar que la inclusión de una definición como la propuesta por el IFE generó en los hechos un efecto negativo en la aplicación de la cuota de género (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, 74). No obstante, la sentencia no refleja en qué medida se vio afectada la cuota de género ni en qué consiste la similitud alegada respecto de la definición de proceso de elección democrático.

Por otra parte, esta determinación está en consonancia con lo que desde el DIDH se ha establecido respecto de las restricciones a los derechos humanos. En efecto, la regulación de los derechos no puede limitar su alcance, de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en la aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas

disfruten efectivamente de sus derechos. Así, cualquier restricción a los derechos debe cumplir los requisitos de legalidad, estar dirigida a cumplir con una finalidad legítima, ser necesaria y proporcional; esto es, ser razonable de acuerdo con los principios de una sociedad democrática. Asimismo, cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.⁴

En esta ocasión, el TEPJF no basó su argumentación en una mera apelación de principios sin contenido definido, sino que consideró elementos fácticos y una valoración de las posibles restricciones a los derechos. Sin duda alguna, esta argumentación es más sólida que la relativa a la conformación de fórmulas de candidatos por personas del mismo sexo. Tratándose de las cuotas de género, el Tribunal debería seguir más este camino que la apelación a principio, si bien estos últimos permiten la ampliación de derechos y una sobreinterpretación del marco constitucional y de los derechos humanos (Guastini 2009, 53-5), cuando el sustento de los principios es todavía confuso, como es el caso, debilitan la resolución más que fortalecerla. En efecto, el uso indistinto de términos como equidad e igualdad de género, aunado a una identificación con sexo dificulta al lector la comprensión de los objetivos últimos de las normas y, por desgracia, también el cumplimiento de las sentencias.

EL INCUMPLIMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO CONLLEVA UNA SANCIÓN

Como se refirió, el TEPJF estableció que el cumplimiento de la cuota de género constituye una obligación a cumplir durante todo el proceso electoral y cuya observancia también corresponde a los órganos electorales (SUP-JRC-96/2008), y también precisó que

⁴ En este aspecto la jurisprudencia de la Corte IDH es muy abundante; basta señalar al efecto la opinión consultiva 6/89 acerca de la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte IDH 1986, párrafos 13-37).

el incumplimiento de la cuota de género conlleva una sanción al partido político. En el caso analizado, el TEDF había impuesto una multa por el incumplimiento de la cuota, sin embargo, el Tribunal Electoral señaló que

la consecuencia legal ante el incumplimiento de la observancia de la cuota de género debió ser la negativa de la autoridad administrativa electoral de aprobar la solicitud de sustitución de la candidata a Jefa Delegacional en Cuauhtémoc por un candidato (SUP-JRC-96/2008, 71).

Agregó el Tribunal que más que una sanción debe ser considerada la consecuencia natural del incumplimiento de un requisito que deben cumplir las listas de candidatos cuyo registro se solicita.

LA ALTERNANCIA

El artículo 220 del Cofipe establece una regla de alternancia para la conformación de las listas de representación proporcional, que deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de ellos habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada. En su sentencia SUP-JDC-461/2009, el TEPJF explicó qué se debe entender por alternancia y cómo se entiende cumplida. El caso se originó en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano interpuesto por una militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el que alegó que la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de su partido, en el que no se incluyó su nombre, no se integró correctamente por no cumplirse el requisito de la alternancia. Esto, porque si bien cada segmento de cinco candidatos cumplía con incorporar a dos personas de género distinto, no se hacía de forma alternada. De conformidad con lo anterior, el Tribunal fijó como litis del caso “determinar la manera en que debe aplicarse la regla de alternancia de géneros prevista en el artículo 220 del Cofipe” (SUP-JDC-461/2009, 6).

La controversia se centró en determinar el significado del verbo alternar, para lo que el TEPJF recurrió a la interpretación gramatical y sistemática (SUP-JDC-461/2009, 7). De conformidad con la primera interpretación, el Tribunal consultó fuentes como el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* para concluir que la regla de alternancia se refiere al orden en que han de colocarse las candidaturas en la lista de representación proporcional y que de acuerdo con ello “la alternancia se da con respecto a cada uno de los géneros (hombre-mujer), de lo que se sigue que el turno se debe producir entre sexos, mediante el cambio de uno y otro, sucesiva e ininterrumpidamente”. De ahí que la agrupación que realizara el partido político de candidatos de igual sexo en lugares consecutivos del segmento de cinco candidaturas no era admisible (SUP-JDC-461/2009, 8-9).

Por lo que hace al criterio sistemático, el TEPJF recurre a un grupo de fuentes entre las que se encuentran la CPEUM, el Cofipe, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la CEDAW. De su análisis, concluye que estos instrumentos prevén el deber de los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y procurar la paridad de género en la vida política del país. La regla de alternancia permite que los partidos cumplan con ese deber en tanto

incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean tanto de sexo femenino como masculino y, al mismo tiempo, hace factible que exista mayor equilibrio entre ambos sexos (SUP-JDC-461/2009, 9).

La idea que sostiene el TEPJF es que si las listas intercalan la presencia de hombres y mujeres, existe más probabilidad de que ambos sexos alcancen una curul en proporciones más o menos semejantes.

Asimismo, recurre al principio de la paridad de género para sostener que sin una debida alternancia, el partido político simplemente podría colocar las candidaturas de uno de los géneros al final de la lista, lo cual haría muy difícil que pudieran alcanzar alguna curul, pues por efecto del sistema de representación proporcional las curules se reparten entre varios partidos políticos o coaliciones, en orden decreciente, según la lista registrada, conforme con la votación obtenida por cada uno de ellos y en atención a ciertas reglas, como los límites a la sobrerrepresentación o el umbral mínimo para acceder a la asignación (SUP-JDC-461/2009, 9-10).

De acuerdo con lo anterior, la regla de alternancia consiste en

colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo (SUP-JDC-461/2009, 7).

Este criterio sería congruente, a decir del TEPJF, con la finalidad de lograr el liderazgo político de las mujeres y es coincidente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el ámbito político, de conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en apego a la obligación de realizar acciones conducentes para lograr la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular y en las estructuras de los partidos políticos. Dicha interpretación también estaría acorde con la obligación de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva y de eliminar los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política, de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (SUP-JDC-461/2009, 11).

