

LA PARIDAD DE GÉNERO EN LAS CANDIDATURAS A LEGISLADORES FEDERALES Y LOCALES

The gender parity in the nominations to federal and
state legislators

Recepción: Enero 9 de 2014
Aceptación: Febrero 11 de 2014

Raúl Montoya Zamora

*Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM); Perfil PROMEP; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED
rulesmontoya@hotmail.com*

Palabras clave:

Paridad de género, regulación mínima y criterios sobresalientes

Key Words:

Gender parity, minimal regulation and outstanding criteria

Pp. 149-166

Resumen

El presente estudio tiene por objeto proponer, en base a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la regulación mínima que debe ser prevista en la Ley General de Procedimientos Electorales, para garantizar la paridad en la postulación de candidatos a legisladores federales y locales.

Para cumplir con lo anterior, en primer término se analizarán los criterios más sobresalientes emitidos por el TEPJF, en materia de equidad de género, a partir de la sentencia denominada anti juanitas.

Posteriormente, en base a lo antes expuesto, se realizará una propuesta sobre el contenido mínimo que debe tener la legislación secundaria para garantizar la paridad de género.

Abstract

The present study aims to propose, on the basis of the criteria issued by the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation (TEPJF), the minimum regulations that must be provided for in the General Law of Electoral Procedures, to ensure parity in the nomination of candidates for federal and state legislators.

To comply with the foregoing, in the first term will be analyzed the most outstanding criteria issued by the TEPJF, regarding gender equality, from the judgment called anti juanitas.

Later, based on the foregoing, there will be a proposal on the minimum content that must HAVE the secondary legislation to ensure gender parity.

1. CRITERIOS EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO EMITIDOS POR EL TEPJF

1.1. A manera de introducción

Mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014, los partidos políticos están obligados a postular las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en las candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I, CPEUM).

Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, respecto del contenido de la Ley General que Regule los Procedimientos Electorales, la cual deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

En ese sentido, es oportuno cuestionarnos sobre ¿Cuáles serían los contenidos mínimos que debe tomar en cuenta el legislador al momento de establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales?

En respuesta a lo anterior, es necesario señalar que el legislador debe tomar en cuenta los criterios emitidos al respecto por el Tribunal Electoral, como un sustrato mínimo para garantizar la paridad de género buscada.

Ahora veamos en qué consisten los criterios más sobresalientes tomados por el TEPJF.

1.2. La Sentencia anti juanitas

Esta resolución fue un parte aguas en materia de equidad de género, emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados¹.

Esta sentencia, también es conocida como la resolución antijuanitas, pues a través de los criterios contenidos en ella, se evitó que los partidos políticos evadieran las acciones afirmativas de género previstas en el Código Federal de Instituciones Electorales, al obligarlos a registrar a candidatos propietarios y suplentes del mismo género y de manera alternada, con independencia del método de selección de candidatos utilizados por el Partido Político o coalición participante.

Por ello, a continuación procedemos a destacar los aspectos más sobresalientes de la sentencia de mérito.

Los antecedentes del caso fueron los siguientes:

El 7 de octubre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en sesión extraordinaria aprobó el “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 (diputados y senadores por ambos principios) que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”.

Disconforme con el acuerdo anterior, el 7 de noviembre, las ciudadanas María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana y Martha Angélica Tagle Martínez, presentaron, ante la Secretaría Ejecutiva del IFE, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado en la Sala Superior del TEPJF con el número de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

En cuanto al fondo, en la sentencia de mérito, se declaró fundado el agravio de las actoras, en el sentido de que la recomendación contenida en los párrafos tercero y quinto del punto décimo tercero del acuerdo impugnado, era indebido al aplicarse para todas las candidaturas, dado que, el espíritu de la ley es garantizar la equidad de género, por ello no se debe tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer o no a uno de los dos géneros, se trata de una verdadera obligación de respetar la cuota de género.

