

Cuota **de** género

Una **sentencia** histórica

Compilador **Jorge Alcocer V.**



Cuota de
género
Una **histórica**
sentencia

D.R. © 2013 Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V.
Gabriel Mancera 1654, P.A., Col. del Valle,
CP 03100, México, DF

D.R. © 2013 Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
Flores 2370, Col. Italia Providencia, CP 44648,
Guadalajara, Jalisco, México
www.iepc.jalisco.org.mx

D.R. © 2013 por los autores

ISBN Nuevo Horizonte Editores: 978-607-95423-9-9
ISBN IEPC Jalisco: 978-607-8054-27-5

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, de su Consejo General o de sus áreas administrativas

Impreso y hecho en México
Printed and bound in Mexico

Cuota de género

Una sentencia histórica

Compilador **Jorge Alcocer V.**



México 2013

Introducción

José Tomás Figueroa Padilla

El principio en que se sustenta la legitimidad de las democracias modernas es la representación política de los distintos grupos que conforman una sociedad. Durante siglos, esa base ha estado reservada para unos cuantos grupos privilegiados, los hombres blancos y libres, los propietarios de bienes como la tierra, la burguesía y los letrados, por poner algunos ejemplos. Históricamente, el monopolio de la representación política y, por ende, del control político, económico y por supuesto cultural, ha excluido a grupos como los indígenas, las minorías religiosas o lingüísticas, los analfabetos y en la actualidad los migrantes; sin embargo, el caso más notorio es la exclusión de la representación política de las mujeres, con todas las consecuencias que ello ha implicado.

La exclusión política ha sido una de las fuentes de la desigualdad social y, en general, del deterioro de las condiciones de vida de una parte importante de la población, en la que sobresalen las mujeres, a pesar del peso que tienen en los distintos ámbitos de la sociedad.

México no ha sido la excepción en este fenómeno de exclusión y marginación histórica. Queda claro que en los años recientes se ha iniciado un proceso de reconocimiento formal del derecho a participar y de inclusión de las mujeres en

la vida política con cierto nivel de igualdad, el cual ha sido ganado por ellas y sus aliados a través de distintas luchas y alianzas estratégicas, aunadas a la influencia de tratados internacionales.

Lo anterior se da en un contexto donde México ha acelerado y profundizado su proceso de democratización. En los últimos tres lustros los representantes de los poderes del Estado paulatinamente han realizado diversas reformas en términos legales y de implementación de políticas públicas para revertir la histórica marginación de las mujeres en la vida política. Cabe aclarar que ello no ha sido una concesión graciosa, sino una respuesta de los gobernantes a las fuertes demandas de agrupaciones de la sociedad civil organizada (principalmente, de los grupos que reivindican la igualdad de género) y, de manera paralela, a los requerimientos de distintos organismos internacionales, en el marco de un proceso de apertura comercial y de reformas, tanto económicas como sociales, que apremiaron a los representantes de la clase política nacional para mejorar la igualdad de género y la inclusión de las mujeres en la vida política.

Sin duda el peso de los organismos internacionales ha cumplido un papel determinante en estos avances. Las autoridades mexicanas han firmado varios convenios con distintos organismos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, los cuales han visibilizando la situación económica, política y cultural que padecen las mujeres en el mundo; de igual manera han promocionado de forma intensiva diversas acciones en favor de la participación e inclusión de las mujeres en la representación política mediante una serie de tratados, informes institucionales y conferencias mundiales.

Entre los instrumentos facultativos de los organismos internacionales que apuraron a nuestras autoridades para adoptar medidas legislativas e implementar políticas afirmativas destacan la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención de Belém do Pará y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde que fueron adoptados, esos instrumentos sembraron una visión más amplia y sensibilizada de un marco de referencia global para alcanzar la equidad de género.

Al mismo tiempo, en la academia se produjo un conocimiento específico del que se extrajeron nuevas ideas para comprender las causas de las desigualdades de género. Principalmente se pensó que la desigualdad social y económica de las mujeres es resultado de su dispareja inclusión en los procesos de toma de decisiones y que esta última era ocasionada por la baja calidad de la democracia mexicana. A partir de tal consideración se pensó que, si se buscaba cerrar la brecha de la desigualdad social y económica de las mujeres en México, entonces era imperante crear mecanismos de inclusión de las mujeres que elevaran su incidencia en la toma de decisiones y, consecuentemente, mejoraran la calidad de nuestra democracia.

Por ello, finalmente se entendió que la democracia ya no debía evaluarse sólo por la organización eficiente de elecciones libres y competitivas, sino también por una mayor participación ciudadana y por una representación política equitativa de los grupos que integran la sociedad pero, sobre todo, por una mayor capacidad de las instituciones político-electorales para garantizar la no exclusión y la equidad, así como el ejercicio efectivo de los derechos humanos y políticos.

De esa manera, la experiencia y el conocimiento aportados desde distintos frentes (político, académico, social, empresarial,

organismos internacionales, entre otros) sirvieron de plataforma para el diseño e implementación de políticas afirmativas a través de varias líneas de acción. Algunas de éstas tuvieron como fin hacer visible el problema de las desigualdades de género en un mayor número de ámbitos, como el de la violencia de género, derechos reproductivos, pobreza y marginación. Otras se centraron en revertir dicha exclusión y discriminación por medio de reformas legislativas tendientes a la promoción de acciones afirmativas, por ejemplo, el sistema de cuotas de género.

A grandes rasgos, este sistema busca evitar que la baja participación de las mujeres en la política –la cual tiene profundos orígenes culturales, como las prácticas patriarcales y la discriminación sistemática a grupos vulnerables– continúe reproduciéndose. En otras palabras, se aspira a que la representación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones esté siempre por encima de un umbral mínimo aceptable. Como cualquier enmienda legislativa, el diseño de ese umbral implicó poner en marcha una serie de mecanismos que requerían condiciones organizativas y procedimentales óptimas para ser plenamente efectivos.

Esos mecanismos ya habían sido creados y puestos en marcha en varios países: Suecia, Bélgica, España, Reino Unido, Francia, Perú, Costa Rica y Argentina, entre otros. De estos casos destaca el modelo francés, debido a que las autoridades de esa nación lo convirtieron en un referente mundial al implantar en 2000 un sistema de cuotas con la ley de paridad de género, que obligó a los partidos políticos a proponer una lista paritaria de candidaturas para las elecciones municipales, regionales y europeas. Esa lista debía estar integrada por 50 por ciento de mujeres y 50 por ciento de hombres, alternados de arriba hacia abajo, de manera que se aseguraran las posiciones más favorables para las mujeres.

Al igual que los países mencionados, México se ha sumado a la adopción del sistema de cuotas desde hace más de quince años. Éste ha tenido un avance gradual. Primero hubo cuotas enunciativas que sólo exhortaban a los partidos a tomar en cuenta el principio de la igualdad de género. En 2002 por vez primera se estableció como obligatoria una cuota de 30 por ciento y se exigió que las listas de representación proporcional se integraran por segmentos de tres candidatos, de los cuales uno debía ser de sexo distinto a los otros dos. Dicha previsión entró en vigor en el proceso electoral de 2006. En ese año, las mujeres consiguieron 20.8 por ciento de los escaños del Senado, un resultado pobre, a juicio de los expertos.

Debido a ello, siguiendo modelos más progresivos, en 2007 se hizo una reforma electoral que elevó la cuota de candidatas a 40 por ciento. Las disposiciones sobre la materia quedaron expresadas en los artículos 219 y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), aún vigente. Esos artículos disponen básicamente que las listas de candidaturas de representación proporcional se integren por segmentos de cinco candidatos, de los cuales al menos dos deben ser mujeres y aparecer de manera alternada.

Dicha cuota se aplicó por primera vez en 2009, en la elección de diputados federales. A pesar de la reforma, algunos partidos no cumplieron las recientes disposiciones de los artículos 219 y 220 del Cofipe. Ello quedó de manifiesto en la demanda SUP-JDC-461/2009 que una candidata interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), donde se inconformó con el lugar que su partido le asignó en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional. En su sentencia, el TEPJF interpretó que no se estaba cumpliendo con los criterios de equidad de género establecidos, y especificó que los partidos debían integrar las listas con base en los criterios de género del

Cofipe. Sin embargo, la medida de nuevo resultó insuficiente, pues tras la misma elección de 2009 se repitió el episodio de las “*Juanitas* de San Lázaro”,¹ que redujo a 28 por ciento los escaños ocupados por mujeres en la LXI Legislatura.

Durante el proceso electoral de 2011-2012 el sistema de cuotas fue fortalecido nuevamente, ya que varios acontecimientos dieron como resultado una interpretación progresiva de los artículos 219 y 220 del Cofipe por parte de los magistrados del TEPJF. A grandes rasgos, el Tribunal acogió la demanda SUP-JDC-12624/2011, interpuesta el 7 de noviembre de 2011 por diez mujeres militantes de diversos partidos inconformes con las especificaciones del Acuerdo CG327/2011 para el registro de candidaturas al Legislativo por partido o coalición, publicado por el Instituto Federal Electoral el 7 de octubre de 2011.

Ese grupo de mujeres impugnó el Acuerdo del IFE con dos finalidades: por una parte, evitar que se restringiera su oportunidad de acceder a candidaturas; por otra, impedir que se repitiera el fenómeno de las *Juanitas*, que había ocurrido en 2006 y en 2009.

En poco tiempo, los magistrados del Tribunal Electoral analizaron y juzgaron con perspectiva de género la petición de ese grupo de mujeres. Con base en una interpretación unánime, el Tribunal publicó el 30 de noviembre de 2011 su sentencia para el juicio SUP-JDC-12624, en que dio la razón a las demandantes y especificó que la fórmula completa (candidatos propietario y suplente) debía ser integrada por mujeres; además, determinó que la suplencia de la curul propietaria de una mujer debía asumirla otra mujer.

¹ Término utilizado coloquialmente para referirse a las diputadas que cedieron sus curules a sus suplentes hombres en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, acción similar a la de “Juanito”, candidato ganador en la delegación Iztapalapa que cedió su lugar a Clara Brugada.

Después de la sentencia emitida por el TEJF no quedaron dudas sobre las decisiones que los institutos electorales debían tomar para el registro de candidaturas por partido o coalición. En ese contexto, en un nuevo Acuerdo, el CG413/2011, el IFE emitió nuevos criterios para el registro de candidaturas. Estableció que se debe postular un mínimo de 120 candidaturas de mayoría relativa para cada sexo (40 por ciento de un total de 300 curules). Posteriormente, esos criterios fueron impugnados por varios precandidatos ante el TEJF, pero este último declaró infundadas las impugnaciones.

Como resultado, las mujeres pudieron conformar un abanico más amplio de candidaturas para los electores, lo que se vio reflejado en la elección de un mayor número de legisladoras.

A más de quince años de su inicio en México, el sistema de cuotas ha mostrado un adecuado desempeño en la promoción de la igualdad de género, tanto así, que la brecha de desigualdad en la representación se ha cerrado significativamente en nuestro país, por lo menos en la representación parlamentaria federal. Queda claro que nuestro sistema de cuotas no ha sido plenamente eficaz, ya que aún no se ha reflejado el peso relativo de las mujeres en el acceso a cargos de designación y otros tipos de elecciones directas, como aquéllas para gobernador o presidente municipal. Sin lugar a dudas, estos resultados son atribuibles a las debilidades institucionales de nuestro sistema político-electoral, que han impedido a las mujeres alcanzar su cuota mínima de representación política.

Con base en lo anterior, en el presente libro se analizan las medidas empleadas por distintos actores colectivos para ajustar gradualmente las barreras institucionales que han impedido al sistema de cuotas operar de forma eficaz.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, congruente con su política de igualdad de género y con el apoyo de Nuevo Horizonte Editores, ha unido

esfuerzos para publicar esta obra, concebida como un estudio panorámico de las barreras institucionales, así como de las contribuciones del sistema de cuotas al reciente avance de la inclusión de las mujeres en la vida pública de México.

El libro destaca por la diversidad de estilos utilizados en el tratamiento del tema en cada capítulo, que van de la narración de experiencias, al tratamiento analítico de determinados factores asociados con el desempeño y resultados de las acciones afirmativas introducidas a partir de la legislación de cuotas de género en México.

En el capítulo “La Red Mujeres en Plural y su incidencia en la política”, Clara Scherer narra minuciosamente cómo una serie de manifestaciones públicas logró abrir diversos espacios para la participación política de las mujeres en México. La autora describe cómo fue que las acciones públicas desplegadas por esa red de mujeres, en distintos momentos y escenarios, permitieron que los partidos políticos respetaran la cuota de 40 por ciento de candidaturas para las mujeres en el proceso electoral federal de 2012. Finaliza puntualizando que esas acciones y sus efectos abrieron un nuevo capítulo de la democracia mexicana.

Con un enfoque similar, en su colaboración Silvia Hernández narra elocuentemente que su interés por las cuotas para mujeres surgió de una serie de experiencias adquiridas en su paso por distintas dependencias de gobierno. Asimismo, cuenta cómo por primera vez en las curules de mujeres de todos los partidos surgió un movimiento que, aprovechando la revisión de las reglas electorales, se planteó incorporar una cuota de por lo menos 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos, al final de la década pasada. Al hilo de una narración bien planteada, Hernández detalla la persistencia de dicho movimiento para, primero, generar acercamientos y, después, exigir de manera decisiva a los dirigentes partidistas que los partidos

políticos se comprometieran a reformar la legislación sobre cuotas. Explica que así se dio el primer avance en la materia y se incluyó la ley de cuotas en el articulado del Cofipe con una frase que decía que los partidos promoverían la inclusión de las mujeres en las listas de candidaturas y procurarían alcanzar 30 por ciento del total. El texto concluye con el relato de los sucesos que hicieron posible aquella reforma.