Con esta interpretación respecto de la alternancia como un equilibrio entre sexos para la conformación de las listas de

representación proporcional, el Tribunal Electoral parece querer mostrar su cumplimiento de distintas obligaciones en materia de igualdad, pero, aún más, su disposición para coadyuvar en la generación de políticas que fortalezcan esa igualdad y eliminen los obstáculos que impiden su efectiva realización. Esta intención no sólo se ubica en esta sentencia, sino que, como se ha mostrado, el TEPJF tiene una clara intención de hacer valer las disposiciones en materia de equidad de género reguladas por el Cofipe. A diferencia de otras sentencias, en la que se comenta el Tribunal se preocupa por enmarcar su interpretación en una lectura más abierta que incorpora otros instrumentos normativos para sostener su resolución. Y si bien apela a principios, ya no lo hace de forma aislada, sino dentro de ese amplio marco normativo.

Caso distinto es el de tres asuntos en los que el Tribunal Electoral se refiere a la alternancia en la integración de los órganos electorales estatales, en lo particular, en Sonora y en San Luis Potosí. El primer caso se refiere a la designación de un hombre como presidente del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora por dos de sus miembros. La actora, también jueza de dicho Tribunal, expone en sus agravios que de conformidad con la legislación local, que establece que la presidencia será ocupada de forma rotativa por los miembros del Tribunal local, le correspondía a ella ocupar el cargo de presidenta, pues los otros dos integrantes ya habían ocupado dicho puesto. Para el TEPJF, la “presidencia del Tribunal Estatal Electoral debe atender los principios de rotatividad y participación, vinculados al de alternancia de género en su conformación”, esto último de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución del Estado de Sonora, que establece que en la integración de los órganos electorales habrá paridad y se observará en su conformación el principio de alternancia, y que en la integración del Tribunal será obligatorio conformarlo por ambos géneros (SUP-JDC-28/2010, 43-6).

Ahora bien, de que el Tribunal local deba integrarse por personas de ambos sexos no se desprende automáticamente que

la presidencia también deba cumplir ese objetivo. De hecho, para llegar a la misma resolución —que correspondía a la actora ocupar el cargo de presidenta— bastaba con hacer valer la regla de rotación también contenida en la legislación local. En efecto, dado que los otros dos integrantes del Tribunal ya habían sido presidentes, le tocaba a ella ocupar dicho cargo. La Constitución local establece la obligación de respetar la paridad de género en la integración del Tribunal local y dado que se trata de un órgano conformado por tres personas, al menos una de ellas debía ser de sexo distinto. En este caso, ese lugar lo ocupaba la actora, con lo que se cumplía el requisito constitucional. Cabe preguntarse por qué la necesidad del Tribunal de recurrir nuevamente al principio de paridad para acompañar una decisión dada por otros motivos. Aunque en primera instancia no se encuentra alguna razón práctica, lo cierto es que el TEPJF parecería estar preocupado por enfatizar la importancia de dicho principio.

En un segundo caso, ahora respecto del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, el Tribunal Electoral analizó la impugnación de una ciudadana que había sido designada como suplente para integrar dicho consejo y que no fue llamada a ocupar el cargo una vez que una de las propietarias fue removida. En su lugar fue convocado el primer suplente, de sexo masculino, con lo que la integración del consejo quedaba cargado a favor de dicho género en detrimento de las mujeres. De acuerdo con la actora, le correspondía a ella ocupar el cargo, pues sólo así podría respetarse la cuota de género que para la integración del consejo establecía el artículo 61 de la Ley Electoral de San Luis Potosí, vigente en ese momento (SUP-JDC-1013/2010, 24 y 28).

Para el TEPJF, la obligación de observar la cuota de género en la integración del consejo electoral potosino debe observarse tanto para la integración inicial como para la permanente, de conformidad con la propia norma local, pero también con los principios constitucionales y los instrumentos de derecho internacional acerca de los derechos o cuotas de participación de

minorías en la vida democrática (SUP-JDC-1013/2010, 29). Aunque la norma local establece que ante la ausencia temporal o definitiva de alguno de los consejeros propietarios tendría que llamarse al primer lugar de la lista de consejeros suplentes, a juicio del Tribunal, esta disposición no puede entenderse en aislado o mediante una interpretación literal o gramatical, sino de conformidad con la regla del artículo 61 de la Ley Electoral de San Luis Potosí, en el sentido de que en la integración del consejo electoral no prevalecerá más de 70% de consejeros de un mismo género, a riesgo de hacerla nugatoria una vez instalado el consejo (SUP-JDC-1013/2010, 32).

Para sostener dicha interpretación, el TEPJF manifiesta que

al realizar la interpretación de preceptos, también se les da funcionalidad, puesto que de esa manera, no sólo se garantiza la cuota de género multialudida en la integración original del Consejo Estatal Electoral, sino también en su integración permanente (SUP-JDC-1013/2010, 34).

Esta interpretación está en consonancia con el método de interpretación seguido por la Corte IDH, en tanto que la interpretación debe servir para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de los estados y sus efectos propios (*effet utile*) (Corte IDH 2005b, párrafo 105).

Finalmente, el tercer asunto en la materia se refiere a la renovación de los integrantes del Consejo Estatal Electoral de Sonora por parte del Congreso del estado. Los actores alegaron que dado que para la conformación de dos procedimientos electorales la integración del consejo fue con tres hombres y dos mujeres como propietarios y dos mujeres y un hombre como suplentes, en atención al principio de alternancia de género para la renovación de consejeros, el Congreso debía invertir la predominancia de géneros, de tal manera que el consejo quedara integrado por dos mujeres y un hombre de propietarios y un hombre como suplente (SUP-JDC-4984/2011, 4-8).

Con este caso, el TEPJF da un paso más en la interpretación de la alternancia, pues ya no sólo debe respetarse en la integración inicial y permanecer durante el tiempo, como en el caso analizado anteriormente (SUP-JDC-1013/2010), sino que también debe presentarse en la renovación de sus integrantes. Así, si en una integración predominaron los hombres como consejeros propietarios, para la siguiente deben predominar las mujeres. En palabras del Tribunal:

La finalidad del establecimiento del principio de alternancia de géneros en la integración de órganos electorales, como los que se trata, es darle participación al hombre y a la mujer en condiciones de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de consejeros electorales y puedan ejercer, unos y otras, las funciones inherentes a la organización y desarrollo de los procedimientos electorales. [...]

[La paridad] se debe observar con relación a la integración total, es decir, debe haber cuatro consejeros del sexo femenino e igual número de consejeros del sexo [masculino], y la alternancia se observa en los subsecuentes nombramientos de consejeros (SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011, acumulados, 160).