Así, en la sentencia se determinó, no era admisible que en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable se limitara a recomendar el cumplimiento de la ley, por ello se modificó

¹ Disponible en www.te.gob.mx/Informacion.../sesion.../SUP-JDC-12624-2011.pdf [consultada el 9 de octubre de 2013].

dicha disposición, de tal forma que resultara clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género e integrar sus candidaturas con al menos 40% del mismo género, de modo que a fin de cumplir con las dos finalidades de la cuota de género, que tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo se refleje la equidad de género, se resolvió que todos los suplentes que integraran el 40% de las fórmulas de candidatos del mismo género, ya referidos en el artículo 219, fracción I, del Código de la materia, pertenezcan al mismo género de sus propietarios.

Además, en la sentencia se determinó que los dos criterios anteriores, resultaban aplicables tanto en el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa como en el de representación proporcional.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ordenó modificar los párrafos tercero y quinto del punto décimo tercero del acuerdo impugnado, de tal forma que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mínimo 40% del total, la fórmula completa, propietario y suplente debe integrarse por candidatos del mismo género.

Por otra parte, en la sentencia también se estimaron fundados los agravios en los cuales se alegó que la responsable rebasó su facultad reglamentaria, cuando estableció una definición de la locución “procedimiento democrático”, al considerar se trataba de todo aquel en el cual la elección de las candidaturas se realizara de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea de delegados electos ex profeso por dicha militancia, no obstante, la aludida fracción II, del artículo 219, del citado Código, establece expresamente que el proceso democrático relativo se acota a lo establecido en los estatutos de los partidos políticos.

En el caso, la Sala Superior argumentó, resultaba evidente se agregaran supuestos normativos a la legislación, porque esa definición extiende por sí misma el concepto proceso democrático en los partidos políticos, integrando, inclusive, los procesos de elección indirecta, con lo cual se limita la posibilidad de que la propia autoridad administrativa electoral tome en cuenta los propios estatutos de los partidos y valore en cada caso particular el alcance del término proceso democrático, aplicando al efecto una interpretación con perspectiva de género que pueda, en un momento determinado, potencializar los derechos de las actoras en cuanto a la aplicación de las cuotas de género que la fracción primera del artículo 219, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a su favor.

En la sentencia en análisis, se aclaró no era óbice para lo anterior, la circunstancia de que la responsable hubiese sostenido que su actuar era concordante con la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”. Toda vez que la misma se refiere, entre otras cosas, de forma general a lo que puede considerarse como

elecciones democráticas, conforme a la doctrina de mayor aceptación, lo cual no necesariamente aplica en la especie, si se considera que el contexto esencial del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el de una norma que establece el derecho de registro de candidaturas de mayoría relativa, bajo el principio del respeto de la cuota de género, el cual, requiere en su aplicación e interpretación de un tratamiento especial con perspectiva de género, que no necesariamente otorga la definición general establecida por la responsable apoyándose en el contenido de la jurisprudencia referida.

Lo anterior, motivó la Sala Superior, con mayor razón, si se considera la esencia del establecimiento de la cuota de género tiene como objetivo alcanzar la igualdad real en lo político-electoral entre los hombres y mujeres, en ese sentido el análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la igualdad entre los géneros no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder resultaba contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y a contrario sensu interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Ese criterio interpretativo, la Sala Superior lo derivó de lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución Federal, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Además, el referido criterio ha sido establecido por esa Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia 29/2002 de rubro: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE DE SER RESTRICTIVA”.

Por todo lo anterior, en la sentencia en análisis se resolvió:

1. Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto del acuerdo décimo tercero que decía: para efectos de lo señalado en los párrafos anteriores, deba entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice en forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia;
2. Modificar los párrafos tercero y quinto del punto décimotercero del acuerdo impugnado para quedar como sigue: esto es, en caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género a diputados y senadores, respectivamente, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y
3. Que las listas de representación proporcional se integren por segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas

de género distinto de manera alternada, en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mínimo 40% del total, la fórmula completa, propietario y suplente, debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a senadores los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

En suma, en la sentencia de mérito se tomaron tres criterios importantes en materia de equidad de género:

- a) Las fórmulas de candidatos, propietario y suplente, registradas por los partidos políticos o coaliciones, tendentes a cumplir con la cuota de género, deben integrarse por candidatos del mismo género. Obligación que se extiende tanto al registro de candidatos de mayoría relativa como de representación proporcional;
- b) Debe de cumplirse con la cuota de género, con independencia del método de selección de candidatos utilizado por los partidos o coaliciones, ya que los establecidos en los estatutos de éstos, se consideran democráticos. En consecuencia, no resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 219, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido; y
- c) En el registro de las listas de representación proporcional, integrada por segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Estos criterios se han venido reiterando por la Salas del Tribunal Electoral, al resolver, entre otros casos, los juicios ciudadanos identificados con los expedientes SUP-JDC-475/2012 y acumulados, y SUP-JDC-510/2012 y acumulados, dando paso al establecimiento de las siguientes Tesis de Jurisprudencia, que por la relevancia de su contenido, las citamos íntegramente a continuación.

Jurisprudencia 16/2012

CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4º, 51, 57, 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, párrafos 3 y 4, 218, párrafo 3, 219, párrafo 1, y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que las fórmulas de candidatos a diputados y senadores postuladas por los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género. De lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por

tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado.

5ta Época:

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.—Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—30 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez y Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-475/2012 y acumulados.—Actores: Hugo Armando Hermosillo Saucedo y otros.—Responsables: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y otros.—24 de abril de 2012.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Clicerio Coello Garcés, Rolando Villafuerte Castellanos y Víctor Manuel Rosas Leal.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-510/2012 y acumulados.—Actores: José Marcelo Mejía García y otros.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras.—24 de abril de 2012.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Carlos Vargas Baca y Mauricio Huesca Rodríguez.

Jurisprudencia 29/2013

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.- De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 4, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafo 1, 38, párrafo 1, inciso s), 78, párrafo 1, inciso a), fracción V, 218, párrafo 3 y 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 6, 17, párrafo primero, y 36, fracciones III y IV de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2 y 7, inciso b) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se colige que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el artículo 220, párrafo 1, in fine del código electoral federal consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. La finalidad de esta regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de representación proporcional y lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y

mujeres, en un plano de igualdad sustancial, real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política. De este modo, dicha regla permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover la igualdad de oportunidades, garantizar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular, puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean de ambos géneros.

5ta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-461/2009.—Actora: Mary Telma Guajardo Villarreal.—Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—6 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Carlos Alberto Ferrer Silva y Karla María Macías Lovera.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-471/2009.—Actor: José Gilberto Temoltzin Martínez.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Mauricio Huesca Rodríguez y Armando González Martínez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-681/2012.—Actora: Margarita García García.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—16 de mayo de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Clicerio Coello Garcés.

1.3. Caso Baja California

Durante el proceso electoral de 2013, se controversió ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, los “Lineamientos para el Registro de Candidaturas a Gobernador, Municipales y Diputados por ambos Principios, que presenten los Partidos Políticos y Coaliciones ante los Consejos Electorales del Instituto Electoral, para el Proceso Electoral 2013”; emitidos con fecha veinticinco de marzo de 2013, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

La controversia quedó radicada bajo el expediente SG-JRC-011/2013², y fue resuelta en sesión pública celebrada el 18 de abril de 2013.

En el referido asunto, la responsable, estableció en los lineamientos combatidos las consideraciones al respecto de la cuota de género siguientes:

2 Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00011-2013.htm> [consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Que de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a regidores y diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional que presenten los partidos políticos o coaliciones, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, conforme al artículo 257 de la ley electoral aplicable;
- Que quedan exceptuadas de la cuota de género las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los Estatutos de cada partido; y
- Que por procedimiento democrático debe entenderse aquél en el que la elección de las candidaturas se realice mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.

Al respecto, la Sala Regional Guadalajara determinó le asistía la razón a la parte actora, en la exposición del agravio, donde hacía ver que la fórmula completa, tanto propietario como suplente, debía ser integrada por personas del mismo género.

Lo anterior, porque la autoridad responsable sí estableció la cuota de género, pero únicamente respecto de los candidatos propietarios, exceptuando a los suplentes.