El texto de María de los Ángeles Moreno Uriegas, “Igualdad de género en la política”, muestra que la sentencia unánime del TEPJF para garantizar el cumplimiento de la cuota de género marcada por la ley se convirtió en un hito en la historia de la lucha por la inclusión de las mujeres mexicanas en la política. Además, argumenta que ese dictamen tuvo su origen en un movimiento femenino que se atrevió a denunciar la acumulación de hechos antidemocráticos, discriminatorios y de oídos sordos ante las denuncias de violación de los derechos políticos de las mujeres en el registro de las candidaturas de los partidos ante el IFE.

En su trabajo “Sentencia histórica”, Jorge Alcocer V. narra cómo él y varias mujeres de la Red Mujeres en Plural, tras horas dedicadas al análisis, exploración de escenarios y diseño de alternativas de defensa jurídica, decidieron impugnar ante la Sala Superior del TEPJF el Acuerdo que el Consejo General del IFE emitió en 2009 interpretando el segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe, con la finalidad de que los partidos políticos evitaran el cumplimiento de la cuota de 40 por ciento en la elección de 2012. El capítulo concluye con la afirmación de que la interpretación de la Sala Superior fue un logro histórico que propició el incremento del número de mujeres en las cámaras legislativas.

Por su parte, María del Carmen Alanis, en “Justicia electoral con enfoque de género”, propone la perspectiva de género como un instrumento analítico necesario para comprender la

realidad de las mujeres. La autora argumenta que esa perspectiva es la única capaz de crear situaciones simétricas entre hombres y mujeres. De igual manera, presenta resoluciones del Tribunal Electoral en que se ha aplicado la perspectiva de género, con la finalidad de ilustrar cómo su uso consiguió expandir las oportunidades de participación política de las mujeres.

En su capítulo, Jesús Isaac Preciado López expone que las excepciones previstas en las legislaciones electorales locales, así como la interpretación poco progresiva de la ley, han impedido que la representación de las mujeres en los congresos subnacionales supere los umbrales mínimos establecidos por la ley de cuotas de los estados que la consideran. Específicamente, Preciado analiza el caso de Jalisco, cuyo código electoral local establece el 30 por ciento como mínimo de cuota de género, incumplido por componentes que impiden la aplicación del principio de equidad de género. Analiza también cómo la autonomía de los estados en materia electoral ha obstaculizado logros ya alcanzados en el nivel federal y cómo el TEPJF poco incide en el ámbito local al respecto. Preciado hace un llamado a la homologación de las leyes en este tema y abunda en la importancia de que los órganos electorales impulsen la equidad de género, mediante la promoción de reformas a la legislación electoral y a través de la regulación de la vida interna de los partidos.

Por otra parte, los presidentes nacionales del PRI, César Camacho; del PAN, Gustavo Madero, y del PRD, Jesús Zambrano, precisan en sus respuestas a las preguntas que se les plantearon para los propósitos de este libro, los puntos de vista de sus correligionarios acerca de las cuotas de género y la interpretación que emitió el TEPJF durante el proceso electoral de 2011-2012 sobre la integración de las listas de candidaturas para la elección de ese último año. Los tres presidentes tienen visiones diferentes respecto a los puntos tratados, aunque coinciden en

la apreciación de que sus partidos se sitúan a la vanguardia en lo tocante a las acciones afirmativas a favor del acceso de las mujeres a cargos de elección.

En ningún sentido esperamos que este libro sea concluyente, sino únicamente que aporte elementos para avanzar en la discusión de los temas de la igualdad de género, la inclusión política de las mujeres y el avance de la democratización en México. Confiamos en que la información y las ideas aquí vertidas ayuden a mejorar las acciones afirmativas en todas las esferas y ámbitos de la vida pública, y en que sirvan de incentivo para futuras investigaciones y reformas que mejoren la inclusión de las mujeres, permitan el aumento de sus capacidades de incidencia y fortalezcan a los organismos electorales para aplicar y vigilar el aumento de los derechos políticos y humanos de grupos excluidos históricamente.

La pertinencia de estos trabajos, elaborados desde diversos puntos de vista y matices, es que, precisamente, a partir de ellos surjan nuevas inquietudes y propuestas para alcanzar una democracia de mayor calidad, en que la igualdad de género en la política sea mucho más que un deseo y se convierta en un hecho cotidiano.

Agradezco a nuestros coeditores su apoyo incondicional en la gestión y producción del presente libro. Igualmente, extiendo mi gratitud a cada uno de los responsables de las instituciones involucradas en su integración, edición y publicación.

**Génesis e impacto de la sentencia
SUP-JDC-12624/2011**

La Red Mujeres en Plural y su incidencia en la política

Clara Scherer

Una tarde de octubre de 2009, apacible, de la que Cristina Pacheco diría: “Primavera en otoño. Ni un soplo de viento. Por la ventana sólo entran bocanadas de calor y los rumores de la calle”, y en la que pensamos que no haríamos más que responder a una convocatoria de Patricia Mercado, llegamos a la bella colonia Roma.

En la sala del Instituto Simone de Beauvoir estaban ya varias amigas: Martha Tagle, Elsa Conde, Adela Muñiz, Rosalinda Ávila y algunas más. Patricia tomó la palabra y nos dijo que había que hacer algo porque a las mujeres nos estaban borrando del mundo de la política.

Teníamos aún el mal sabor que nos dejó el episodio de las mal llamadas *Juanitas*, y varias aplaudimos la protesta encabezada por Enoé Uranga, diputada independiente postulada por el PRD, para que no se aceptara esta simulación y se añadiera un nuevo agravio al incumplimiento de la ley; pero sólo una mujer valiente, después de haber presentado su renuncia, gracias al apoyo de Uranga fue capaz de retirarla y quedarse en su curul.

Coincidimos con ese breve, rápido y certero diagnóstico, y decidimos que habría que convocar a más mujeres y que, para ello, teníamos que tomar la democracia en serio. Es decir, ser muy tolerantes e invitar a mujeres interesadas en la participación política.

Con estas pocas ideas se decidió una segunda reunión, en casa de Alejandra Latapí. Al mes, asistimos varias más. Recuerdo entre ellas a Teresa Incháustegui, a Laura Cerna y a Nydia Iglesias. Acordamos que sería posible reunir a un grupo más amplio siempre y cuando nuestro único objetivo fuera el de abrir espacios a las mujeres para la participación política.

En enero de 2010 nos enteramos de que en el Senado de la República ya se había organizado una mesa para la Reforma Política, a la que no estaba invitada ni una sola mujer. Decidimos hacer una rueda de prensa para expresar nuestra inconformidad. Fue nuestra primera acción pública; para ese momento, estábamos agrupadas más o menos quince mujeres.

Angélica de la Peña propuso redactar un proyecto de iniciativa de reforma en que nuestro objetivo central fuera la paridad. Ella se encargó de su redacción, pues otro acuerdo era “quien propone, que ponga manos a la obra”; en cuanto lo tuvimos listo, lo enviamos para su conocimiento al resto del grupo. Se hicieron algunas propuestas, algunas modificaciones, y quienes estuvieron de acuerdo, lo firmaron.

Solicitamos audiencia con los coordinadores de los tres partidos mayoritarios en el Senado, quienes nos manifestaron su simpatía por la propuesta y nos sugirieron presentarla al presidente de la mesa para la Reforma Política, senador Graco Ramírez.

De inmediato se tramitó la reunión. Fuimos diez mujeres y Patricia Mercado fungió como vocera. Explicó el significado de la paridad política, los ejemplos mundiales, la necesidad de la misma. Todos los presentes aprobaron lo expuesto y entonces pedimos que ingresaran a la Cámara la iniciativa de reforma. El senador Ramírez dijo que eso les correspondía a las mujeres. Entre las asistentes estaba la senadora Claudia Corichi, que de inmediato aceptó ser quien la llevara a la Cámara.

Nos invitaron a la sesión y, efectivamente, la senadora Corichi la presentó. Desde el momento en que empezó su lectura, las senadoras dejaron su lugar y se trasladaron al frente para apoyar lo que Corichi estaba exponiendo. Una vez que concluyó la lectura, sonaron los aplausos fuertes de todos. Varios senadores, entre ellos Pedro Joaquín Coldwell, se acercaron hasta donde estábamos sentadas para felicitarnos. Pero después no pasó nada. La iniciativa fue a dar a la congeladora. Y ahí sigue.

Nuestro grupo siguió creciendo y se incorporaron mujeres de Quintana Roo, Oaxaca, Chihuahua, Nuevo León, Yucatán, Guanajuato y otros estados.

Decidimos hacer una reunión con todas en el Distrito Federal, para conocernos y organizarnos de mejor manera. La reunión fue en las instalaciones del Instituto Simone de Beauvoir y estuvimos cerca de 35 integrantes. Bárbara Blakely nos dio un taller rápido de planeación estratégica y decidimos formar comités para realizar el trabajo de manera ordenada.

A mí me nombraron en el Comité de Organización, al que se sumaron dos compañeras. Nuestra primera acción fue abrir un correo para comunicación interna e hicimos un directorio con los nombres de las integrantes del grupo.

Nos encargamos de circular el “reglamento” convertido en “pacto” con las normas mínimas para funcionar de manera consensuada, señalando que cuando la coyuntura impidiera lograr consenso por la premura, quien estuviera al frente de la negociación tendría el voto de confianza de todas.

Buscamos el apoyo del IFE para organizar un foro, pues Mujeres al Poder había logrado que el dos por ciento de las prerrogativas de los partidos políticos, destinado al fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, fuera fiscalizado de mejor manera, y nos interesaba que las militantes supieran cómo y para qué debían utilizarse dichos recursos.

El IFE accedió y organizamos el foro “Más mujeres decidiendo por México”, en el que convocamos, por los mecanismos de los partidos políticos para las mujeres, a las militantes. En ese foro decidimos entregar el reconocimiento “Griselda Álvarez” a diez mujeres que se hubieran destacado por sus méritos como ciudadanas. Fue entonces cuando debimos buscar un nombre y un logo, con el fin de que la convocatoria fuera conjunta.

Seguimos en la búsqueda de formas para abrir espacios a las mujeres en la política, y estaba en la mesa de discusión el nombramiento de las personas para ocupar los espacios en el Consejo General del IFE. Se requerían tres personas y, siendo ésta la institución guardiana de la democracia, decidimos lanzar la campaña “Tres espacios, tres mujeres”, ya que, como ellos mismos reconocen, “la democracia no va si las mujeres no están”.

Si en esos tres espacios se designaba a mujeres, lograríamos que el Consejo tuviera paridad, pues de nueve consejeros, cuatro serían mujeres. Sabíamos que soñar no cuesta nada y decidimos apostar por ganar todo sabiendo que era prácticamente imposible, pero que si nombraban a una mujer, ya ganábamos, pues los partidos, todos, tenían como propuesta a hombres.

El proceso se alargó mucho más allá de los tiempos legales; las varias veces en que los partidos llegaron a un acuerdo, nos hicimos visibles con nuestra consigna de “Tres espacios, tres mujeres”, y el precario acuerdo se rompió en esas ocasiones. Un partido dijo que ya había puesto su cuota de género y los otros dos ni por casualidad querían designar a mujeres. Finalmente, echaron por la borda el procedimiento y los diputados se decidieron por tres personas de reconocido prestigio, entre ellas, María Marván. Aunque no nos gustaron las formas, ganamos, pues no pudieron nombrar a tres hombres como era el deseo de los partidos.

Reconocimos la actitud favorable del presidente Felipe Calderón hacia las mujeres cuando envió una terna de este género

para que se eligiera a la persona que debía ocupar una vacante en la Suprema Corte de Justicia. Lamentablemente, el Senado la rechazó y fue designado otro hombre para el puesto.

Así, llegamos a octubre de 2011. Se había iniciado el proceso electoral. Era imposible pretender una modificación a la ley y sabíamos que poco podíamos esperar, aun cuando la misma ley señalara que debían integrarse las candidaturas para las senadurías y diputaciones con 40 por ciento de un mismo género y 60 por ciento, con el opuesto.

Un día recibí una llamada de Silvia Hernández preguntándome qué planes teníamos en Mujeres en Plural para las elecciones. Le comenté que estábamos preocupadas por la situación y me respondió con la propuesta de reunirnos para pensar qué sí podíamos hacer.

Nos reunimos varias de las integrantes respetando la pluralidad a la que nos comprometimos desde un principio. Acordamos que una vía posible era la modificación de las reglas del IFE para el registro de candidaturas, por lo que hicimos una propuesta que enviamos a todo el grupo, y fue aceptada.

Nos dimos a la tarea de visitar a cada uno de los consejeros, empezando por la Dra. Macarita Elizondo, quien en todo momento se ha mostrado como aliada de la causa, y se entusiasmó con la propuesta. Tuvimos la aceptación de cuatro de los siete consejeros que hasta ese momento integraban el Consejo General.

Sabíamos que, además de la suya, había que tener la aprobación de los partidos políticos y de los representantes de los grupos parlamentarios. Los buscamos, algunos nos escucharon con atención y aceptaron apoyarnos; otros ni respondieron nuestra llamada.