Para el TEPJF, esta interpretación se basa en lo previsto en el artículo 4 de la CPEUM, en lo que se refiere a la igualdad ante la ley del varón y la mujer. Sin embargo, no explicita por qué se desprende del citado artículo y cómo es que la alternancia y la paridad de género se trasladan a periodos sucesivos en la integración de los órganos. De nueva cuenta se encuentra una apelación a los principios, pero carente de argumentación respecto de ellos.

Hasta aquí el Tribunal ha desarrollado el mapa general que debe observarse en el cumplimiento de las cuotas de género, no sólo en lo que respecta a la integración de las listas de candidatos, por ambos principios, por parte de los partidos políticos, sino también a la conformación de los órganos electorales. De

ello es posible concluir que el TEPJF se ha preocupado por hacer valer la obligatoriedad de las reglas en la materia y por diseñar un sistema que equilibre cada vez más la participación de hombres y mujeres en la vida política del país.

IV. La igualdad en las sentencias relativas a género del Tribunal Electoral

El análisis del apartado anterior lleva a preguntarse si se está frente a una corte activista en el campo de los derechos de las mujeres, entendiendo por ésta a un Tribunal que incide en asuntos que afectan a un número importante de personas, involucran a varias autoridades, implican órdenes de ejecución complejas y, fundamentalmente, realizan una redistribución de recursos o poder (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2010, 16-7; Rodríguez Garavito 2003, 898). En principio la respuesta parece ser afirmativa. Según se desprende de las sentencias revisadas, el TEPJF manifiesta una clara intención de favorecer los derechos de las mujeres y poner en orden la actividad de los órganos electorales y de los partidos políticos a fin de que cumplan con las disposiciones en materia de cuota de género. No obstante, la debilidad argumentativa y la falta de consistencia respecto de su interpretación acerca del derecho a la igualdad restan los efectos que su intención podría tener.

En efecto, la debilidad argumentativa en casos en que se pretende proteger a algún grupo en situación de desventaja puede tener algún impacto, como de hecho parecen haberlo tenido las sentencias del Tribunal; sin embargo, su efecto a largo plazo para la modificación de las estructuras que permiten la desigualdad de ese grupo frente a otros es relativo. Ello se relaciona con la fragilidad democrática de este tipo de decisiones y, consecuentemente, con su legitimidad frente a otros actores que pueden estar tentados a modificar las bases legales que permitieron al TEPJF decidir de la forma en que lo hizo. Si bien el propio Tribunal

asume que las cuotas son “medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral” (SUP-JDC-1013/2010, 37), el problema democrático más bien estriba en la construcción misma de la sentencia.

En estas sentencias, el TEPJF siguió una aproximación interpretativa basada en principios, esto es, una lectura moral de los preceptos acerca de género e igualdad. Esta perspectiva interpretativa, desarrollada fundamentalmente por Ronald Dworkin, señala que la Constitución fija los principios morales fundamentales que han de gobernar nuestra sociedad. La práctica judicial debe ser coherente con sus propias decisiones y justificarse a la luz de un cuerpo de principios generales capaces de ser adoptados por todos en condiciones de imparcialidad. La coherencia exigida se refiere a “la interdependencia de las piezas del derecho con una serie de propósitos, principios o valores fundamentales”; esto es, establecer un ideal de justificación en el que las normas no son juzgadas aisladamente, sino como conjuntos dotados de sentido dentro de un sistema abarcativo (Linares 2008, 107).

Uno de los problemas de esta posición es que ni los derechos ni los principios tienen un contenido determinado per se, sino que corresponde a las legislaturas y a los jueces establecer esos contenidos. Así, esta visión interpretativa requiere que el juez determine cuál es la mejor definición de los distintos conceptos fundamentales, para lo que los jueces no son libres, sino que deben “mostrar de qué modo la concepción que proponen encaja con la experiencia constitucional de la comunidad” (Gargarella 2008, 133). Más allá de las deficiencias democráticas que esta posición conlleva por establecer a las cortes como el decisor último del contenido de los derechos y relegar a los órganos democráticamente electos y a los ciudadanos mismos, el intérprete de los textos relativos a derechos fundamentales no puede asumir contenidos ni prescindir de ellos. Como se ha señalado, en estos casos el TEPJF no se ha ocupado de manera concienzuda de desarrollar los conceptos referidos a los principios que invoca de forma recurrente.

Con lo anterior, el Tribunal Electoral asume, por un lado, que todos comparten una supuesta visión por la ampliación de la cuota de género y la alternancia, incluso en la designación sucesiva de órganos electorales (SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011, acumulados), sino, peor aún, que todos entienden la importancia y la trascendencia de la cuota de género para la vida política del país. De ahí que sea necesario indagar la idea de igualdad que subyace a las decisiones del TEPJF y valorar si a partir de ella realmente se puede cumplir el objetivo que el mismo órgano se propone: coadyuvar al equilibrio entre hombres y mujeres en la vida política del país.

La igualdad en las sentencias del Tribunal Electoral

La jurisprudencia del TEPJF en materia de cuotas de género ha tenido un desarrollo importante en términos conceptuales, pues ha ido de una simple equidad de género en las primeras sentencias, a la igualdad real y la de género en sus últimas resoluciones. Sin embargo, muchas veces ha utilizado los conceptos de forma contradictoria o ha expuesto ideas insuficientes para justificar sus decisiones. A pesar de ello, es posible determinar que, en lo general, el Tribunal sigue una lógica individualista de la igualdad. Ésta es la idea más tradicional de la igualdad y la que sustenta, por ejemplo, el llamado test de igualdad para determinar la existencia de una conducta discriminatoria y la igualdad de oportunidades y resultados.

Esta visión tiene su base en la protección de la igualdad ante la ley, principio que se encuentra reconocido en la mayoría de las constituciones y los tratados internacionales de derechos humanos. En el caso de México, este principio, además, se reafirma en el artículo 4 de la CPEUM, relativo a la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres. Esta igualdad, sin embargo, no implica una abstención del Estado de realizar cualquier tipo de distinción. Por el contrario, conlleva el trato igual; esto es, que a circunstancias diferentes deberá corresponder un trato distinto para atender a la

igualdad. Es decir, se trata de trazar una línea que permite distinguir grupos de personas a las que se tratará de modo diferente en función del algún criterio (Saba 2008, 703). El problema es, entonces, en dónde y cómo trazar esa línea para establecer cuáles distinciones son permitidas por la Constitución y cuáles no lo son.