De una interpretación gramatical del artículo 257, párrafo 3, de la Ley Electoral de ese Estado, la Sala llegó a la conclusión de que la norma obliga a los partidos políticos a procurar la paridad de género en la vida política del Estado; y ello implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido. Además tiene un efecto vinculante a fin de que los partidos políticos respeten el porcentaje de registro de candidatos de distintos sexos, de otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas de género en la designación de candidaturas a cargos de elección popular.

En ese sentido resultó fundado el agravio de la parte actora, la autoridad responsable interpretó inadecuadamente y no estableció que las fórmulas de candidatos a cargos de elección popular deben estar compuestas por propietario y suplente del mismo género, tal como ha quedado definido por la Sala Superior del Tribunal en la Tesis de Jurisprudencia 16/2012, que lleva por rubro “CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.”

Respecto del argumento relativo a que al establecerse en los lineamientos una excepción a la cuota de género del artículo 257, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, se hace de facto nugatoria la cuota de género prevista el dicho numeral; la Sala Regional lo declaró fundado.

Se estimó de esa manera, porque en los lineamientos, en la parte impugnada, se hace una excepción a la cuota de género tratándose de candidaturas de mayoría relativa que sean de un resultado de un proceso de elección democrático, lo cual hace nugatoria la cuota de

género prevista en el numeral 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.

Ello se consideró así, porque haciendo una interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el criterio interpretativo de ese órgano jurisdiccional en materia de equidad de género en la definición de candidaturas, consistente en que la cuota de género debe cumplirse con independencia del método utilizado para la designación de candidatos, pues todos los procedimientos previstos en los estatutos partidistas son democráticos, por tanto, la disposición legal de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el acceso a las candidaturas de elección popular, debe observarse tanto en las fórmulas que se integren para los cargos de regidores y diputados de mayoría relativa.

En ese sentido, la Sala Regional consideró que de interpretar de forma diversa, se haría nugatoria la cuota de género establecida en la legislación electoral local, y las derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales y de no discriminación contra las mujeres.

De ahí que, se estimó procedente interpretar las disposiciones de manera que, se establezca la obligación de los partidos políticos y coaliciones de registrar candidatos de mayoría relativa para las elecciones de diputados y regidores, observando los porcentajes señalados en el artículo 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California. Esto es, no más de un sesenta por ciento de fórmulas de un mismo género.

En ese sentido, en la sentencia de mérito se determinó:

- a) Modificar el primer párrafo del punto décimosegundo de los lineamientos impugnados, de tal forma que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 257, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género; y
- b) Eliminar de los lineamientos impugnados la segunda parte del último párrafo del punto décimosegundo que decía: “serán considerados procesos de elección democrática aquéllos métodos que se realicen mediante la elección de voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos”.

1.4. Caso Chihuahua

Durante el pasado proceso electoral de 2013, en el Estado de Chihuahua, se controversió ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Chihuahua, de fecha 4 de abril en el que se determinaron los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a Diputados, miembros del

Ayuntamiento y Síndicos; los asuntos quedaron radicados bajo los expedientes SG-JDC-48/2013, SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013³, y fueron resueltos en la sesión pública de fecha 15 de mayo de 2013.

La sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara, es un importante avance en materia de equidad de género, por lo que se procede a dar cuenta del contenido más sobresaliente de la misma.

En el caso concreto, los actores de los juicios ciudadanos, plantearon una solicitud de inaplicación por la inconstitucionalidad del artículo 131, párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que establece un supuesto de excepción al cumplimiento de la cuota de género, cuando las candidaturas fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

En la resolución de los juicios ciudadanos de cuenta, la Sala Regional Guadalajara estimó la cuota de género -como la prevista para el caso de Chihuahua- debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos, pues los procedimientos previstos en los estatutos partidistas, como regla general son democráticos⁴; por tanto, la disposición legal de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el acceso a las candidaturas de elección popular, debe observarse en las fórmulas que se integren para los cargos de regidores y diputados.