Finalmente, llegó el 7 de octubre y el pleno del Consejo General del IFE votó en contra de la modificación en el sentido

que habíamos propuesto (cuatro votos contra tres). En ese momento decidimos interponer juicios de protección de derechos ciudadanos.

Un despacho de abogados nos hizo la propuesta. Buscamos a nuestras aliadas, fueran o no de Mujeres en Plural, ya que pretendíamos seguir la regla de la pluralidad y que no hubiera un solo juicio, o varios de un solo partido. Nuestra intención fue mostrar a la ciudadanía que las mujeres de todos los partidos estaban a favor de nuestra causa: hacer que los partidos políticos cumplieran con la ley, en este caso, con la cuota de 40 por ciento de candidaturas para un género.

Teníamos que esperar a que el acuerdo fuera publicado, y esto sucedió el 4 de noviembre, viernes. El plazo para integrar y entregar la documentación de los juicios era el lunes 7.

La primera en responder afirmativamente y enviar sus documentos fue María Elena Chapa, conocida y reconocida luchadora feminista. María de los Ángeles Moreno, aunque aceptó de inmediato, envió sus documentos casi al límite del vencimiento del plazo. Martha Tagle, además de sumarse a la propuesta, invitó a cuatro conocidas militantes, que también aceptaron interponer juicios: María Cruz García, Refugio Esther Morales, María Fernanda Rodríguez y María Juana Soto. Entusiasmadas, se sumaron María de las Nieves García, Laura Cerna y Rocío Reyes Willie, quienes nos entregaron sus documentos.

Con estos diez expedientes se inició el camino hacia la apertura de los espacios que la ley manda sean ocupados por mujeres. Afortunadamente, nuestra perseverancia, nuestra capacidad organizativa y de convocatoria, la solidaridad de muchas que aun sin pertenecer a la Red de Mujeres en Plural estaban convencidas de la justicia de nuestra demanda, hicieron posible llegar a la histórica sentencia 12624/2011.

No quiero dejar de reconocer la oportuna y eficaz labor de nuestros asesores y abogados, así como la enorme capacidad

estratégica de Silvia Hernández. Sin estos dos pilares habría sido imposible lograr que los partidos políticos cumplieran cabalmente con la ley.

El 30 de noviembre de 2011 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presidido por el magistrado José Alejandro Luna Ramos, serán recordados en la historia de México por haber escrito un brillante capítulo para la democracia. El Poder Legislativo, gracias a ello, se consolida como el primero de los tres Poderes de la Unión en brindar (casi) las mismas oportunidades a las mujeres y a los hombres.

Comprobamos que, como afirma el PNUD, “no basta con aceptar que las instituciones son importantes: es fundamental identificar cuáles lo son y por qué. Específicamente, es clave identificar aquellas cuyo diseño y operación propician –u obstaculizan– las libertades individuales y el desarrollo humano, así como las capacidades de cada una”, y coincidimos con Women’s Link en que “al considerar al sistema judicial un lugar desde donde puede lograrse el cambio social, los tribunales se convierten en escenarios para la implementación de la justicia social”.¹

Por todo esto, la Red de Mujeres en Plural reconoce la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al Instituto Federal Electoral y al Instituto Nacional de las Mujeres como instituciones a la vanguardia en materia de derechos políticos de las mujeres.

Estamos ciertas de que seguiremos consolidando la democracia mexicana, lo que hará de este país un lugar mejor para vivir.

¹ <http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php>

El tren que detuvimos

Silvia Hernández

Mi relación con las cuotas de género es antigua, viene de mi trabajo legislativo. Siendo yo una senadora muy joven, en 1982, me tocó presidir el Comité por el Desarme. La guerra fría estaba en su apogeo, así como el debate internacional sobre las armas nucleares. Por las razones que narro a continuación, en esa época empezó mi conocimiento de las cuotas. Un país muy activo a favor del desarme era Suecia; gracias a la recomendación del embajador mexicano Alfonso García Robles —quien en ese mismo año recibió el Premio Nobel de la Paz—, el primer ministro sueco Olof Palme me invitó a formar parte de un grupo de mujeres que pensara en alguna iniciativa para combatir esa guerra desde la perspectiva femenina.

La iniciativa se convirtió en una organización de mujeres por el desarme, que denominamos World Women Parliamentarians for Peace (wwpp, Mujeres Parlamentarias del Mundo por la Paz), con un primer grupo de mujeres que después fueron o entonces eran muy famosas, como la soviética Valentina Tereshkova, primera astronauta de la historia, o Geraldine Ferraro, que llegaría a ser la primera precandidata a vicepresidenta de Estados Unidos, por el Partido Demócrata.

Suecia se convirtió en la sede de nuestros trabajos, por lo que entré en contacto cercano con la política de aquel país, a la cual me introdujo de forma amistosa y generosa la embajadora de Suecia para el Desarme ante la ONU, Maj Britt Theorin, con quien cultivé una larga y buena amistad.

En aquella época las suecas libraban una lucha para su incorporación a las listas de candidatos de los partidos políticos con vistas a integrar el Parlamento. No estaban solas; otras mujeres de la misma región nórdica, en particular las noruegas y danesas, habían conseguido ya el diez por ciento como mínimo obligatorio. Con el tiempo, los noruegos eligieron y tres veces reeligieron a una mujer primera ministra, Gro Harlem Brundtland, por el Partido Laborista.

Tal como lo vivimos en México en 2012, en la Suecia de esos días los dirigentes partidarios habían utilizado todo tipo de excusas y estrategias para excluir a las mujeres de la posibilidad de ser electas. La cuota fue la única forma de forzar a los partidos a incorporarlas y evitar que, por lo menos un número de ellas, oyera el tradicional “no se puede”.

Gradualmente, el diez por ciento se fue convirtiendo en una cuota creciente e imparable; no sé si ahora haya cuotas o simplemente ya no las necesiten. Éstas, y luego el éxito de las mujeres, probaron su eficacia en el terreno de los hechos. En mi opinión, deben ser una medida temporal, hasta que se obtenga la equidad. Creo que es lo correcto.

Al ver sus efectos, hablé de las cuotas con mi coordinador parlamentario y con otros dirigentes. Casi invariablemente me contestaron que no estábamos en Suecia. Esa medida no tenía cabida en nuestro sistema. Si ahora tenemos dudas, hay que imaginar las que hubo hace más de treinta años.

Sólo hasta 2010 retomaría el asunto, aunque a lo largo de los años lo planteé en múltiples ocasiones en foros y reuniones. En 1988 Luis Donald Colosio, presidente de mi partido, el PRI, me había invitado a formar parte de su equipo. Me tocó dirigir la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en una época crítica pero fascinante, que nos colocaba ante la oportunidad de repensar al PRI. Dos años de trabajo nos llevaron hacia la XIV Asamblea Nacional, que se

había propuesto como meta introducir un cambio sustantivo que nos acercara a la gente, que nos permitiera representarla adecuadamente e incorporara las causas de los ciudadanos como se entendían en ese momento, sin temor a abordar temas nuevos para el PRI, como el medio ambiente o los derechos de la tercera edad y de los jóvenes.

La CNOP votó y llevó las cuotas a sus estatutos, tanto para mujeres como para jóvenes. Al menos el 30 por ciento de los integrantes de su Consejo Nacional y de los otros órdenes de gobierno serían mujeres, y cada secretario de los comités nacional, estatales y municipales debía contar por lo menos con un subsecretario menor de 29 años.

Una vez puestos en acto los acuerdos de la XIV Asamblea, asistí a tomarle protesta a un Comité Estatal. Antes de entrar en el salón en que tendría lugar la ceremonia, pedí la lista de sus integrantes para verificar que el 30 por ciento fueran mujeres. En ese momento me dijeron que no se había podido cumplir el porcentaje. Entonces decidí que la toma de protesta esperara hasta que encontraran la forma de cumplir con las reglas, pues no podía permitir que asumiera su cargo un Comité que violaba los estatutos. Sin embargo, el programa contenía otras actividades, a las que pensé dedicarme durante ese día, de modo tal que, si antes de la hora de mi vuelo de regreso se resolvía la composición del Comité, celebráramos la ceremonia.

Me pidieron un poco de tiempo, y fue realmente poco, porque todos querían festejar sus nuevos nombramientos. La toma de protesta tuvo lugar con el 30 por ciento de mujeres y un joven en cada Subsecretaría.

Ninguna otra entidad federativa me presentó esa situación; invariablemente las listas tuvieron la composición correcta, las evasivas se terminaron y con ese solo hecho, haciendo cumplir la ley interna, caminamos hacia las cuotas.

Con el paso del tiempo entiendo mejor lo que decía Lenin: no hay revolución que para avanzar no dé un paso adelante y dos para atrás.

Como se puede notar, en nuestro caso las causas de los jóvenes y las cuotas de mujeres se interrelacionaron. Había sido parte del gabinete ampliado del presidente José López Portillo a los 26 años de edad, en mi calidad de directora del Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), que de 1976 a 1977 transformamos en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA). Allí aprendí muchas cosas de los jóvenes, pero aún no conocía el sistema de cuotas. Creo que me hubieran parecido equivocadas, porque para entonces éramos tantos los jóvenes en tareas de alta responsabilidad, que nos encontrábamos por todos lados, entre otros, al frente de secretarías de Estado. Recordemos a José Andrés de Oteyza, secretario a los 34 años, cuya presencia no nos parecía extraña porque Ignacio Ovalle había sido secretario del presidente de la República a los 22 años, seguido por Juan José Bremer a edad similar.

Aprendí las políticas para los jóvenes por la vía pragmática. El año en que más he envejecido fue 1976, mi primero al frente del Injuve. Tardé meses en comprender por qué me decían señora directora los muchachos con quienes trabajaba, hasta que con el fin de construir lo que después se llamó el “Plan Joven”, levantamos y leí miles de encuestas respondidas por jóvenes de las secundarias, para los cuales, entendí, yo era una verdadera anciana cerca de cumplir 30 años. “No confíes en nadie de más de 30”, había clamado el Movimiento del 68. Estábamos a menos de diez años de distancia.

La idea de la cuota para jóvenes no vino de mis viajes o de mis lecturas, entró por la puerta del frente. Y por la ventana y por el sótano y por la chimenea.

A mi llegada a la CNOP tenía la lección aprendida. En esa construcción del cambio de la CNOP creamos el Movimiento

Ciudadano, cuando vimos que México se encaminaba hacia la ciudadanización, es decir, entendimos que la gente no quería militar en partidos, que prefería conformar las que se llamarían organizaciones no gubernamentales, por medio de las cuales una decena de señoras de alguna colonia podía impedir la construcción de un edificio donde se localizaba el parque de sus hijos y de todos.

La sociedad se estaba comenzando a organizar a través de causas, igualmente para impedir la destrucción de un espacio público que para detener la matanza de ballenas, o para reconocer derechos de los homosexuales, de los viejos y de las mujeres.

En la CNOP comprendimos que esas eran las grandes causas que iban a mover a la gente, que la estaban moviendo. Cuando estuvimos ciertos de que eso sucedía, creamos el Movimiento Ciudadano, al que ofrecimos la fuerza de nuestros parlamentarios para llevar sus demandas al Congreso.

Así renacieron la claridad acerca de la representación de los jóvenes y el tema de la cuota para mujeres.

Por primera vez, en las curules de mujeres de todos los partidos surgió un movimiento; aprovechando la revisión de las reglas electorales, plantearon incorporar una cuota de por lo menos 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos. La novedad de ese movimiento era su pluralidad, expresada en la procedencia partidaria de las proponentes. La persistencia con la que se acercaron primero y exigieron después a sus dirigentes, juntas y separadas, que se comprometiera la cuota en la ley, fue muy eficaz. Así se dio el primer avance y se incluyó en el articulado del Código Electoral una frase que decía que los partidos promoverían la inclusión de las mujeres en las listas de candidaturas y procurarían alcanzar el 30 por ciento.

Previamente, el Movimiento Ciudadano de la CNOP había identificado y hecho contacto con las mujeres de la Cámara de

Diputados, más allá de los partidos a que pertenecieran, para movilizarse por la cuota.

Manqué Luna Parra y muchas otras mujeres realizaron un trabajo excepcional. Fue la primera vez en que se hizo un trabajo transversal, si bien iniciado en el PRI, apoyado y fortalecido por mujeres de distintos partidos que asumieron la causa como colectiva y a la vez propia, y con valentía, persistencia y calidad política negociadora, lograron implantar esa primera cuota condicionada, pero escrita con todas sus letras.

Aquella cuota y las que le siguieron en su evolución nunca han sido el resultado del liderazgo de una sola persona ni de la premisa de un solo partido. Ahora se llaman “acciones afirmativas” las que en un inicio fueron acciones intuitivas. El concepto de género no existía como tal; lo que más se le acerca es el feminismo, del que fui una militante tenaz, término del que muchas mujeres se desmarcaban pues lo ligaban, incorrectamente, con actos de estridencia. En reuniones con mujeres a lo largo de la vida me he encontrado repetidamente con una petición: “nada más no me digas feminista y me sumo”. Poco a poco, a éstos les llamamos asuntos de género, o bien, causas de las mujeres.

La primera cuota de género en la ley se alcanzó en este contexto y adoptó una redacción de compromiso de los partidos más bien tímida. También se le podría llamar engañosa, porque no se atrevía a asentar un compromiso ineludible. Los partidos tratarían, harían lo posible para incorporar a las mujeres.