Para ver la diferencia entre una distinción permitida y una arbitraria se suele utilizar el llamado test de igualdad que, básicamente, consiste en un examen de las razones que llevan a establecer que un trato diferente tiene una justificación objetiva y razonable. En el caso de las cuotas de género, la pregunta de fondo a la actividad judicial del TEPJF es: ¿qué justifica la reserva de 40% de las candidaturas para uno de los sexos? Los criterios que determinan el análisis son los siguientes:

- 1) La distinción debe obedecer a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, como la protección de los derechos de otros.
- 2) La medida debe estar enfocada a alcanzar los fines perseguidos; es decir, debe establecerse si la distinción es un medio apto para alcanzar el fin objetivo que se pretende.
- 3) La medida debe ser proporcional; es decir, no debe ser tal que impida el ejercicio de un derecho en su totalidad.
- 4) Se debe establecer el sujeto acerca del cual se predica la igualdad o la desigualdad (Bayefsky 1990).

De acuerdo con lo anterior, la igualdad de trato en igualdad de circunstancias indica que es posible tratar de modo diferente a las personas siempre y cuando se haga en forma homogénea, uniforme y no arbitraria (Saba 2007, 171). Pero, además, será necesario contar con una “clasificación de la circunstancia seleccionada como relevante para realizar la distinción que el Estado desea llevar a cabo al regular el ejercicio de un derecho”; es decir, debe agregarse un estándar que permita identificar en qué medida la distinción ayuda a cumplir un fin, esto es, la relación de funcionalidad o instrumentalidad entre el fin buscado y la categoría escogida

para justificar el trato diferente. Así, primero habrá que establecer el fin perseguido por la norma y, posteriormente, identificar la relación entre la categoría de distinción elegida y el fin propuesto. La aspiración de la igualdad ante la ley, entendida de esta forma, sería que “las personas sean tratadas de modo que sólo sea relevante su capacidad para cumplir con el objeto que busca la regulación en cuestión”. Ante ello, el Estado debe ser ciego a otras características que no resulten relevantes para los fines de la actividad que se aspira realizar (Saba 2007, 174).

Los argumentos que ha dado el TEPJF acerca de la justificación de las acciones afirmativas y, en lo particular, de la cuota de género, ayudan a esclarecer esta visión. En efecto, ha señalado que las acciones afirmativas garantizan la mayor participación de personas con exclusión tradicional en la vida democrática, al establecer mecanismos encaminados a facilitar el acceso a oportunidades de inclusión (SUP-JDC-1013/2010, 35). Agrega que:

Así, se produce una selección “sesgada” basada, precisamente, en los caracteres que motivaron o, mejor, que tradicionalmente han motivado su exclusión. Es decir se utilizan instrumentos que operan en sentido inverso al excluyente para ahora funcionar como mecanismos de compensación a favor de dichos grupos minoritarios.

Así la acción positiva resulta legítima en la medida de que constituye un remedio por excelencia para generar la inclusión de grupos de minorías en una determinada estructura social, sirviendo de reequilibrio y redistribución de oportunidades entre géneros, razas, etnias, entre otros, a través de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de un grupo subrepresentado en una determinada posición (SUP-JDC-1013/2010, 35).

De acuerdo con el DIDH, existe un grupo de categorías, llamadas sospechosas, que hacen pensar que cualquier distinción basada en ellas es discriminatoria. Entre ellas se encuentran el

sexo, el género, la raza, la edad, la nacionalidad y la etnia. El artículo 1 de la CPEUM también hace referencia a estas categorías. El problema es, entonces, que las acciones afirmativas como la cuota de género harían una distinción basada justamente en un criterio que es por sí mismo sospechoso. La justificación es que uno de los grupos que integran esa categoría requiere de la adopción de medidas para disfrutar de los derechos. En consecuencia, no se trata de un privilegio, sino, al contrario, de una forma de realizar la igualdad.

El Tribunal Electoral justifica la existencia de las cuotas de género debido a que existen minorías que requieren un reequilibrio o redistribución de oportunidades. El trato diferente estaría justificado por esa necesidad, y la única forma posible de hacerle frente sería por medio de la identificación del grupo que necesita esa redistribución. De esta forma, aplicando el test de igualdad, el fin legítimo sería la redistribución de oportunidades y el medio sería la cuota. Un primer gran problema es que para el TEPJF la cuota de género

no tiene como finalidad proteger primordialmente a un género sobre otro. En realidad, la disposición en comento protege la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin favorecer a un género en particular (SUP-JDC-12624/2011, 56).

Con esto, el Tribunal se priva de la posibilidad de proteger verdaderamente al sector social que lo requiere; en este caso, las mujeres.

Según Ferrajoli (2002) han existido cuatro modelos de configuración jurídica de la diferencia. En el primero de ellos (la indiferencia jurídica de las diferencias) no se valoran ni desvaloran las diferencias, simplemente son ignoradas. En el segundo modelo (la diferenciación jurídica de las diferencias) algunas identidades son valoradas mientras que otras son discriminadas. En estas circunstancias, los hombres tendrían un estatus

privilegiado mientras que las mujeres serían discriminadas respecto de los derechos y privilegios que aquéllos gozan. Esta visión no es la que aquí se propone, justamente porque crea mayores desigualdades y las perpetúa al afirmar las diferencias existentes más que atender a las razones que las explican y a una igual valoración de todas las diferencias. La homologación jurídica de las diferencias es el tercer modelo, y considera devaluadas e ignoradas a todas las diferencias en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Lo que se pretende es la neutralidad de la norma que afectará por igual a hombres y mujeres (Ferrajoli 2002, 74-5). El TEPJF parece dialogar desde este modelo cuando asegura que las cuotas pueden operar tanto a favor de hombres como de mujeres. El artículo 219 del Cofipe sería neutro y, en caso de que las mujeres alcanzaran mayoría en el Congreso, debería operar a favor de los hombres. Lo que parece olvidar el Tribunal es que las acciones afirmativas son de naturaleza temporal; esto es, que deben dejar de existir al momento que cumplan su cometido. Si las mujeres alcanzaran una mayoría en las listas de candidatos o superaran por mucho a los hombres, la razón de ser de las cuotas de género dejaría de existir y, por tanto, no deberían ser aplicadas. Seguir utilizando este mecanismo una vez alcanzado el objetivo sería, entonces, violatorio del derecho a la igualdad y la no discriminación, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. El cuarto modelo al que Ferrajoli se refiere es el de la igual valoración jurídica de las diferencias. En él, la igualdad en los derechos fundamentales permite la igual afirmación y tutela de la propia identidad, “en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás” (2002, 76).