A juicio de la Sala Regional, el precepto impugnado efectivamente resultó contrario a lo dispuesto por tratados internacionales de los cuales México es parte, dado que no es posible su interpretación armónica con el marco jurídico electoral vigente en nuestro país, debido a que, en la práctica, hace nugatoria la cuota de género establecida en la legislación electoral local, y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales y de no discriminación contra las mujeres.

Para la Sala Regional, la excepción prevista en el párrafo 3, del artículo 131, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, conforma un supuesto restrictivo que carece de justificación y que en la práctica hace nugatorios los derechos que se pretenden tutelar.

Lo anterior se consideró así, puesto que, como lo ha dicho la Sala Superior, se puede asumir razonablemente que, en principio, la totalidad de los procedimientos para la designación de candidatos previstos en los estatutos vigentes de los partidos políticos son democráticos y, consecuentemente, adecuados para hacer efectiva la excepción prevista a la cuota de género reconocida y aceptada.

En esas condiciones, respetando el marco de auto-organización y autodeterminación de

3 Disponible en www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/.../SG-JDC-0048-2013.pdf [consultada el 8 de octubre de 2013].

4 Este criterio ha sido sostenido, entre otros, en los juicios ciudadanos SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, SUP-JDC-475/2012 y acumulados, y SUP-JDC-510/2012, los cuales dieron origen a la Jurisprudencia 16/2012.

los partidos políticos, la Sala Regional estimó que no caben las excepciones a las cuotas de género basadas en procedimientos democráticos porque, como ya se apuntó, en principio todos los procedimientos partidarios revisten tal calificativo.

En ese orden de ideas, la Sala Regional consideró que no resultaba viable interpretar la excepción de cuenta, de manera tal que resulte armónica o conforme con el bloque de constitucionalidad previsto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no descansar en una base objetiva y razonable, ya que reconocer como válida la excepción, conforme a lo expuesto, resulta tanto como sostener que no es necesaria la acción afirmativa, y por tanto, puede ser eliminada.

Consecuentemente, desde una perspectiva de género, la Sala Regional Guadalajara concluyó, para el caso del Estado de Chihuahua, la obligación de los partidos políticos y coaliciones, consistente en postular el cincuenta por ciento de candidatos de un mismo sexo, debe cumplirse con independencia del método adoptado para su designación, puesto que, como ya se dijo, en principio, puede considerarse que son producto de procedimientos democráticos.

Por otra parte, en los juicios ciudadanos de cuenta, también se planteó ante la Sala Regional Guadalajara, una la solicitud de inaplicación del párrafo 4, del artículo 133, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; así como de los puntos 2.1.1 y 2.2.2, además del considerando Décimo Octavo, del acuerdo impugnado, al establecer que los partidos procurarán, en la medida de lo posible, postular o registrar fórmulas del mismo sexo, sin ser obligatoria la alternancia en el caso de los suplentes.

Al respecto, la Sala Regional estimó igualmente fundados los agravios, porque como se desprende de la normativa de referencia, en el acuerdo impugnado se estableció que en el registro de candidatos los principios de mayoría relativa y representación proporcional, procurarán, en la medida de lo posible, postular fórmulas del mismo sexo.

Empero, la Sala Regional consideró, que de la interpretación de las normas vigentes en el Estado de Chihuahua, conforme lo prevén además la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte, los partidos políticos están obligados a procurar la paridad de género en la vida política del Estado, además de que tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias en materia de protección de los derechos humanos, entre ellos, los derechos políticos de las mujeres.

En apoyo a lo anterior, la Sala Regional razonó que el marco jurídico de respeto a los derechos humanos, implica esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido, además de que tiene un efecto vinculante a fin de que los partidos políticos respeten el porcentaje de registro de candidatos de distintos sexos. De otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas de género en la designación de candidaturas a cargos de elección popular.

En este contexto, la Sala razonó que si los partidos políticos postulan candidatos a regidores y diputados mediante fórmulas compuestas cada una, por un propietario y un suplente y las vacantes de los propietarios son cubiertas por los suplentes de la misma fórmula.