La cuota de género enfrenta resistencias en todos lados, incluso entre mujeres muy inteligentes y poco sabedoras de su efecto. Muchas mujeres que cuentan con preparación suponen que las cuotas las rebajan, porque se podrá decir que ocupan su posición sólo gracias a una cuota. Eso no es agradable, lo comprendo, pero apelo a que miren que muchas más mujeres

con méritos no tienen acceso a expresarse o a cierta independencia, sobre todo en los estados donde los gobernadores son todopoderosos y poseen herramientas de poder para eliminarlas de la competencia o, más aún, de la participación política misma.

Festejemos la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de noviembre de 2011, gracias a la que en la actual Legislatura las mujeres constituyen 36.2 por ciento del total de la Cámara de Diputados y 32.8 por ciento del Senado. Ante esta nueva condición, aparte de algunos perplejos, los hombres legisladores aprenden poco a poco que la presencia de las mujeres es positiva. Estoy segura de que llegará el momento en que le perderán el miedo a que en sus localidades las mujeres sean sus competidoras, salvo por el riesgo de perder, que es muy válido.

La inclusión en el Congreso de un grupo numeroso de mujeres hace la diferencia. Mujeres en el Congreso las ha habido desde hace muchos años, pero con la cuota lo cuantitativo se convierte en cualitativo, es un golpe educativo, una experiencia cotidiana, una vía para hacer alianzas por coincidencias y no por sexos. El efecto de la cuota es similar al de la entrada masiva de las mujeres en la UNAM. En aquellos tiempos, los compañeros que experimentaron verles las piernas en la minifalda de moda a quienes los aventajaban en las calificaciones sufrieron mucho al principio, pero luego les pidieron compartir el estudio y formar equipo con ellos.

Recordemos que los partidos alegaban que no tenían de dónde sacar a mujeres para ocupar las candidaturas; cuando las encontraron porque no tenían de otra, las pusieron en las listas, y ¿qué pasó? Ganaron. Allí están ahora, hablan, escriben, trabajan y proponen. Son la parte femenina del Congreso, más aún, son legisladoras por pleno derecho, independientemente de su sexo y de la cuota. Dejaron de ser “las damitas que nos

acompañan” o la diputada a quien se le pide que se acerque a la foto para que la adorne.

Según una anécdota de esta experiencia reciente, cuando litigábamos la cuota, un dirigente partidista le dijo a Patricia Mercado, integrante de Mujeres en Plural, que aunque las mujeres habían ganado el caso en el Tribunal, de todos modos se irían al “basurero” (distritos que nadie quería), a lo que ella respondió: “Mándalas adonde quieras pero asegúrate de que sean el 40 por ciento”.

La cuota tiene un impacto educativo, cualitativo, demostrativo, es la convivencia de sexos, lo natural de la sociedad; y si las cámaras representan a la sociedad, en esa proporción deberían estar formadas, mitad y mitad. El caso es que las cámaras deben reflejar lo que es la sociedad. La cuota nos ayuda a eso.

¿Cómo se originó la idea de pelear en esta ocasión por la cuota? Un día me llamó Clara Scherer para preguntarme si quería formar parte de Mujeres en Plural, grupo sin formalidades ni jerarquías que coincide en la lucha por los derechos políticos de las mujeres. Acepté. A los pocos días, ella misma me comentó que había la idea de proponer que los consejeros faltantes del IFE, en aquel proceso de designación que había tardado tanto tiempo en concretarse —nada menos que once meses—, fueran tres mujeres. Tres de tres. Decidí no sumarme a esa causa, simplemente porque me parecía inviable y porque creo que en la política lo que no se puede no es prudente intentarlo. La política es la ciencia de lo posible.

Les propuse exigir uno de los tres lugares para una mujer, haciéndoles notar que en la política hay que pelear batallas que se vayan a ganar. “Los políticos viven del éxito, no del fracaso; Mujeres en Plural quiere hacer política pero emprende batallas que va a perder”, les dije. Sugerí que escogieran una batalla para ganarla.

Clara Scherer, Flor Zamora, Ruth Zavaleta y yo hablamos para planear qué hacer frente a las próximas elecciones. Hubo quien propuso exigir para las mujeres desde la mitad de las candidaturas hasta la mitad del gabinete presidencial.

Después nos reunimos con Jorge Alcocer en Ticumán, Morelos, con el fin de platicar algo específico para las elecciones. Había que identificar una batalla digna de librarse. Flor y Jorge sugirieron concentrar el esfuerzo en pelear jurídicamente el cumplimiento pleno de la cuota de género establecida en el Código Federal Electoral, para evitar que, como ya había ocurrido en las elecciones de 2009, con el pretexto de la interpretación que el IFE hacía de la cuota, ésta no se aplicara en las candidaturas de mayoría relativa. El punto clave era que la autoridad electoral, el IFE, definiera qué se debía entender por “procedimiento democrático” de selección de candidatos para los fines de la cuota de género, ya que el Cofipe expresamente permitía la exención de la cuota cuando las elecciones partidarias fueran democráticas. A partir de esa conversación empezó la acción de Mujeres en Plural para hacer valer la cuota de género contenida en el Cofipe.

Teníamos la causa, ahora debíamos formular una estrategia y un plan de ataque. El problema era cómo defendernos de algo que no había sucedido. El Tribunal Electoral (TEPJF) atiende hechos que ya ocurrieron; había que idear la forma de que aceptara proteger a las mujeres por algo que podía ocurrir.

Decidimos convocar a un grupo de mujeres muy representativo y plural; debíamos hacer una causa de las mujeres, no de partidos. Ni Flor ni Clara son priístas, yo sí lo soy; necesitábamos a integrantes del PRD, del PAN, de los demás partidos.

Le pedimos una cita al presidente del TEPJF, el magistrado Alejandro Luna Ramos, sin avisarle de qué asunto queríamos hablar. Trataré de recordar quiénes acudimos a esa primera cita:

Clara Scherer, Amalia García, María de los Ángeles Moreno, Ruth Zavaleta, Martha Tagle –a quien conocí en ese momento– y yo misma. Espero no haber omitido a ninguna compañera.

Cuando llegamos al pasillo, un poco antes de la hora convenida, sale el magistrado Luna Ramos, nos ve y dice, sorprendido: “¡Señoras! Pasen”. Nos pasaron a una sala, y ésa fue nuestra primera entrevista.

–¿En qué les puedo servir? –nos preguntó el magistrado.

–Señor presidente, le venimos a traer un asunto– respondí. Nos habíamos puesto de acuerdo en que yo haría la introducción y el equipo profundizaría donde se hiciera necesario.

Expuse más o menos lo siguiente:

–Estas mujeres aquí presentes, y muchas más que están en los partidos, que tomamos parte en la política, oímos un sonido cada vez más intenso, un rumor que crece como ruido potente: es el tren de la elección que se acerca. Nosotras queremos subirnos a ese tren que llevará a bordo a aquellos que jugarán en las elecciones. Oímos al tren acercarse, hacemos señas, y el tren no parece advertir que lo queremos abordar, pareciera que no nos ve. Nuestro temor es que se acerque a tal velocidad que no se detenga y que al tratar de pararlo en las vías nos arrolle. Cuando nos arrolle estaremos rotas. Y hasta entonces tendremos derecho de venir a este Tribunal: rotas, porque los partidos no tienen planeado subirnos al tren.

–¡Qué barbaridad Silvia, no me diga eso!

–Lo que necesitamos es que ese tren, que tiene la obligación de hacer determinado número de paradas en diversas estaciones, se detenga donde se le espera, cumpla con la ley, y reserve y respete los asientos que la ley tiene asignados para las mujeres.

–¿Qué es lo que ven o qué les preocupa?

–¿Qué vemos nosotras? Que los partidos una y otra vez no han cumplido con la ley y no ha habido consecuencias para ellos, no ha pasado nada. Si no hay sanción, los partidos

seguirán violando la ley con impunidad, con toda facilidad, eso es lo que han hecho. Nos tememos que, acostumbrados como están a violar sus propios estatutos sin recibir ninguna sanción, traten de hacer lo mismo ahora. Queremos informarle de que pensamos interponer ante el Tribunal un juicio para prevenir esto, pero antes lo quisimos platicar con usted y con los magistrados de la Sala Superior, para que conozcan a quienes estaremos detrás de los papeles, para que identifiquen nuestras caras y para que en ellas se imaginen las de miles de mujeres que esperan el tren en sus distritos, en sus estados, y a las que el tren va a atropellar si no se hace algo.

Luna Ramos nos escuchaba atentamente. Amalia García le platicó su experiencia en la cuestión cuando ocupó el cargo de presidenta nacional del PRD, y así cada una fue aportando argumentos.

Alejandro Luna Ramos nos dijo: “Aquí seremos receptivos a lo que ustedes presenten”. Y nosotras contestamos: “Eso esperamos, nada más. Lo único que pedimos es que se cumpla la ley. ¿Será mucho pedir?”.

—La ley habla de excepciones —dijo el magistrado.

—Sí, la ley dice que los partidos que tengan elecciones democráticas pueden evitar la cuota. ¿Conoce usted algún partido cuyas elecciones sean antidemocráticas? Si lo hubiera, seguramente el IFE le habría cancelado el registro.

Así fue la primera audiencia, cuando sembramos la hipótesis del tren. Con eso entramos.

Luego interpusimos el juicio para la protección de los derechos políticos de diez mujeres, militantes todas de distintos partidos políticos. La estrategia la diseñé yo misma y la operó Clara Scherer, quien fungió de forma maravillosa como clavija de enlace entre las Mujeres en Plural. Sin su eficacia podríamos haber perdido el carácter siempre plural y de alto nivel que distinguió a los distintos grupos que acudieron

muchas veces al Tribunal o al IFE, donde invariablemente sorprendimos por la calidad reputada de las mujeres asistentes, las ex candidatas presidenciales, ex dirigentes nacionales de partidos políticos, la recientemente presidenta de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta; nunca faltó alguien en representación de la entonces candidata presidencial Josefina Vázquez Mota y nadie llegó sin representar una voz calificada ya fuera de un partido político o sin partido, como lo son la propia Clara y Flor.

Mujeres en Plural fue una batería diversa. Por estrategia y porque ella así lo aceptó y lo llevó a cabo sin pausa, decidimos que por lo menos una de nosotras debía ser firmante de todos y cada uno de los juicios y demandas, a fin de gozar del derecho de estar informadas de cada movimiento ante las autoridades. Fue María de los Ángeles Moreno, quién mejor que ella, senadora y ex presidenta tanto del Senado como de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de haber sido la primera mujer presidenta de un partido nacional.

Teníamos una causa, una estrategia y un equipo. Nos funcionó muy bien. Alcanzamos el resultado esperado.

Tenemos muchas anécdotas, unas muy divertidas y otras simplemente memorables. Las contaremos con el tiempo.

La magistrada María del Carmen Alanís cumplió un papel importante, aunque su papel de jueza le impedía jugarse públicamente por la causa. No podía ser juez y parte, si bien siempre estuvo de nuestro lado. Estaba impedida para hacer actos formales, públicos, oficiales, pero a partir de nuestra primera visita al magistrado Luna Ramos, y en las siguientes reuniones que tuvimos con los magistrados (todos nos dieron derecho de audiencia), siempre pasamos a saludarla, en una expresión muy clara de que ella estaba comprometida con esta causa que podría dar instrucciones irrevocables a los motoristas de ese

tren que se acercaba. Hablamos mucho con María del Carmen. Contamos con ella.

En ese momento se vislumbraban ciertas reticencias en las posturas de algunos magistrados. De hecho, el proyecto inicial del magistrado ponente iba en el sentido contrario. Y no era sólo él. El magistrado Flavio Galván nos dijo que, si bien muchas de nosotras éramos amigas suyas de años, tenía la responsabilidad de expresarnos que no coincidía con nosotras.

Le presentamos nuestro alegato, y él nos alertó abiertamente de que si bien iba a “considerar el asunto con la mayor apertura”, su convencimiento era que las cuotas no son la solución a la ausencia de equidad de género en la política. Su voto particular en contra del sentido de la sentencia manifiesta un punto de vista respetable, pero con el que nosotras no concordamos.

Así como sabíamos que él estaba en contra, sabíamos quiénes tenían dudas; fuimos averiguando sus objeciones y trabajamos debatiendo sus puntos de vista.

Le fuimos dando forma a la hipótesis del tren desde el ángulo de los derechos humanos y de los compromisos internacionales de México. Nunca cambiamos el argumento. Las reuniones jamás fueron breves; a petición nuestra sin excepción se desarrollaron a puerta cerrada. Nuestro alegato nunca fue una visita de cortesía. En las visitas subsecuentes los magistrados tuvieron a su equipo completo tomando notas que nosotras contestábamos. Este proceso implicó un fuerte trabajo técnico y político de su parte y, sin duda, de la nuestra.