Las diferencias son el dato empírico con el que trata la igualdad normativa; esta última adquiere efectividad cuando incide en la primera para que esas diferencias sociales no terminen desvalorando o valorando injustamente a unas sobre otras. Es aquí donde se sitúa este análisis y la propuesta del reconocimiento de

las mujeres como las personas a las que la cuota de género va dirigida, con el afán de que la igualdad normativa corrija las desigualdades de hecho y, entonces, se logre la igual valoración jurídica de las diferencias.

El tercer modelo implica una visión individualista de la igualdad, donde parecería caer el velo de la ignorancia para impedir que las distinciones se basen en las categorías antes señaladas, como el sexo y el género. Dado que la idea es no fundar una distinción en esos criterios —pues se caería en discriminación—, la diferenciación se mueve a otro espacio. Lo problemático es que, al no considerar a las mujeres, no queda justificada la cuota ni se atiende a los orígenes del problema. La cuota no se justifica porque el Tribunal Electoral no realiza el ejercicio de situar al grupo beneficiario en la discriminación histórica que presume; de hecho da por sentado que también los hombres pueden disfrutar de la cuota de género. Con lo anterior cae en el error de establecer un criterio de similitud-diferencia para el que el parámetro de la igualdad es el hombre, y la mujer sólo aspira a ocupar el mismo lugar que él (Mahoney 1997). Además, la jurisprudencia del TEPJF no atiende al problema que señala —la necesidad de redistribución— porque no conoce sus causas ni la forma en que se desarrolla, sino que sólo verifica el cumplimiento de la ley. Finalmente, le resta impacto a su declarado activismo en el tema.

En las posiciones expuestas por el TEPJF en sus sentencias, más que una simple relación instrumental se manifiesta una intención de que la cuota de género sirva para revertir la situación de desigualdad de fondo. En efecto, la mirada meramente instrumental establecería que la cuota tiene como objetivo llevar a un grupo social subrepresentado a ocupar cargos de elección popular, pero no se ocuparía del equilibrio en la vida democrática del país, que se corresponde con un fin más social. En efecto, el propio Tribunal ha señalado que la finalidad de la cuota estriba en “eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía” (SUP-JDC-1013/2010, 35). Si esa es su intención, entonces una visión estructural de la igualdad le sería más útil y podría ayudar

a argumentar de mejor manera sus resoluciones, a fin de acrecentar su legitimidad.

Una propuesta de igualdad estructural

Autores como Owen Fiss (1999), Robert Post (2003) y Catherine MacKinnon (1979) proponen una visión estructural de la igualdad, la cual se aleja de la individualista en la medida que le importan las razones sociales de la desigualdad y entenderla en su contexto, y no meramente como resultado de un ejercicio de razonabilidad para justificar el trato distinto. La igualdad es entendida como el reconocimiento de las diferencias existentes entre las personas y los grupos sociales. Esta identificación parte de dos supuestos: la falta de reconocimiento de grupos importantes de la población y que el principio de igualdad debe hacerse cargo de las desventajas históricas de ciertos grupos sociales y de las relaciones de opresión que condicionan una menor aptitud para el goce y ejercicio de los derechos; es decir, deberá incorporar “datos históricos y sociales que den cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad” (Saba 2007, 166).

Lo que importa en esta igualdad es que no sólo mira a la desigualdad de hecho y la combate, como lo hace la igualdad sustancial, sino que se preocupa por

complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias [que] desplazan a mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de ámbitos en los que [los grupos dominantes] se desarrollan o controlan (Saba 2007, 167).

De lo que se trata es de concebir a las normas de igualdad ya no para tratar a los similares como similares y a los diferentes como diferentes; esto es, como un problema de similitud y diferencia, sino de reconocer la denegación sistémica de poder, de recursos

y de respeto que oprimen a diferentes grupos (Fiss 1999). Con ello, la igualdad estructural tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y el ejercicio de sus derechos, y que es deber del Estado evitar que esta situación se siga profundizando, así como revertir los efectos de dicha marginación histórica.

En este sentido, la finalidad del principio de igualdad no puede limitarse a nivelar con el método similitud-diferencia (Mahoney 1997, 445) a las personas en situaciones concretas y frente a comparaciones específicas. El principio debe asegurar, por el contrario, que las diferencias ingresen al ámbito de protección de la ley y sean reconocidas por las instituciones sociales, con el propósito de evitar que éstas determinen no sólo una menor comparecencia frente a los derechos (los obstáculos de facto que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad históricamente determinada para acceder a la justicia y defender adecuadamente sus derechos), sino, incluso, una exclusión absoluta por parte del derecho o de las instituciones sociales. Cuando un grupo social no existe en el orden jurídico, no se le reconocen derechos ni sus necesidades se reflejan en las políticas estatales.

Suponer que existen grupos en situación de exclusión no significa adscribir identidades arbitrariamente —desde fuera— a ciertas personas ni negar los múltiples significados que tiene la diferencia o restar valor y pertinencia a las formas individuales que las personas tienen para nombrarse y definir su identidad. Así las cosas, esta visión sociológica de la igualdad sólo incorpora el dato de que la pertenencia a un grupo determinado permite, tanto a las personas individualmente consideradas como a las terceras que comparten su condición y aquéllas que no, reconocer su identidad, a partir de cierta condición (ser mujer biológica, ser indígena, ser niño) que tiene implicaciones en las prácticas sociales.

De acuerdo con lo anterior, se trata de mirar a los grupos en cuanto tales —mujeres, pueblos indígenas, miembros de grupos étnicos, adultos mayores, personas con discapacidad— y no según categorías como sexo o género, raza, etnia, edad, etcétera.

Lo que importa, en este caso, son los miembros de los grupos históricamente oprimidos y no toda distinción que afecte a cualquier persona, aunque no pertenezca a estos grupos. Así, en este supuesto, se hace referencia a aquellas personas que constituyen un grupo social que ha estado en una situación de subordinación prolongada y con poder político y económico severamente limitado (Fiss 1999).