Lo anterior, en términos de los artículos 40, párrafo 1, 126, fracción I, párrafo 1, de la Constitución local, así como los numerales 11, párrafo 3 y 13, de la ley local de la materia.

En ese sentido, la Sala Regional argumentó que el hecho de que una misma fórmula esté conformada por candidatos de un mismo género, facilita que se cumpla con la regla prevista en el artículo 131, párrafo 2, del Código Electoral Local, en tanto que al cumplir con la relatada disposición los candidatos propietarios, los suplentes también lo harán. De esta forma, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género no solo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos.

Por tanto, la Sala Regional Guadalajara, concluyó que si la norma prevé la paridad, esto es, no menos del cincuenta por ciento de un mismo género, y ha quedado definido por la Sala Superior de este Tribunal, en la tesis de Jurisprudencia 16/2012, que lleva por rubro “CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO,” que las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente del mismo género, lo anterior debe entenderse no como una recomendación o potestad facultativa sino como una obligación que, como ya se ha dicho, deriva de normas nacionales e internacionales.

Por lo anterior, la Sala Regional, estimó que los lineamientos controvertidos, deben estar redactados de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos y coaliciones para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas a regidores y diputados locales con el cincuenta por ciento de cada género.

Por lo que también se resolvió, que para efecto de cumplir con lo anterior, resulta indispensable que, como lo solicitaron las actoras, la regla de la alternancia deba cumplirse no solo en el caso de los candidatos propietarios sino también en el caso de los suplentes.

En apoyo a lo anterior, la Sala Regional argumentó que si para la postulación del cargo de regidores propietarios resulta aplicable, según dispone el artículo 133, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la regla de la alternancia, la única manera de hacer efectivo el cumplimiento de la disposición es que a los suplentes también les sea aplicable la aludida regla de la alternancia.

En efecto, la Sala Regional estimó que si para cumplir con la cuota de género prevista, del cien por ciento de los candidatos a regidores propietarios, la mitad serán de un mismo género, en forma alternada, debiendo tener como suplentes cada uno de ellos a personas

del mismo sexo, se vuelve un requisito *sine qua non* (sin el cual no) que los suplentes sigan idéntica regla de alternancia, sin que resulte un impedimento para arribar a tal consideración, el hecho de que en la última parte del artículo 133, párrafo 4, se establezca que para los cargos de suplencia no es necesario cumplir con la regla de la alternancia.

Conforme a lo anterior, la Sala Regional estableció que del hecho de que la norma transcrita establezca que para los candidatos suplentes es obligatorio respetar el porcentaje sin ser obligatoria la alternancia, resulta una contradicción con lo previsto en el resto del ordenamiento y, como consecuencia de lo anterior, de ser aplicado en sus términos, se contravendrían disposiciones en materia de derechos humanos como las reseñadas con anterioridad.

Por tanto, la Sala Regional ordenó eliminar del considerando Décimo Octavo del Acuerdo impugnado, lo derivado del artículo 133, párrafo 4, en el que indica que para los cargos de suplencia no será obligatoria la alternancia que se contempla para los propietarios.

1.5. Caso Oaxaca

En el Estado de Oaxaca, durante el pasado proceso electoral de 2013, se emitió una resolución por la Sala Regional Xalapa del TEPJF, en el expediente SX-JDC-658/ 2013, y su acumulado SX-JDC-659/2013⁵, de fecha 3 de octubre del mismo año que vale la pena analizar.

En los citados asuntos, la pretensión de las actoras consistió en revocar la sentencia impugnada y, por ende, la asignación de la segunda diputación por el principio de representación proporcional realizada a favor de Perfecto Rubio Heredia y Bernardo Vásquez Colmenares Guzmán, integrantes de la tercera fórmula postulada por el Partido Acción Nacional, en cumplimiento a los principios de paridad, alternancia y equidad de género.

En el caso bajo estudio, el Partido Acción Nacional en Oaxaca registró una lista de diecisiete fórmulas de candidatos a diputados al Congreso local, por el principio de representación proporcional, conformada por mujeres y hombres, propietarios y suplentes del mismo género, de forma alternada.