Cuando se emitió la sentencia, decidimos reunirnos en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Estando ahí, y todos los magistrados sentados con nosotras, alguien me dijo que el presidente del PRI estaba entrando en el Tribunal. Evidentemente venía a ver al magistrado presidente, a quien teníamos en nuestra reunión, que no había terminado. De pronto,

desde el atril, alguien anuncia: “Está aquí el señor presidente del PRI, a quien le mandamos un saludo porque seguramente ha recibido esta resolución con enorme gusto”. Todas las mujeres a quienes he mencionado, las centrales, habían hablado con los presidentes de los partidos sobre el asunto y sobre cómo lo estábamos desarrollando. No era una solicitud de permiso, sino una parte de la estrategia para decirles que estábamos trabajando en eso. Muchas habíamos sido dirigentes partidistas. Por esa razón, fui con Ángeles Moreno a ver a Pedro Joaquín Coldwell, y como todos los presidentes de los partidos, nos dijo que los abogados del PRI opinaban que la cuota era inviable y que nuestros recursos no iban a prosperar. Pedro Joaquín es un hombre comprometido con las causas de las mujeres, lo ha demostrado a lo largo de su vida política. Si hubiera sido una decisión personal, quizá la habría tomado a nuestro favor, sólo que no lo era y su posición tuvo que reflejar las expresiones internas del PRI.

Siempre buscamos tener comunicación con los dirigentes, les informábamos por teléfono o en persona, en citas de trabajo. Y siempre nos decían que ellos iban a ganar: “No sabemos para qué siguen con eso, van a perder”. A lo cual contestábamos: “No te preocupes de que perdamos, en todo caso, preocúpate si el que pierde eres tú. Vayan tomando medidas”. Pero todos insistían en que íbamos a perder.

Regreso al punto: ganamos. Terminó aquella reunión pública en el Tribunal y, pocos días más tarde, Ángeles Moreno y yo visitamos al magistrado presidente, quien nos dijo: “Les quiero entregar una foto muy valiosa, de la única vez en mi vida en el Tribunal en que he visto juntos a todos los presidentes nacionales de los partidos; es de una mañana en que vinieron todos por causa de ustedes. Todos juntos vinieron a pedir que el Tribunal tomara medidas, que anulara la sentencia. ¡Nunca pensé que me tocaría ver eso en la vida! Siempre

los he tenido a unos peleando contra otros, es la primera vez que los tengo juntos peleando contra alguien más. ¡Pedí que nos tomaran una foto!”.

Así como nosotras nos unimos por nuestra causa, ellos se unieron por la suya: iban juntos a pedirle al Tribunal que entendiera el reto que se les imponía a los partidos. Sin embargo, sus problemas no los trajo la sentencia, sino el desprecio que les mereció en su momento, cuando actuaron como si no existiera. En noviembre, cuando la sentencia se emitió, ningún partido tenía aún una sola elección interna y por lo tanto carecía de candidatos. No tenían ni uno. Es decir, con la sentencia en la mano, a sabiendas de que era inapelable, los partidos decidieron seguir adelante como si no existiera un mandato que los obligara. Si después tuvieron que quitar a unos candidatos, repetir sus elecciones y eliminar hombres de sus listas ya confirmadas en público, ellos se lo buscaron, porque conocieron la sentencia desde noviembre de 2011 y ningún partido tenía en ese momento ninguna candidatura. No pueden afirmar, como nos dijeron en su momento, que no entendíamos el gran problema en que los estábamos metiendo. Los que no entendieron fueron ellos, que conocieron la sentencia antes de iniciarse los procedimientos de selección de candidatos. Nosotras no peleamos contra los hombres para que se les quitaran sus candidaturas; peleamos para que se cumpliera la ley.

Por otro lado, en lo que respecta al Instituto Federal Electoral, su reacción fue similar a la de los partidos: que “no entendía la sentencia”. El Tribunal respondió su solicitud de aclaración de sentencia de la mejor manera: “Léanla”. Entonces tres partidos, el PVEM, el PAN y el PRI, se dirigieron por escrito al director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE para que les dijera qué entendía él por la sentencia. El director les respondió también por escrito lo que los partidos querían: que la

sentencia podía no cumplirse, conforme al segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe.

No quiero hablar mal o bien de ese director, simplemente, quizá no advirtió que las mujeres que estábamos ahí teníamos alguna relación con los partidos y con sus órganos de dirección, y que nos cayó en la mano uno de sus oficios, por cierto uno en que decía que actuaba por acuerdo del doctor Leonardo Valdés, presidente del Consejo General del IFE. Con la copia de ese oficio en las manos, dirigido al PAN, le pedimos al consejero presidente del Instituto que nos diera una cita, sin anticiparle el asunto que abordaríamos.

Acudimos a esa cita el grupo de Mujeres en Plural, de varios partidos y sin partido.

Al iniciarse la reunión tomé la palabra: “Señor consejero presidente, traemos un asunto muy delicado. Tenemos esta copia de un oficio que dice que, a nombre de usted, se le informa al PAN de que la interpretación de la sentencia del Tribunal Electoral es que se pueden hacer excepciones. Le preguntamos: ¿el director firmante puede resolver sin acuerdo del Consejo General? Desde una perspectiva legal, quizás esto obligue a que sea destituido. Pero no venimos a pedir la destitución de un director, es lo que menos nos importa, queremos que se respete la sentencia del Tribunal”.

En la reunión estaba presente el citado director ejecutivo. Es fácil imaginar su expresión. Al tomar la palabra, mencionó que había otros oficios en igual sentido, dirigidos al PVEM y al PRI, pero que el asunto aún estaba pendiente de una resolución final.

Acto seguido, le comunicamos al doctor Valdés que haríamos valer nuevos recursos ante el TEPJF. Ahí terminó la reunión, que para nosotras fue muy importante, y para ellos, también. En un clima de mutuo respeto, expusimos nuestros argumentos, ellos los suyos, y decidimos interponer en la Sala Superior

lo que se llama un recurso de “inejecución de sentencia”. Lo hicimos al día siguiente; lo firmó la senadora Moreno.

Luego tuvimos una reunión con todos los consejeros. Siempre solicitamos reuniones a puerta cerrada; decidimos no litigar nuestra causa en la prensa porque sabíamos que eso irritaría todavía más a los dirigentes de los partidos y porque queríamos ganar una causa, no las ocho columnas. Lo que sí hicimos, que me parece muy interesante, fue usar la Red de Mujeres en Plural: avisar, avisar y avisar. De este modo, cuando llegábamos a una reunión, les decíamos: “Señores, habrán notado que no estamos en los medios, sino en uno solo que va por arriba y se llama la red. En la red, todas las mujeres están informadas de lo que estamos haciendo en este momento y les transmitiremos de inmediato el resultado de esta reunión”.

En aquella conversación con los consejeros electorales, el doctor Sergio García Ramírez, una vez escuchado nuestro alegato, se puso de pie aplaudiendo: “Es el mejor alegato que he oído en mi vida”.

Vienen al caso dos anécdotas. Una, cuando nos llegó una notificación del Tribunal y había que contestar antes de las 12 de la noche del 31 de diciembre de 2011. Yo estaba en Cancún con mi marido, Clara Scherer estaba con el suyo en Holbox, Ángeles Moreno estaba en el Distrito Federal; sin embargo, todas estábamos conectadas en red. Pues bien, nos llega la notificación que debemos responder en ese mismo día y, aunque ya teníamos la respuesta preparada porque estábamos claros de que eso podía suceder, había que entregar en persona el oficio de respuesta. Era 31 de diciembre. Entonces, estando unos en Cancún, otros en Los Cabos, otras no sé dónde, Clara actuó, otra vez.

Contactó a Martha Tagle, quien sí estaba en el Distrito Federal. De inmediato ofreció hacerse cargo de la entrega y le dijo a Clara: “Que firme la senadora y yo llevo el oficio”.

Ángeles firmó y Martha corrió al Tribunal. Llegó y no abrió nadie; tocó y tocó hasta que salió un policía.

–Vengo a dejar un documento.

–No hay nadie.

–¡Ahhh! ¿No hay nadie? Entonces usted me firma de recibido.

–Yo no puedo firmar de recibido.

–Pues me va a dar su nombre y firmar aquí que no me puede recibir el documento. Este es el órgano de justicia electoral, tiene que estar abierto todos los días y a todas horas, porque durante el proceso electoral todos los días y todas las horas son hábiles.

–Señorita vea la hora, hoy es noche de Año Nuevo.

Imagino la cara de Martha porque el policía cambió de actitud y le dijo: “Espéreme tantito, voy a llamar por teléfono”.

En unos minutos apareció un empleado a quien Martha le entregó por la reja el oficio y que puso firma de recibido. Eran más de las 11 de la noche del último día de aquel año. Martha Tagle, feliz, nos avisó: “Misión cumplida”.

Clara fue la articuladora del mecanismo de conexión. Ella se hizo cargo de que los grupos siempre fueran plurales y siempre de primer nivel. Las compañeras de Mujeres en Plural respondieron y actuaron de una forma excelente; era obvio que no todas las del primer grupo podrían asistir a cada una de las reuniones, de algunas de las cuales nos enterábamos con muy poca anticipación.

Mi estrategia sin Clara no hubiera podido tener éxito, porque toda estrategia requiere a quien la opere con eficacia, como lo hizo ella. Ángeles Moreno, una mujer de toda la vida en la política, convencidísima de la causa como lo estuvo y dispuesta a jugársela con todo, hizo el papel imprescindible de hilo conductor y, muy destacadamente también, de interlocutora. Ella firmó los recursos, solicitudes y todo tipo de documentos

oficiales para que nuestra red estuviera informada por derecho propio y, por tanto, en capacidad de responder a tiempo y de forma consistente. Jorge Alcocer llevaba el seguimiento del juicio y de todos los procedimientos, elaboraba los argumentos y contra-argumentos como debía ser para mantener la consistencia del caso.

La segunda anécdota se refiere al momento en que, ya con la sentencia emitida el 30 de noviembre de 2011, se llevó a cabo una sesión del Consejo Nacional del PRI, presidida por mi amigo Enrique Jackson. Cuando se estaba leyendo la orden del día, me puse de pie y levanté la mano para pedir la palabra. El presidente de la mesa me dijo que esperara porque aún no se había aprobado la orden del día. “De eso se trata mi propuesta, señor presidente”, le respondí.

Entonces, para seguir la regla, Jackson solicitó que se verificara mi pertenencia al Consejo y me concedió la palabra. Expresé con el micrófono en la mano: “Advierto que en la orden del día no se ha incorporado un punto trascendente y del mayor interés de la militancia: la reciente sentencia del Tribunal Electoral que obliga a los partidos a que sus listas de candidatos por lo menos contengan 40 por ciento de mujeres tanto propietarias como suplentes, lo mismo las listas para representación por mayoría como las plurinominales, además de que toda candidata propietaria deberá llevar a una mujer como suplente, para evitar la penosa repetición del fenómeno denominado las *Juanitas*”.

Mi moción era que se incluyera el asunto en la discusión, aunque mi solicitud en voz alta lo hacía innecesario, pues con mi participación la Asamblea se estaba enterando de la existencia de la sentencia.

A la salida de la sesión del Consejo Nacional del PRI, muchísimas mujeres se me acercaron para preguntar detalles, que si les podía dar copia de la sentencia, que si no creía yo que la

echarían para atrás los partidos, que si no lograrían encontrar como tantas otras veces la forma de darle la vuelta a la cuota.

Yo iba preparada, Clara había subido la sentencia a la red, de forma que bastó con darles la dirección electrónica para que en ese mismo día se corriera la voz a toda velocidad, y con ello se diera pie a la realización de sesiones, reuniones y folletos de toda mujer que quiso hacerlo. La sentencia fue una herramienta de uso político que la red puso al alcance de todo el mundo. Clara y Flor hicieron una síntesis mínima para facilitar la lectura de las más de sesenta fojas que la componen.

El resultado se conoce. Los partidos cumplieron, aunque muy a su pesar, como dijo uno de los representantes ante el Consejo General del IFE, quien reconoció en sesión de ese Consejo que todavía un día antes su partido había peleado por revertir la sentencia.

Parece increíble, pero a pesar de todo varios partidos repitieron su intento de llevar *Juanitas* al Congreso. Lo advertimos al ver las listas. Ni tardas ni perezosas acudimos de nuevo ante el Tribunal, ahora de forma no oficial, para comentar con los magistrados que esperaran nuestros recursos en cuanto se resolvieran las elecciones.

No hubo necesidad. Los resultados en los estados aludidos impidieron por sí mismos que llegaran quienes esperaban que las mujeres propietarias ganaran las elecciones de mayoría, y al “sobrar” su asiento en el Senado, se lo cedieran por ascenso natural al ser los siguientes en la lista.

Algunos amigos me han dicho que fui castigada por mi participación en este proyecto; sin embargo, no tomé parte en esta causa para tener una candidatura, lo que por cierto me habría encantado. La hubiera tenido o no, pero por otras razones. No la tuve. Así es la vida.

Por mi papel en este asunto recibí muchos mensajes, de algunos de los cuales prefiero no acordarme. Puedo decir que

coadyuvé para generar un cambio muy importante y que ese cambio no fue del agrado de muchos. Así es la política y así son las oportunidades que ofrece la vida para actuar o para hacerse a un lado. Estoy contenta con lo que hicimos y el resultado me parece trascendental; ojalá crezca y que nos suceda como a las nórdicas, que avancemos poco a poco hasta que la sociedad política se acostumbre a que su Congreso sea como su sociedad, mitad y mitad. Pero ya lo dije: poco a poco.

Con esta batalla sembramos dos lecciones. Una es sencilla de decir y de difícil manufactura: las cosas se pueden hacer, las mujeres pueden alcanzar sus objetivos si tienen claro lo que quieren, no sólo sus ideales, sino lo viable, lo posible, algo concreto. Si están dispuestas a construir una estrategia donde el protagonismo personal se ponga a un lado y haya cabida para muchas medallas de honor, donde se hagan las cosas profesionalmente. En el origen del proyecto el equipo lo integramos cuatro mujeres y un hombre. A Clara Scherer le gusta decir que éramos las “Mujeres en plural y un hombre en singular”.