En este sentido, la Corte IDH, en el caso *González y otras vs. México (Campo Algodonero)*, estableció que:

En similar forma, el Tribunal considera 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. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado (supra párr. 398), es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas [...] (Corte IDH 2011, párrafo 401).

En esta sentencia, la Corte IDH otorgó peso jurídico específico al contexto generalizado de violencia que enfrentan las mujeres por el hecho de serlo, considerando no sólo las condiciones fácticas de desigualdad (empleo en situaciones precarias), sino, incluso, las simbólicas (la creencia estereotípica de las autoridades respecto al deber ser de cierto sexo), y aseguró que los asesinatos ocurridos en Ciudad Juárez constituían discriminación estructural.

Ahora bien, esta visión de la igualdad desde el punto de vista estructural permite un acercamiento al problema de la carencia de poder político por parte de las mujeres desde unas coordenadas más amplias que las hasta ahora seguidas por el TEPJF. Desde una posición individualista de la igualdad, el Tribunal no puede llegar a establecer más controles a los partidos políticos y

los órganos electorales sin sacrificar la fuerza de su argumentación y la legitimidad de su decisión; sin embargo, al partir de un enfoque estructural, puede ampliar su visión para identificar la serie de factores que influyen o determinan la escasa participación política de la mujer, en particular, para incidir en la existencia de más y mejores candidaturas para las mujeres y su final reflejo en los órganos de elección popular.

Para ello, lo primero que el TEPJF debería atreverse a hacer es reconocer que las cuotas de género sí son una medida especial a favor de las mujeres, pues son ellas las que han sufrido una desventaja histórica y las que se encuentran en una situación de subordinación con respecto del hombre en el ámbito político, lo mismo que en otros. A partir de este reconocimiento, la lógica y la justificación de la existencia de las cuotas debería dirigirse a combatir los elementos que perpetúan las inercias que hacen necesarias a las propias cuotas de género; es decir, es necesario que el Tribunal comience a identificar la forma en que los partidos políticos actúan para relegar a las mujeres, no sólo en la conformación de las listas de candidaturas, sino en el día a día del funcionamiento del partido. Asimismo, deberá verificar la asignación presupuestaria para la realización de las campañas políticas de las mujeres, el curso que se da a la partida asignada para el liderazgo político de la mujer, el acoso y la violencia política en los partidos y los cargos que ellas suelen ocupar en esos institutos. Se trata de sólo algunos ejemplos de hasta dónde podría ampliar su ámbito interpretativo sin castigar la fuerza de sus decisiones.

En segundo lugar, el TEPJF está en posibilidad de redimensionar la normatividad electoral para darle una verdadera perspectiva de género a las reglas relativas a los derechos político-electorales. Por una parte, es necesario releer los derechos políticos a la luz de las obligaciones establecidas en el nuevo artículo 1 constitucional; esto es, en tanto cada derecho se redimensiona a partir de las obligaciones de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. Si las mujeres tienen derecho a ser electas, las preguntas

a realizar son: ¿qué significa respetar el derecho a ser electas? ¿Qué significa proteger el derecho a ser electas? ¿Qué significa garantizar el derecho a ser electas?, y ¿qué significa promover el derecho a ser electas? En su relación con cada una de estas obligaciones, el derecho a ser electas despliega conductas específicas para los sujetos obligados y derechos para las mujeres.⁵ De esta forma se puede hallar un mapa de actuación para los distintos actores involucrados y certeza acerca de las conductas que el Tribunal debe vigilar.⁶

Por otro lado, también se posibilita una reinterpretación de los artículos contenidos en el Cofipe y en otras normativas electorales para que encuentren sentido a la luz de los derechos y las especificidades de las mujeres. Al referirse al DIDH, aunque es igualmente aplicable a todo derecho, Rebecca Cook (2006, 9) sostiene que

se requiere una recharacterización crítica de los derechos humanos internacionales para que los derechos humanos específicos de la mujer no sean marginales, y para que la aplicación de tales derechos se convierta en parte de la agenda central del trabajo por los derechos humanos.

Esta recharacterización implica una lectura con perspectiva de género de todas las disposiciones de las leyes electorales y no sólo de aquellas que se refieran directamente al género o a la igualdad entre hombres y mujeres.

Finalmente, conviene señalar que las meras acciones afirmativas del tipo de las cuotas de género difícilmente logran

⁵ Cada obligación general requiere conductas distintas; así, mientras la obligación de respetar se refiere a la abstención por parte de las autoridades de intervenir en el disfrute del derecho, la obligación de proteger conlleva desarrollar mecanismos e instituciones para prevenir las violaciones a derechos provenientes de particulares. Por su parte, la obligación de garantizar tiene como objetivo la realización del derecho, por lo que los sujetos obligados deben generar y desarrollar la maquinaria institucional que los haga posibles y, finalmente, la obligación de promover tiene la meta de que los derechos sean conocidos por todas las personas.

⁶ Para un desarrollo más amplio del tema, véase Serrano y Vázquez (2012).

modificar las condiciones de subordinación que han sufrido las mujeres, aun cuando tengan una lógica de confrontar la estructura que permite su perpetuación. Ello es así porque en el fondo actúan con una lógica dicotómica entre hombre y mujer. Si bien un primer paso fundamental es el reconocimiento de que quien sufre la situación de desventaja es la mujer y que sólo respecto de ella puede aplicarse una cuota de género de forma justificada, un segundo paso será avanzar hacia “la desinstitucionalización de los patrones de valor cultural que impiden la paridad de participación y su sustitución por unos patrones que la favorezcan” (Fraser y Honneth 2006, 71). Lo que se requiere, entonces, son acciones transformativas más que positivas, en las que la confrontación a la estructura se convierta en estrategias que “aspiran a corregir los resultados injustos reestructurando, precisamente, el marco generador subyacente” (Fraser y Honneth 2006, 71-2). El punto de la distinción está en el ámbito en el que se aborda la injusticia; la acción afirmativa se centra en los resultados, mientras que la transformativa aborda las causas últimas.

Problemas de desigualdad estructural, como la opresión política de la mujer, no pueden repararse únicamente llevando a más mujeres a ocupar cargos de elección popular mediante un mayor control de los actores involucrados, a pesar de contar con estrategias que trabajen directamente con las razones estructurales del problema. Lo que se requiere es desestabilizar la razón misma del problema estructural. En este caso, por ejemplo, la idea de democracia representativa frente a formas más incluyentes o complementarias de democracia participativa. El objeto del problema no está en los aspectos sistémicos antes reseñados acerca de los partidos políticos o los órganos electorales, sino en la construcción misma del sistema democrático.