Sin embargo, las candidatas integrantes de la segunda fórmula, en el orden de la lista de candidatos registrada, también fueron registradas como candidatas a diputadas por el principio de mayoría relativa en el X distrito electoral con cabecera en Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Oaxaca, y resultaron electas al obtener la mayoría de votos.

Ante esa circunstancia extraordinaria, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad, al realizar la asignación de diputados por

⁵ Disponible en www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/.../SX-JDC-0658-2013.pdf [consultada el 9 de octubre de 2013].

el principio de representación proporcional, de los dos escaños a que tuvo derecho el Partido Acción Nacional, otorgó la asignación a las fórmulas 1 y 3 de la lista de candidatos registrados.

Esto es, ante la imposibilidad de asignar a las candidatas (mujeres) integrantes de la fórmula número 2, con apoyo en los artículos 86, párrafo 3, y 153, párrafo 2, del Código comicial local, se sujetó al orden de la lista registrada y otorgó la diputación a favor de los candidatos (hombres) integrantes de la fórmula número 3.

En tales condiciones, las diputaciones asignadas a favor del Partido Acción Nacional recaeron en dos fórmulas integradas por candidatos del mismo género.

Al respecto el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, consideró la asignación de diputación por el principio de representación proporcional debía apegarse bajo cualquier circunstancia al orden de prelación de las listas de candidatos registradas.

Sobre la base de lo anterior, consideró no era posible alterar el orden de prelación para el caso de quedar vacante una fórmula, al no advertir de la norma elementos para arribar a esa conclusión.

En tales condiciones, el Tribunal Electoral de Oaxaca privilegió el orden de prelación y consideró los principios de equidad, paridad y alternancia de género se cumplieron en un momento diverso, sin ser exigible en la fase de resultados.

Al respecto, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró la interpretación realizada por el Tribunal responsable de la norma en cuestión, desatendió a los principios de equidad de género y al derecho de igualdad de oportunidades de las mujeres; además, vulneraba la eficacia de la cuota de género (acción afirmativa) prevista por la norma electoral local, pues se impide una de sus finalidades que es alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres.

En consecuencia, declaró fundados los juicios ciudadanos, y estimó lo conducente era sujetarse al orden de prelación de acuerdo al género de la posición que no pudo asignarse de forma ordinaria.

Esto es, si la fórmula 2 estaba conformada por candidatas mujeres, ante la imposibilidad de asignarles la diputación a su favor, debe asignarse a la siguiente fórmula de mujeres de la lista de registro.

Por tanto, resolvió que quien debía ocupar la segunda diputación por el principio de representación proporcional son las promoventes, quienes fueron registradas en la fórmula 4 de las diecisiete fórmulas postuladas.

La anterior determinación fue recurrida vía Reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por Perfecto Rubio Heredia. El medio de impugnación quedó radicado bajo el expediente SUP-REC-112/2013⁶, y fue resuelto por la Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de noviembre de dos mil trece.

Con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera -ponente en el asunto-, la Sala Superior determinó confirmar la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, al considerar que su resolución se ajustaba a la Constitución y a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en cuanto a que privilegiaban las acciones afirmativas de género en la elección de los cargos de elección popular.

Al respecto, la Sala Superior consideró que las listas de asignación por el principio de representación proporcional, constituyen el ejemplo típico en el cual se debe cumplir el principio de alternancia de género, pues los partidos políticos que participan en la elección registran una lista que, ordinariamente, es igual al número de puestos por asignar.

Entonces, estimó que si para cumplir la cuota de género se utilizan los últimos lugares de la lista registrada, la posibilidad real para las mujeres de ocupar un puesto en el órgano legislativo se reduce drásticamente, por ello para evitarlo se establece que el registro de la lista será de forma alternada.

Consecuentemente, la Sala consideró que al momento de realizar la designación debía respetarse el principio de alternancia ya referido y, por ende, la norma contenida en el artículo 33, párrafo 1, fracción IV, de la constitución local y 251, fracción VIII, inciso a), del Código Electoral de Oaxaca, relativa a que la asignación de las diputaciones de representación proporcional se realizará según el orden de la listas registradas, debe interpretarse en el sentido que el orden de la asignación también comprende el respeto al principio de alternancia.