En este caso funcionó muy bien no hacer ruido, no atacar en los medios, no acometer a gritos y sombrerazos; sobre todo, que nuestro caso lo guiaran profesionales de la justicia electoral, oficio que no se improvisa. Jorge Alcocer y su equipo nunca han perdido un caso ante el Tribunal. Cada miembro del equipo hizo lo que mejor sabe hacer para complementar capacidades, no duplicar y ser políticamente productivos.

La otra lección es que no se necesita un ejército para mover al mundo, sino utilizar el conocimiento y los instrumentos adecuados. No nos hizo falta dinero salvo en una ocasión, en que decidimos publicar un desplegado. Ante la pregunta que planteaban públicamente los partidos, sobre dónde encontrarían a las mujeres para cumplir con la cuota del 40 por ciento, les desplegamos media plana en un periódico nacional que decía que, a modo de contribución, las Mujeres en Plural les

aportábamos los primeros mil nombres. Esa lista la hicimos entre cinco o seis de nosotras de un día para otro, con el propósito de incluir a mujeres de todos los partidos y de todos los estados, que hubieran sido rectoras de universidades o directoras de empresas, juezas, maestras, dirigentes o presidentas municipales, senadoras o escritoras. Se llamó “Las primeras mil”. El desplegado lo pagó SUMA, la organización que bien dirige Patricia Mercado.

Las mujeres que hoy están en el Congreso tienen la oportunidad de ir adelante, porque hay tareas legislativas que se deben realizar a tiempo; por ejemplo, llevar la sustancia de la sentencia del TEPJF a la ley, porque no sabemos si en 2015 tengamos de nuevo el mismo problema. La interpretación de la sentencia debe ir al Cofipe.

Las legisladoras han presentado diversas iniciativas; ahora hay que pensar en cómo aprobarlas y, además, hay que aprobarlas. Creo que eso solamente se puede lograr con una propuesta pluripartidista que evite que el avance de las mujeres se atribuya a una sola fuerza política.

Hay un trabajo por delante, ahora quedan menos de veinte meses para que la ley incorpore la cuota de 40 por ciento antes de octubre de 2014, cuando se iniciará el proceso electoral federal.

Por otro lado, hay mucho que hacer en los estados. Mucho es un decir: se tiene que hacer todo. Si en el ámbito federal el cambio es difícil, en el estatal es una lucha en condiciones muy riesgosas. En los estados hay un jefe, ese jefe te conoce y sabe dónde vives, en qué escuela educas a tus hijos y de qué vive tu familia. Las mujeres que han intentado luchar por sus derechos políticos han recibido todo tipo de propuestas para no hacerlo, por la buena y por la mala; han recibido amenazas, están castigadas, hay una presión brutal sobre ellas en las entidades federativas.

Recientemente, en un estado con elecciones locales no nos fue posible encontrar a una sola mujer que estuviera dispuesta a firmar los recursos. Otra mujer me dijo que la firma de la demanda le significaría el cierre del negocio familiar. No estoy exagerando. Así están las cosas.

Ante esta realidad en los estados habría que pensar una estrategia diferente de la que llevamos a cabo en lo federal. Hay que pensar.

Igualdad de género en la política

María de los Ángeles Moreno Uriegas

La búsqueda del reconocimiento de igualdad entre hombres y mujeres para desarrollar cualquier tipo de actividad intelectual, económica o política tiene una larga historia. La lucha por reivindicaciones en materia de derechos humanos y civiles tiene, y tendrá, un largo camino que desbrozar y ensanchar, hasta que la paridad sea un hecho cotidiano y no un reclamo o una excepción.

La educación, que incorpora a cada vez más mujeres; la conciencia de género y el aprendizaje para actuar de manera organizada que hemos ido asumiendo las mujeres, junto con la solidaridad, han coadyuvado a propiciar un mayor reconocimiento de nuestra participación en todas las esferas de la actividad humana, incluida la política y la electoral. Este proceso no ha sido fácil en la historia y tampoco se prevé que sea sencillo en el futuro.

Basta recordar algunos datos del pasado reciente: las mujeres, con mucho esfuerzo y luego de un largo tiempo, obtuvieron apenas en 1953 el reconocimiento como ciudadanas de pleno derecho, incluido, por supuesto, el de votar y ser votadas. En las siguientes elecciones, sólo unas cuantas mujeres se incorporaron a las cámaras del Congreso de la Unión.

Al paso de los años muchas otras compañeras entraron en diversas legislaturas federales y también estatales, pero habrían de pasar cincuenta largos años para que rebasáramos el diez

por ciento de presencia femenina en el ámbito legislativo, y fue posible alcanzar alrededor de un 20 por ciento a fines de los años noventa, en buena medida, gracias al establecimiento de la cuota de género. Esta última, vale la pena destacarlo, ha sido controversial, pues algunos han afirmado que es un artificio para conceder a un grupo, en este caso femenino, una posición que debería ganar demostrando capacidad y talento. Esto podría ser verdad si las condiciones de competencia y el árbitro garantizaran igualdad de trato y punto de partida parejo. Lamentablemente, no es así; la situación para las mujeres sigue siendo discriminatoria, en especial cuando se trata de posiciones “tradicionalmente” reservadas a los varones, como la política. Por una parte, ellos sienten competencia que no les parece adecuada, pues reduce sus propias oportunidades. Por otra, los árbitros son del mismo sexo y tienden a privilegiar el acceso de sus congéneres. Al respecto, un ejemplo muy simple: si una mujer aspira por primera vez a un puesto político, los árbitros dudan de que pueda desempeñarlo; ¿acaso plantean esa misma duda al tratarse de un hombre en la misma situación?

Por lo demás, un gran número de mujeres ha demostrado que tiene capacidad e inteligencia, a pesar de lo cual tampoco llegan a las posiciones buscadas.

Las acciones afirmativas (o cuotas) son un instrumento que ha probado su eficacia en muchos países, no sólo tratándose de género sino también de abatir la discriminación por color, preferencia sexual, raza, creencia o apariencia, entre otros.

Lograr una cuota de género obligatoria en México fue un proceso que se fue dando muy paulatinamente. La primera mención en el Código Electoral marcaba sólo una suave recomendación de que los partidos procuraran incluir un mayor número de mujeres en sus propuestas, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. No había precisión de porcentaje, tampoco obligación de cumplirlo; por supuesto,

menos aún existía sanción por su incumplimiento. Era un recordatorio de la importancia de la participación femenina en la política y en el diseño normativo del país. Aun así, fue el primer paso para llamar la atención sobre la baja presencia de mujeres en la legislatura. De ahí en adelante, otras mujeres irían consiguiendo adicionar obligatoriedad e incluir una cifra, el 30 por ciento al que fue posible arribar después de verdaderas batallas argumentales y de presión con los líderes de las cámaras y de los partidos. ¿Y por qué 30 por ciento? Porque la experiencia internacional mostraba que era la proporción que permitía formar una masa crítica de mujeres en acción que ya no tuviera fluctuaciones muy amplias a la baja, y que ayudara a generar conciencia y cultura sobre la importancia de que entraran más mujeres en la acción legislativa y política.

En el camino, algunos partidos políticos fueron modificando sus estatutos para incluir como obligatoria la cuota aprobada por el IFE. Más adelante, dos de ellos, el PRI y el PRD, establecieron una cuota paritaria, es decir, 50 por ciento para cada género, sin que hasta hoy haya sido posible cumplirla.

Los diversos partidos han alcanzado niveles de 30 por ciento de mujeres postuladas. Pero en la realidad este esfuerzo no ha bastado para contar con el número de mujeres que se quería que colaboraran en las cámaras.

En 2007, quizá derivada de estos resultados, el Congreso de la Unión introdujo una cuota de género de 60 a 40 por ciento, y es obvio que se dedicaba el 40; sin embargo, si era difícil obtener el 30, resultaba aún más problemático el 40. Quizá se elevó el porcentaje con la expectativa de alcanzarlo, pero, también quizá, confiando en que siempre podrían seguirse usando trucos y artimañas en las postulaciones: mandar a las mujeres a distritos muy difíciles de ganar o a los últimos lugares de las listas de representación proporcional o, algo un poco más alambicado, ponerlas en la fórmula de candidatas como propietarias

sabiendo de antemano que renunciarían “generosamente” para que ocuparan el espacio sus suplentes hombres. Esto produjo críticas múltiples e incomodidad de muchas mujeres, y hasta nació una forma de llamar a este fenómeno: las *Juanitas*.

Varios grupos sociales y políticos, organizaciones feministas y de partidos intentaron hacer modificaciones que cerraran el paso a ese modo falso de respetar, para efectos de registro, el espacio que la ley concedía a las mujeres. Se formularon protestas en el Congreso y en los partidos, se presentaron iniciativas sobre paridad entre hombres y mujeres en el contexto de las modificaciones en el ámbito de los derechos humanos, ninguna de las cuales prosperó.

Cabe recordar que otra figura que también se utilizó legalmente para exceptuar la obligación de cumplir con la cuota de género fue la de definir en el Código Electoral que, cuando un partido recurriera a un método de elección abierta y democrática de candidatos, no estaría constreñido a aplicar dicha cuota.

Por eso, cuando el Consejo General del IFE hizo una interpretación del artículo 219 del Cofipe según la cual cualquier esquema que eligiera un partido —no sólo el de elección abierta, sino también una convención o reunión, sin definir número de asistentes ni requisitos de participación— sería válido para eximirlo del cumplimiento de la cuota, de inmediato se levantaron voces de protesta y se presentaron juicios para la protección de los derechos ciudadanos de varias mujeres, que acudimos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a solicitar su juicio y la reivindicación de nuestro derecho de votar y ser votadas, así como de participar libremente en el proceso electoral que se daría al siguiente año.

Corría octubre de 2011, el tiempo apremiaba para que los partidos revisaran sus propuestas y se iniciara el lapso de trabajo más intenso del Tribunal.

Las mujeres pertenecientes a algún partido informamos de esta situación a nuestros respectivos institutos políticos. Comenzaron los alegatos, las explicaciones y las razones para recurrir al Tribunal, pero persistieron las negativas a tomar en cuenta este justo reclamo, que sólo consistía en que se aplicara la ley. Esto llegó a grado tal que, a una consulta de varios partidos, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE les dio una respuesta “oficial” pero sin sustento jurídico, que significaba que podían continuar trabajando bajo la interpretación equívoca antes señalada y que, por tanto, se abría “el espacio legal” para aquellos que quisieran obviar la cuota del 40 por ciento. En poco tiempo el Tribunal analizó, discutió y juzgó; las voces de los magistrados se hicieron oír con argumentos sólidos y contundentes; la magistrada Alanís argumentó a la par de ellos, con claridad y sustento jurídico pleno. Finalmente, la votación determinó de manera unánime reconocer la razón a las mujeres que defendían con energía, información y valor sus derechos ciudadanos.

Haber conseguido una sentencia unánime del Tribunal Electoral para garantizar el cumplimiento de la cuota de género marcada por la ley constituye un hito en la historia de la lucha de las sufragistas mexicanas. El movimiento femenino se originó ante la acumulación de hechos antidemocráticos, discriminatorios y de oídos sordos a la razón, que elevaron la conciencia de un grupo plural de mujeres que se atrevió a buscar el cambio, basado en la legalidad y en hechos concretos.

Estamos convencidas de que este cambio será un eslabón fuerte que impulsará una cadena de transformaciones en la realidad cultural, legal y práctica de nuestra participación social. La resolución adoptada por el TEPJF tiene, y tendrá, una enorme trascendencia en la vida democrática y política de nuestro país.

La sentencia que el Tribunal dictó en el expediente SUP-JDC-12624/2011 hará historia, dentro de una larga y permanente lucha de las mujeres por lograr igualdad política y por cambiar una cultura patriarcal y paternalista, que no acompaña los pasos democráticos de una sociedad con mayoría femenina en la población y en los padrones electorales.

A nosotras nos ha costado mucho cada escalón, cada reivindicación de nuestros derechos, cada reconocimiento, que no concesión, de méritos o resultados en las posiciones obtenidas. Por eso, ciertamente hemos celebrado la sentencia 12624 y saludado los premios y reconocimientos otorgados al Tribunal, entre otros, por la ONU y por la Women's Link World Wide, organización que le entregó el Mallette de Bronce al reconocer su actitud democrática y no discriminatoria contra las mujeres.

Este nuevo triunfo no resultó fácil. Significó una ardua labor de coordinación entre mujeres de varios partidos y sin partido alguno; demandó dedicación de tiempo, trabajo, argumentación y presencia siempre plural en las diversas reuniones necesarias. Implicó difundir información en corto y evitando polémicas en los medios masivos de comunicación. Exigió preparar recursos y defender tesis. Demandó convocatoria sistemática y, por supuesto, vigilancia y atención precisas para entregar alegatos jurídicos y respuestas al Tribunal Electoral y también al Instituto Federal Electoral, de manera oportuna y legalmente sustentada. Vale la pena subrayar que buena parte de este trabajo se desarrolló en fechas festivas y aun en los comienzos de un año.

En lo personal, reconozco el esfuerzo de coordinación y la estrategia desplegados por Clara Scherer y Silvia Hernández. El camino no fue sencillo y estuvo lleno de obstáculos, pero los resultados favorables para la participación femenina en la política y en las leyes valieron la pena y los riesgos.