Por supuesto, las acciones transformativas toman mucho más tiempo y son, hasta cierto punto, utópicas. Sin embargo, ello no invita a descartarlas, sino a incorporarlas a las acciones afirmativas. En efecto, ambos tipos de acciones pueden caminar juntas; estas últimas para lograr resultados más inmediatos,

pero potencializadas por las primeras, a fin de que no perpetúen la desigualdad más que remediarla (Fraser y Honneth 2006, 76-7).

Con lo anterior se pretende mostrar que el camino seguido hasta ahora por el TEPJF no está errado, pero es el más tradicional. El problema estriba en que abordar y combatir la desigualdad estructural requiere enfoques no tradicionales; esto es, miradas que busquen desestabilizar al estatus más que dejarlo intacto.

V. Conclusiones

Lo logrado hasta ahora por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de igualdad de género en la participación política es bastante y muy útil. Con la definición de las obligaciones de los actores involucrados tanto en el ámbito federal como en el estatal, el TEPJF no deja dudas acerca de que la observancia de las cuotas de género, la procuración de la paridad de género y la alternancia, e incluso en la conformación de los órganos electorales, constituyen obligaciones de primerísima importancia para la vida política del país.

Asimismo, el entramado jurisprudencial desarrollado hasta ahora permite a las propias mujeres instaurar nuevas demandas frente a los partidos políticos, los órganos electorales y, principalmente, las legislaturas federal y de los estados, a fin de fortalecer los mecanismos de igualdad de género en la participación política. Los estándares desarrollados por el TEPJF posibilitan y vigorizan al movimiento feminista en su búsqueda de reconocimiento de derechos. Los estándares jurisprudenciales constituyen una fuente de legitimidad de los movimientos y son cartas de demanda frente a otros entes estatales.

No obstante, esa misma legitimidad que otorgan a los movimientos feministas puede verse amenazada ante la falta de consistencia en las resoluciones relativas a la materia. Si bien el objetivo de proteger los derechos de género está claro en la actividad del TEPJF, las definiciones ofrecidas acerca de los principios

básicos que informan el entramado obligacional en la materia es todavía débil. La falta de una jurisprudencia fuerte, no sólo en la intención, sino también en la argumentación, pone en riesgo la continuidad de esta visión que desde ya hace algunos años ha mantenido el Tribunal en materia de igualdad de género. Una composición distinta podría dar lugar a una modificación de criterios por considerarlos débiles en su fundamentación. De ahí la decidida importancia de reunir todos los esfuerzos en una propuesta de interpretación sólida de los principios que informan estos temas. Si la elección del Tribunal es una interpretación moral de los derechos, ésta debe ser lo suficientemente convincente para todos los actores.

El principio y derecho de igualdad y no discriminación ofrece ese marco interpretativo, pero no desde una visión centrada en el individuo ni para la construcción de una lógica de similitud y diferencia, sino en una perspectiva que asuma y reconozca, sin lugar a dudas, que, en materia de igualdad de género, es la mujer la que se encuentra en una posición de desventaja, y que posicione la interpretación de la igualdad desde una mirada estructural. La ubicación de la mujer en el contexto de las cuotas de género permitirá identificar con mayor precisión los problemas a los que se enfrenta y las necesidades de una respuesta judicial frente a éstos. Donde la mujer está invisibilizada, muy poco puede hacer el TEPJF para remediar la situación de subordinación política a que ha sido sometida a lo largo de siglos de opresión.

Por su parte, la igualdad estructural provee un marco transformativo del que carece la mera visión individualista de la igualdad. El objetivo no es paliar algunos de los efectos de la desigualdad o identificar tratos arbitrarios, sino modificar las causas estructurales que permiten la perpetuación de dicha desigualdad. Si el propio diseño del sistema democrático en el país es un problema para ampliar la participación política de la mujer, habrá que hacerle frente. Ahí es donde se distingue una corte activista de una asumida (Ansolabehere 2005) que concibe su función como una respuesta a las demandas del exterior, pero que no establece

un programa de acción para afrontar la defensa de los derechos humanos. Esto no significa, sin embargo, que los esfuerzos sólo deban dirigirse hacia las causas últimas, sino que deben ir acompañados de acciones afirmativas (como la cuota de género) entendidas como mecanismos para modificar las causas institucionales y sistémicas de la desigualdad. Las cuotas de género no existen sólo para que las mujeres ocupen cargos en los órganos de elección popular. Su razón de ser se justifica en la medida en que deben desencadenar cambios en los partidos y las instituciones políticas para revertir la desigualdad que prevalece hasta ahora en perjuicio de la mujer.

El reconocimiento de la igualdad de oportunidades y de resultados representa, sin duda, avances en esa dirección. Lo que debe evitarse es soslayar la segregación o exclusión de grupos y presuponer “una situación ideal de igualdad de oportunidades que cuando no se da, no sólo no contribuye a revertirla sino que parece contribuir a perpetuarla” (Saba 2008, 719). La neutralidad de género es perpetuar la desigualdad, aunque se recurra a principios como la igualdad de oportunidades y la de resultados. En última instancia, la oportunidad real implica un reconocimiento de los grupos en situación de desventaja para identificar la manera de hacer realidad sus derechos. Sin el conocimiento de las diferencias y las condiciones de subordinación de cada grupo, no hay forma posible de establecer parámetros de oportunidad real en el plano político ni en cualquier otro.

El reto consiste, entonces, en ubicar a las mujeres en el centro de la discusión de la igualdad de género, así como en conocer los contextos políticos, económicos, culturales y sociales a los que se enfrentan en su vida pública y política para, a partir de la realidad, identificar las causas últimas que perpetúan la desventaja política. Las herramientas jurídicas pueden provenir del principio de igualdad, entendido en su doble aspecto, tanto en la lógica individualista como en la estructural y, dependiendo el asunto, una y otra se pueden reforzar mutuamente. La clave estará en alcanzar la consistencia interpretativa.

VI. Fuentes consultadas

- Acuerdo CG327/2011 J. Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral 2011-2012. Consejo General del Instituto Federal Electoral. 7 de octubre.
- Ansolabehere, Karina. 2005. “Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia”. *Isonomía* 22 (abril): 39-60.
- Bayefsky, Anne. 1990. “The principle of equality or non-discrimination in international law”. *Human Rights Law Journal* 1-2, vol. 11: 1-34.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José. Ratificada por México el 3 de febrero de 1981. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 24 de marzo de 2014).
- CEAMEG. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. 2006. Cámara de Diputados. Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/000a_principal (consultada el 28 de marzo de 2013).
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/180. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm> (consultada el 24 de marzo de 2014).
- . 1997. *Recomendación general 23. Vida política y pública*. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgeneral23.htm> (consultada el 6 de febrero de 2014).