Por tanto, la Sala razonó que si una posición corresponde a una fórmula de género femenino y por alguna razón no es posible asignarla a la registrada, entonces debe recaer en la siguiente fórmula del género femenino de acuerdo al orden de esa lista. Toda vez que con lo anterior, se logra el cumplimiento de las finalidades establecidas para las acciones afirmativas en favor de la mujer, pues se permite la efectiva integración de mujeres al órgano colegiado y, de este modo, se logra la vigencia y operatividad del mandato constitucional contenido en el artículo 25, base B, fracción III, en materia de paridad de género, pues tal principio trasciende a la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional.

Es importante destacar que, en el caso concreto, la interpretación propuesta por la Sala Regional, es proporcional y razonable, pues de las dos diputaciones de representación

⁶ Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00112-2013.htm> [consultada el 13 de noviembre de 2013].

proporcional que le correspondieron al Partido Acción Nacional, cada género tendría derecho a una diputación.

Caso contrario, una interpretación gramatical de la norma llevaría a considerar que ambas diputaciones se asignarían a fórmulas integradas por hombres, conclusión que no resulta razonable ni objetiva, pues invalidaría el principio de igualdad material y no discriminación, así como la obligación internacional de establecer acciones afirmativas que permitan a la mujer el acceso efectivo a la integración de la legislatura local.

Por lo anterior, la Sala Superior resolvió por mayoría de votos, confirmar el fallo dictado por la Sala Regional Xalapa.

2. CONTENIDOS MÍNIMOS DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO

Detrás de cada uno de los criterios que ha sido analizado, hay razones de peso para potenciar al máximo el derecho de participación de las mujeres en la vida política del país, que tienen que ser tomados en cuenta por el legislador al momento de expedir la reglamentación sobre el particular.

Con base en lo antes expuesto, se puede concluir que la legislación secundaria tendente a regular la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, debe tomar en consideración, mínimamente, los siguientes criterios:

- a) Las fórmulas de candidatos, propietario y suplente, registradas por los partidos políticos o coaliciones, tendentes a cumplir con la paridad de género, deben integrarse por candidatos del mismo género. Obligación que se extiende tanto al registro de candidatos de mayoría relativa como de representación proporcional;
- b) Debe de cumplirse con la paridad de género, con independencia del método de selección de candidatos utilizado por los partidos o coaliciones, ya que los establecidos en los estatutos de éstos, se consideran democráticos; y
- c) En el registro de las listas de representación proporcional, integrada por segmentos de cierto número de candidaturas, en cada uno de los segmentos habrá determinado número de candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Cómo se indicó al iniciar este trabajo, lo anterior debe constituir un piso mínimo para fijar las reglas tendentes a hacer factible la paridad en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, pues de no observarse, se corre el riesgo de crear normas institucionales como las inaplicadas por el TEPJF en las sentencias de las que se dio cuenta.

Estos criterios no impiden al legislador, fijar otras reglas más favorecedoras a la consecución del fin constitucional, de hacer factible la paridad en la postulación de las candidaturas.

Confiamos en que dichos criterios sean tomados en cuenta por el legislador al crear la normativa correspondiente.

FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Jurisprudencia 16/2012.

Jurisprudencia 29/2013.

Sentencia SUP-JDC-12624/2011. Disponible en www.te.gob.mx/Informacion.../sesion.../SUP-JDC-12624-2011.pdf [consultada el 9 de octubre de 2013].

Sentencia SG-JRC-0011/2013. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00011-2013.htm> [consultada el 24 de octubre de 2013].

Sentencia SG-JDC-0048/2013. Disponible en www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/.../SG-JDC-0048-2013.pdf [consultada el 8 de octubre de 2013].

Sentencia SX-JDC-0658/2013. Disponible en www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/.../SX-JDC-0658-2013.pdf [consultada el 9 de octubre de 2013].

Sentencia SUP-REC-00112/ 2013. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00112-2013.htm> [consultada el 13 de noviembre de 2013].