Hubo también importantes factores que coadyuvaron sustantivamente al buen éxito obtenido, por ejemplo, la inteligencia y conocimiento de un distinguido economista que, afortunadamente, no se especializó en finanzas sino en derecho electoral, Jorge Alcocer Villanueva, quien merece un premio a la solidaridad y a la correcta argumentación legal en defensa de los derechos de las mujeres. Una vez más, la prueba de que se requieren hombres, y no sólo mujeres, conscientes del valor de la equidad entre ambos, para encaminarnos hacia la igualdad y a una sociedad más justa.

Por supuesto, varias compañeras desempeñaron un papel determinante al inicio y a lo largo del proceso. Entre otras, además de Silvia Hernández y Clara Scherer, a quienes ya mencioné, Martha Tagle, María de las Nieves García Fernández, Laura Cerna, María Elena Chapa, María Cruz García Hernández, Refugio Esther Morales Pérez, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Rocío Lourdes Reyes Willie y María de los Ángeles Moreno Uriegas, firmantes de los juicios para la protección de los derechos ciudadanos y de algunos de los recursos que continuaron. Además, otras mujeres que, sin ser firmantes, participaron de manera estratégica para alcanzar el objetivo, como Patricia Mercado, Ruth Zavaleta, Rocío García Gaytán, Pilar Ortega y Doña María Elena Álvarez.

Igualmente, contamos con el convencido y activo apoyo de la magistrada María del Carmen Alanís y de las dos consejeras del IFE, María Macarita Elizondo Gasperín y María Marván Laborde.

¿Qué nos movió como grupo de mujeres con distinta filiación partidista o sin ninguna, con diferente modo de pensar, con diversos intereses? Creo que una identificación clara y compartida de la situación de inequidad y discriminación crónicas por razones de sexo. La cerrazón, abierta o disfrazada, para permitir el acceso de mujeres a posiciones de poder político o

económico. Los indicadores de evidente desigualdad, los informes de las organizaciones, nacionales e internacionales, que analizan la condición de las mujeres y subrayan sus desventajas. La vida cotidiana y laboral, que muestra indudablemente la persistencia dolorosa del maltrato o la violencia contra ellas. Los todavía escasos lugares de alta responsabilidad y decisión públicas, curiosamente, más acentuados aún en las pocas presidencias municipales ocupadas por mujeres.

La terca realidad sociopolítica nos impulsó, una vez más, a dar la batalla. Otra vez se nos impedía tener más lugares en el ámbito legislativo violando la ley electoral que hoy marca no más del 60 por ciento de candidatas de un solo género. Había que reivindicar los derechos de muchas mujeres de hoy y de mañana. Por eso batallamos con ánimo resuelto, con razones, con argumentos y con la ley en la mano, convencidas de que le haríamos un bien a la democracia mexicana y a la sociedad entera.

En este mismo contexto, y luego de un lúcido e interesante debate sobre la equidad y la igualdad, los magistrados dieron su sentencia, que no dejaba lugar a dudas sobre lo que había que hacer para cumplirla. Por ello hemos reconocido su actitud abierta y de avanzada, con apego estricto a la legalidad, y queremos dejar asentados sus nombres, que serán referentes en los tiempos por venir: José Alejandro Luna Ramos, María del Carmen Alanis Figueroa, Constanancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Nava Gomar y Pedro Penagos López.

Este hecho tiene un gran significado por su impacto concreto en los derechos políticos de las mujeres: la posibilidad real de postularse como candidatas y ser efectivamente votadas, al menos en los porcentajes o cuotas que establece la ley electoral.

Cincuenta años nos tomó rebasar el diez por ciento de representación femenina en el Congreso de la Unión, lo que fue posible por el establecimiento de acciones afirmativas para las

mujeres en materia electoral. Sin embargo, entre lo escrito y lo hecho siempre hay un gran trecho de subterfugios y simulaciones, el más burdo, las *Juanitas*. Hoy, con la sentencia 12624 del Tribunal Electoral, la posibilidad de esa trampa se elimina y los partidos, todos, deben postular a por lo menos 120 mujeres candidatas propietarias a diputadas, con sus respectivas suplentes del mismo sexo, y a 26 candidatas a senadoras, con sus suplentes mujeres, en sus registros de mayoría relativa. Bajo la misma obligación, deben proponer al menos el 40 por ciento de mujeres, propietarias y suplentes, de representación proporcional.

Los primeros resultados ya están a la vista: en las elecciones de 2012 alcanzamos el 32.8 por ciento de mujeres en el Senado y el 36.2 por ciento en la Cámara de Diputados. No es aún el 40 por ciento que marca la acción afirmativa, pero se acercará cada vez más; no es la paridad, pero contribuirá a ella paulatinamente. Es parte de nuestros retos, como lo es también preparar más y mejor a cuadros femeninos, listos para competir y desempeñarse con excelencia en las posiciones ganadas; capacitar permanentemente a mujeres que deseen dedicarse al servicio público a través de la política; ejercer nuestra más amplia solidaridad con las jóvenes que comienzan a incorporarse a tareas públicas; transmitir experiencias a quienes están llegando a un camino que otras ya recorrimos.

Buscamos la igualdad que marca nuestra Constitución, convencidas de que las normas para lograr equidad serán necesariamente temporales y útiles para avanzar hacia la igualdad. La lucha ha sido larga y mucho está por hacerse, hasta que ninguna mujer tenga que expresar la verdad que expresaba Doña María Lavalle Urbina: “Me dan el asiento, pero no el lugar”.

La sentencia 12624 del TEPJF, como señaló Silvia Hernández en ocasión de celebrarla, “abre una gran oportunidad para optar y para valorar quiénes quieren la agenda del futuro y quiénes se han atorado en los prejuicios del pasado”.

Hoy, en el aspecto de equidad de género, México es ejemplo mundial, pues la media de representación de las mujeres en los parlamentos es 19 por ciento. No obstante, los datos de la ONU reflejan graves abismos de desigualdad entre varones y mujeres; por ejemplo, muy pocas presidentas municipales y secretarías de Estado o en otros puestos de decisión política; violencia dentro y fuera del hogar; techos de cristal y otros que, sin duda, habrá que atender y resolver.

La sentencia del 30 de noviembre de 2011 fue un gran paso adelante, pero deberemos dar muchos más y no cejar, pues tenemos conciencia de que la representación de las mujeres es indispensable para la democracia, contribuirá a edificar una mejor sociedad y abrirá caminos más amplios para las niñas y las jóvenes.

Sentencia histórica

Jorge Alcocer V.*

*Para Silvia Hernández, Clara Scherer y
María de los Ángeles Moreno, por su tenacidad.*

La primera consulta

Debió de ser agosto de 2011 cuando Silvia Hernández, mi esposa, me comentó que Clara Scherer y Flor Zamora, integrantes de la Red Mujeres en Plural, tenían interés en compartirme sus preocupaciones sobre la aplicación de la llamada cuota de género durante el proceso electoral federal de 2011-2012, que se iniciaría en octubre. Quedamos en invitarlas a pasar un fin de semana en nuestra casa en Morelos y ahí platicar el asunto.

El tema me era conocido, pues habíamos sido consultores externos del Senado durante el proceso de reforma electoral de 2007-2008, del que se derivó el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); por ende, sabíamos cómo se habían gestado sus artículos 219, 220 y 221, que contienen las normas aplicables en materia de cuota de género. De igual manera, habíamos estudiado la primera experiencia de aplicación práctica de esos artículos, cuando para

* En la elaboración de los juicios a que se hace referencia en este escrito participaron el Dr. José Luis Vázquez Alfaro y el Lic. Alberto Consejo Vargas, quienes además contribuyeron con información para este texto. A los dos, mi agradecimiento.

las elecciones federales intermedias de 2009 el Consejo General del IFE emitió un Acuerdo que hizo nugatoria la cuota en lo que hace a candidaturas de mayoría relativa, y que, al no ser impugnado, quedó firme.

En la reunión de fin de semana dedicamos varias horas al análisis, a la exploración de escenarios y al diseño de alternativas de defensa jurídica, en el caso —muy probable— de que el Consejo General del IFE, con el antecedente de 2009, emitiera para las elecciones de diputados y senadores de 2012 un acuerdo semejante, lo que volvería a hacer nugatoria la cuota de género en candidaturas por el principio de mayoría relativa.

La sugerencia inicial a mis amigas fue que tenían que esperar a que se produjera un “acto de molestia” por parte de la autoridad electoral, es decir del Consejo General del IFE, pues intentar impugnaciones contra los partidos políticos o coaliciones con motivo de sus convocatorias a procesos de selección interna de candidatos resultaba muy complicado y abría un camino incierto, vistos los antecedentes al respecto. Convini-mos en que habría que impugnar ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el acuerdo que en su momento emitiera el Consejo General interpretando el segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe, como lo había hecho tres años antes.

Les ofrecí que mi equipo de abogados y yo estudiaríamos detenidamente el asunto para tener preparado un proyecto de juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC); por su parte, la Red Mujeres en Plural iniciaría la búsqueda de mujeres militantes de los partidos políticos nacionales dispuestas a interponer; llegado el caso, los juicios ante el Tribunal.

Acordamos que Flor Zamora, abogada de profesión con experiencia en la materia electoral, se encargaría de revisar el proyecto de JDC, en tanto que Silvia Hernández diseñaría la estrategia de acción ante el IFE y el TEPJF, y Clara Scherer

articularía el esfuerzo de la Red Mujeres en Plural en torno al caso.

El acto de molestia

Como lo habíamos previsto, el Consejo General del IFE aprobó, en la sesión del 7 de octubre de 2011, el “Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012” (núm. CG327/2011). En lo atinente a la cuota de género, el citado Acuerdo estableció:

DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que

la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada procurando que la fórmula completa se integre 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 pocas palabras, el Consejo General del IFE repetía inercialmente la interpretación que en 2009 los consejeros electorales habían aprobado respecto del párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe. Una vez más, tratándose de las candidaturas para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos o coaliciones podrían argumentar que, por utilizar métodos de selección de candidatos que implicaban el voto directo de simpatizantes, de militantes o de delegados en convenciones, no les era aplicable lo dispuesto en el párrafo 1 del citado artículo.

Para ese momento ya se sabía que el PRI realizaría solamente convenciones de delegados para seleccionar a todos sus candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa, en tanto que el PRD lo haría a través de acuerdos con el PT y MC, candidaturas que validaría en reuniones de su Consejo

Nacional. Por su parte, el PAN había dado a conocer que utilizaría varios métodos, como los de consulta a sus afiliados o votación en su Consejo Nacional. La consecuencia era que, conforme a la interpretación aprobada por los consejeros electorales del IFE, la cuota de género en candidaturas de mayoría relativa para diputados y senadores sería burlada, como en 2009.

Por razones tácticas, para dar tiempo a reunir el mayor número de mujeres militantes de partidos políticos dispuestas a interponer ante el TEPJF el juicio en contra del Acuerdo del IFE, Mujeres en Plural decidió esperar a que éste fuese publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo que ocurrió el 3 de noviembre de 2011.

Clara Scherer y Silvia Hernández desplegaron en la Red de Mujeres en Plural un gran esfuerzo para encontrar a las mujeres que no sólo estuvieran dispuestas a firmar los JDC, sino que además acreditaran de manera indubitable su calidad de militantes de algún partido político nacional; no acreditar esa condición suponía el riesgo de que la Sala Superior considerara que no existía interés jurídico directo de las actoras en los juicios y por ello los desechara sin mayor trámite.

El proyecto de JDC circuló profusamente entre las mujeres de la Red, hasta finalmente obtener diez militantes dispuestas a firmarlo. Todas ellas cumplían los requisitos de militancia partidista, ellas fueron María Elena Chapa Hernández, María Cruz García Sánchez, María de las Nieves García Fernández, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara. Ocho juicios se presentaron ante la Sala Superior el 7 de noviembre de 2011 y dos más, el 8 de noviembre siguiente.

La batalla había comenzado.

La génesis de los JDC

Como es usual en este tipo de casos, formulamos un proyecto único para los JDC, de forma tal que aunque fuesen firmados de manera individual, su contenido era el mismo.

Siguiendo la estructura también usual para este tipo de recurso, se expusieron primero los hechos, luego los agravios que el Acuerdo del IFE que se impugnaba causaba a las quejas así como los artículos constitucionales violados, para finalmente plantear los puntos petitorios y ofrecer las pruebas pertinentes que, por tratarse de un asunto de estricta interpretación constitucional, no eran otras que los propios textos de la Carta Magna y del Cofipe.

Quienes se interesen en los detalles del asunto, pueden consultar en el CD anexo a este libro el texto completo del JDC interpuesto por cada una de las diez mujeres militantes de partidos políticos.

El nudo gordiano del aspecto jurídico era demostrar ante la Sala Superior del TEPJF que el Consejo General del IFE, al emitir una interpretación del párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, había desbordado su facultad reglamentaria invadiendo las facultades reservadas por la Constitución al Poder Legislativo federal; en otras palabras, los consejeros del IFE se habían erigido en legisladores. En efecto, el párrafo antes mencionado remite de manera explícita a los estatutos de los partidos políticos, no a un acuerdo reglamentario del Consejo General del IFE. Sólo que ningún partido político había establecido en sus respectivos estatutos lo que debía entenderse por “proceso de elección democrático” como salvedad para no cumplir lo dispuesto en el mismo artículo 219, párrafo 1.