- . 2006. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf (consultada el 6 de febrero de 2014).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Cámara de Diputados.
- Conway, Jill, Susan C. Bourque y Joan W. Scott. 2000. El concepto de género. En *El género. La construcción cultural de la diferencia*, comp. Marta Lamas, 2-6. México: PUEG/Miguel Ángel Porrúa.
- Cook, Rebecca. 2006. Los derechos internacionales de la mujer: el camino a seguir. En *Género, cuerpo y derecho: el rol de la academia mexicana*, 9-18. México: Red Alas/Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ITAM.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1986. Opinión Consultiva 6/89 sobre la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 9 de mayo. Serie A No. 6. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf (consultada el 24 de marzo de 2014).
- . 2005a. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio. Serie C No. 127. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- . 2005b. Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de septiembre. Serie C No. 134. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf (consultada el 6 de febrero de 2014).
- . 2008. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto. Serie C No. 184. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 6 de febrero de 2014).

- corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 6 de febrero de 2014).
- . 2009. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre. Serie C No. 205. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultada el 6 de febrero de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Cámara de Diputados.
- Facio, Alda. 2003. ¿Igualdad o equidad? Nota para la igualdad número 1. Disponible en http://www.americalatina.genera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf (consultada el 29 de marzo de 2013).
- Ferrajoli, Luigi. 2002. *Derecho y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fiss, Owen. 1999. Grupos y cláusula de la igual protección. En *Derecho y grupos desaventajados*, edit. Roberto Gargarella, 137-67. Barcelona: Gedisa/Yale Law School/Universidad de Palermo.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth. 2006. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. España: Ediciones Morata/Fundación Paideia Galiza.
- Gargarella, Roberto. 2008. La dificultosa tarea de la interpretación constitucional. En *Teoría y crítica del derecho constitucional*, coord. Roberto Gargarella, 123-48. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Guastini, Riccardo. 2009. La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. En *Neoconstitucionalismo(s)*, edit. Miguel Carbonell, 49-73. Madrid: Trotta.
- IFE. Instituto Federal Electoral. s. f. Información sobre presencia de las mujeres en el Congreso de la Unión. Disponible en http://genero.ife.org.mx/hablemos/hab_resultados_23ago2012.html (consultada el 28 de marzo de 2013).
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2012. México: Cámara de Diputados.

- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 2012. México: Cámara de Diputados.
- Linares, Sebastián. 2008. *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons/Editoriales Jurídicas y Sociales.
- MacKinnon, Catherine. 1979. *Sexual Harrassment of Working Women*. New Haven: Yale University Press.
- Mahoney, Kathleen. 1997. Enfoques canadienses a la igualdad de derechos y a la equidad de género en los estrados judiciales. En *Derechos humanos de la Mujer*, edit. Rebecca Cook, 443-66. Colombia: Profamilia.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI). Ratificada por México el 23 de marzo de 1981. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 24 de marzo de 2014).
- . 1996. Observación general 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 1996. Comité de Derechos Humanos. HRI/GEN/1/Rev.7. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html> (consultada el 24 de marzo de 2014).
- . 2000. Observación general 28, artículo 3. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10. Disponible en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/90bb0e2705c0fe8c802568b9004b2679?Opendocument> (consultada el 24 de marzo de 2014).
- Post, Robert. 2003. Prejudicial Appearances: The logic of American Antidiscrimination Law. En *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, edit. Robert Post, 1-53. Durham: Duke University Press.
- Rodríguez Garavito, César. 2003. Más allá de la jurisprudencia: el impacto de los fallos sobre derechos sociales. En *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales*, dir. Malcolm Langford, 897-916. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- y Diana Rodríguez Franco. 2010. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Saba, Roberto. 2007. (Des)igualdad estructural. En *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, coords. Marcelo Alegre y Roberto Gargarella, 163-97. Buenos Aires: LexisNexis Argentina.
- . 2008. Igualdad, clases y clasificaciones: ¿qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas? En *Teoría y crítica del derecho constitucional*, coord. Roberto Gargarella, 695-742. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Sentencia C/2001. 2001. Amparo en revisión 1174/99. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIV. (diciembre): 192.
- . SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 y SUP-JDC-12/2008 acumulados. Actores: Guillermo Martín Villegas, Gloria Romero León y Tiburcio Manuel Zúñiga Fuentes. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y otros. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02580-2007.htm> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- . SUP-JDC-461/2009. Actora: Mary Telma Guajardo Villarreal. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Magistrado ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00461-2009.htm> (consultada el 24 de marzo de 2014).
- . SUP-JDC-484/2009 y SUP-JDC-492/2009. Actores: Valente Martínez Hernández y otro. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/SUP-JDC-0484-2009.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2014).

- SUP-JDC-28/2010. Actora: María Teresa González Saavedra. Autoridad responsable: Tribunal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-00028-2010.htm> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-1013/2010. Actora: María del Carmen Haro Aranda. Autoridad responsable: Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/sitio/docs_postulacion/521358d0649cf_SUPJDC10132010yotras.zip (consultada el 6 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2001, acumulados. Actores: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros. Autoridad responsable: Quincuagésima novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-04984-2011.htm> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-10842/2011 y acumulados. Actores: Jonathan Delfino Galicia Galicia y otros. Órganos partidistas responsables: Comité ejecutivo Nacional y Comisión Nacional de Elecciones, ambos del Partido Acción Nacional. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10842-2011.htm> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado ponente: José Alejandro Luna Ramos. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm> (consultada el 24 de marzo de 2014).

- Sentencia SUP-JRC-96/2008. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Magistrado ponente: Manuel González Oropeza. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00096-2008.htm> (consultada el 6 de febrero de 2013).
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez. 2012. *El enfoque de derechos humanos: una propuesta de derechos en acción*. México: Flacso.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://www.trife.org.mx> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- Zarembeg, Gisela y Diana Martínez. 2012. Cambios y persistencias en el ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres en México. En *Género, cultura y sociedad*, coords. Juan A. Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, 161-204. México: SCJN/Fontamara.

Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad es el número 58 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en septiembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.