En síntesis, y así se expuso en los JDC, el Consejo General del IFE había incurrido en una violación constitucional al suplantarse al Congreso de la Unión y a los órganos dirigentes de

los partidos políticos, para establecer una interpretación de lo que debía entenderse por “proceso de elección democrático” para los fines de no aplicar la cuota de género en las candidaturas por el principio de mayoría relativa.

Para mejor entendimiento, veamos el texto del artículo del Cofipe en cuestión:

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Con la interpretación realizada por el Consejo General del IFE no sólo se violaban las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, sino que, lo más grave, se hacía nugatoria, inaplicable, la norma sustantiva establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del Cofipe. Para abonar a favor de esa tesis, recurrimos al estudio “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009”, de los investigadores del CIDE Javier Aparicio, Joy Langston y Bernardo Pérez (CIDE, noviembre de 2009).

Por tanto, en los JDC se pidió a la Sala Superior que, en plenitud de jurisdicción, estableciera una interpretación “conforme” respecto del párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, de forma tal que garantizara su aplicación general y que la excepción fuese solamente para el caso de procesos de selección de candidatos

mediante voto directo de la militancia partidista, o en elecciones abiertas a los simpatizantes de los partidos políticos, es decir, a cualquier ciudadano que decidiera participar en ellas.

En el mismo sentido, se pidió a la Sala Superior que considerara inválida la “recomendación” que hacía el Acuerdo impugnado para que los partidos “procuraran” que en las candidaturas por el principio de representación proporcional, tratándose de aquellas destinadas a cumplir la cuota de género, la fórmula completa de candidatos fuese del mismo sexo. En concreto, las quejas pidieron que en todos los casos de candidaturas de mujeres como parte de la cuota de género, tal condición fuese obligada, y no una amable recomendación del IFE.

Quiénes lean los JDC se percatarán de que fueron formulados con el criterio de brevedad y concreción. De nada servía, nos pareció, extender los alegatos, llenar páginas y más páginas citando experiencias internacionales, sentencias, tesis y jurisprudencia; hechos reales o supuestos; agravios sin fin y pruebas consistentes en notas de periódicos. Había que ir al grano, dejar claro lo que las quejas impugnaban y lo que pedían.

A punto de perder

Como mencioné antes, los JDC se presentaron ante la Sala Superior el 7 y 8 de noviembre de 2011. En los días siguientes, la Red de Mujeres en Plural desplegó una intensa actividad para la explicación de sus argumentos en entrevistas con magistrados y consejeros electorales. Los diez JDC fueron acumulados y turnados a la ponencia del presidente de la Sala Superior, el magistrado Alejandro Luna Ramos.

Los abogados verificaban varias veces al día el estado que guardaban los expedientes del caso, para cerciorarnos del momento en que el magistrado ponente establecería el cierre

de la instrucción y, por ende, la presentación a sus colegas del proyecto de sentencia.

A los pocos días de presentados los juicios, recibí una llamada telefónica de la entonces senadora María de los Ángeles Moreno, que era una de las quejosas. Se había enterado de que un anteproyecto de sentencia circulado por el magistrado ponente “venía en contra”, es decir, se proponía desechar los juicios con el argumento de que aún no había ocurrido un “acto de molestia” que afectara a las quejosas; sin embargo, cual si fueran campesinas solicitantes de tierra, el TEPJF dejaba sus “derechos a salvo”.

Al día siguiente, un nutrido y plural grupo de mujeres, con y sin partido, se presentó ante los magistrados de la Sala Superior para argumentar lo que Silvia Hernández narra en el testimonio publicado en este mismo libro. Retomo de manera coloquial el centro del argumento que expuso ante los magistrados: “así que el Tribunal nos dice que esperemos a que el tren nos arrolle para entonces venir a solicitar justicia”.

El magistrado Alejandro Luna Ramos, en actitud que lo honra, retiró su primer anteproyecto y pidió tiempo para formular otro.

El tren que podía haber atropellado a las mujeres cambió de vía.

La sentencia SUP-JDC 12624 y acumulados

El 30 de noviembre de 2011, el pleno de la Sala Superior entró a conocer el proyecto de sentencia presentado por el ponente; rendida la cuenta de rigor, se inició el debate. Intervinieron los siete magistrados (véase la versión estenográfica en el CD anexo a este libro). Los siete votaron a favor del proyecto, con el voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera. Fue, sin duda, uno de los debates más interesantes que se hayan producido en esa Sala.

En apretada síntesis, lo que se resolvió fue:

a) Fundado el agravio de las quejas en el sentido de que el Consejo General del IFE invadió las facultades del Congreso de la Unión al interpretar el párrafo 1 del artículo 219 del Cofipe;

b) Que todos los procesos partidistas de selección de candidatos a cargos de elección popular establecidos en los estatutos de los partidos políticos son, por definición, democráticos, pues de no serlo, no deberían haber sido aprobados por el IFE. Así, no cabe establecer distinción alguna al respecto, y por tanto debe aplicarse sin excepción lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 219 del Cofipe;

c) Que en todas las candidaturas a diputados y senadores que los partidos o coaliciones registren ante el IFE para cumplir con la cuota de género, la fórmula de candidatos debe ser del mismo sexo, para propietarios y suplentes.

A nuestro entender, sin decirlo de manera explícita, la Sala Superior decidió “inaplicar” el párrafo 1 del artículo 219 del Cofipe. Pero ésa es nuestra interpretación.

Del gozo al pozo

Pocos entendieron en su momento la importancia de la sentencia de la Sala Superior, y entre esos pocos estuvieron los partidos políticos, que de inmediato buscaron atajar sus efectos. Fue intenso el cabildeo de sus representantes y dirigentes nacionales ante el IFE y el TEPJF. Lo primero que hicieron fue promover una “aclaración de sentencia” a través del secretario ejecutivo del IFE. La solicitud fue negada por la Sala Superior el 22 de diciembre de 2011.

Entre mediados de diciembre de 2011 y los primeros días de enero de 2012, el PVEM (16 de diciembre), el PRI (28 de diciembre) y el PAN (6 de enero) enviaron oficios, por separado, al director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, Alfredo

Ríos Camarena, solicitándole una interpretación de los efectos de la sentencia. Las respuestas enviadas a los representantes de los partidos políticos por el citado funcionario del IFE se reproducen en copia fiel en el CD anexo al presente libro.

En resumidas cuentas, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos comunicó al PRI y al PAN, “por instrucciones del C. Presidente del Consejo General del IFE”, que la sentencia en el juicio SUP-JDC-12624 y acumulados/2011 no les era aplicable. Me enteré, leí y obtuve copia fotostática de uno de esos oficios por una verdadera casualidad. Lo comenté con Clara Scherer, Silvia Hernández y la senadora María de los Ángeles Moreno. Ellas solicitaron de inmediato una cita con el consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, que tuvo lugar al día siguiente. En tanto, empezamos a preparar el escrito de “incidente de inejecución de sentencia”.

En la reunión en la sede del IFE a la que recién me referí, el consejero presidente del Instituto manifestó a las mujeres de la Red su compromiso de que la sentencia del TERJF se acatará. Cuando ellas preguntaron sobre los oficios firmados por Ríos Camarena, tanto Leonardo Valdés como dicho funcionario, presente en la reunión, eludieron responder.

A la salida, en la explanada de la sede del IFE, convine con Clara Scherer y Silvia Hernández en interponer al día siguiente el incidente de inejecución de sentencia ante la Sala Superior. Era evidente que existía la clara intención de no acatar lo resuelto por la Sala, tomando como fundamento los oficios que el director ejecutivo había enviado a los partidos políticos. En esa misma noche terminamos la elaboración del recurso, que al día siguiente, 20 de enero de 2012, firmó la senadora María de los Ángeles Moreno, actora en los JDC primigenios. Uno de nuestros abogados acudió a la sede del TERJF y lo presentó. El texto de ese recurso también puede consultarse en el CD anexo.

Albarda sobre aparejo

Parecía cuesta arriba que la Sala Superior admitiera el incidente de inejecución, tanto por el antecedente de haber negado antes la aclaración de sentencia solicitada por el secretario ejecutivo del IFE, Edmundo Jacobo Molina, como por la enorme presión que sobre los magistrados electorales, también sobre los consejeros del IFE, estaban ejerciendo las direcciones nacionales de los partidos políticos. Sin embargo, teníamos una prueba contundente, la copia del oficio en que el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos exoneraba al PAN de cumplir la sentencia del 30 de noviembre de 2011.

De nueva cuenta, las mujeres de la Red perseveraron y hablaron con los magistrados; ahí estaban, unidas en torno a la misma causa, las mujeres del PRI, del PAN, del PRD, de MC, del PT, y también las que no tienen partido pero tienen causa. Unas pocas pero muy tenaces mujeres unidas en defensa de sus derechos, los propios y los de todas.

La Sala Superior admitió el incidente de inejecución de sentencia y entró al fondo del asunto. Resolvió lo siguiente:

a) Declarar sin efectos jurídicos, es decir considerar inválidos, los oficios que el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, Alfredo Ríos Camarena, envió a los partidos políticos respecto de la aplicación de la sentencia en el SUP-JDC-12624/2011 y acumulados;

b) Precisar que el cumplimiento de la sentencia, en el juicio antes citado, tenía una traducción numérica no sujeta a interpretación: de las 300 fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa, en igual número de distritos electorales, al menos un 40 por ciento, 120 fórmulas, tendría que corresponder a mujeres candidatas propietarias, con suplentes del mismo sexo;

c) Que de las fórmulas de candidatos de mayoría relativa al Senado, al menos 40 por ciento, 28 fórmulas, tendría que estar integrado por mujeres, propietarias y suplentes; y

d) Que en las listas de representación proporcional, tanto para senadores como para diputados, las fórmulas para cumplir la cuota de género, propietario y suplente, serían del mismo sexo.

La sentencia en el incidente de inejecución vinculó al Consejo General del IFE a su estricto cumplimiento por los partidos políticos o coaliciones, lo que lo obligó a emitir un nuevo Acuerdo (véase en CD anexo), en el que informó a los partidos de los puntos resolutive de la citada sentencia y los apercibió de que, en caso de incumplimiento del 40 por ciento mínimo establecido como cuota de género, se negaría el registro al número necesario de fórmulas de diputados o senadores con candidatos propietarios varones hasta alcanzar ese porcentaje, establecido en el párrafo 1 del artículo 219 del Cofipe. Para determinar las fórmulas a las que se negaría el registro, el Consejo General realizaría, en su caso, un sorteo.

Finalmente, todos los partidos políticos acataron la sentencia; en algunos partidos o coaliciones la proporción de mujeres candidatas propietarias superó el 40 por ciento. Fue el número más alto de candidatas registradas en una elección federal.

En la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión (2012-2015) hay 185 diputadas y 44 senadoras, que representan el 36.2 por ciento y 32.8 por ciento, respectivamente. Es el número absoluto y relativo más alto desde que las mujeres conquistaron el derecho al voto. Me pregunto cuántas de esas legisladoras saben de la batalla que la Red de Mujeres en Plural libró para hacer posible su presencia en el Congreso.

Tres mujeres fueron decisivas en esta batalla y en su resultado: Clara Scherer, Silvia Hernández y María de los Ángeles Moreno.

Posdata

Silvia Hernández y María de los Ángeles Moreno fueron excluidas de las candidaturas federales en 2012, pero lo que lograron queda para la historia. El siguiente paso será llevar la interpretación de la Sala Superior del TEJF a la norma legal, tanto en el ámbito federal como para los procesos locales, en los cuales lamentablemente siguen predominando normas e interpretaciones que hacen nugatoria la cuota de género y que permiten que las mujeres sigan excluidas de las candidaturas y, por tanto, del acceso a los congresos locales y ayuntamientos municipales.

Justicia electoral con enfoque de género

María del Carmen Alanis

El presente artículo escudriña la perspectiva de género como un instrumento analítico necesario para comprender la realidad, pero indispensable para el juzgamiento. Se argumenta que esta lente es, en realidad, la única con capacidad de transformar la realidad social avanzando hacia situaciones simétricas. Se presentan algunas resoluciones del Tribunal Electoral donde la perspectiva de género se ha aplicado, a efecto de ilustrar cómo su utilización consigue expandir las posibilidades de participación de las mujeres.

Desigualdad en la participación política

A lo largo de la historia moderna de la humanidad, las mujeres han sido presidentas de alguna cámara congresional nacional en 78 ocasiones. Actualmente dirigen 39 (14.2 por ciento) de las 274 que están funcionando.¹

El dato es ilustrativo de lo asimétrico que históricamente ha sido el acceso de las mujeres al poder público. Lo es también del lento avance que se ha conseguido.

¹ Unión interparlamentaria, Women speakers of national parliaments (<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>)

Las oleadas democratizadoras que se han experimentado en todo el planeta han sido efectivas para asegurar que el voto universal sea una realidad en casi cualquier región.² Sin embargo, no han logrado que las mujeres sean incluidas en igualdad de condiciones que los hombres en el desarrollo democrático. Desde esa perspectiva, los regímenes democráticos del mundo lo son sólo parcialmente, pues no incorporan a todos los miembros del colectivo en la toma de decisiones públicas.

En el fondo de este problema están rezagos heredados de una cultura patriarcal de la que no nos hemos despojado plenamente. Ese milenario entramado de relaciones sociales asignó a los hombres atribuciones para la producción, la vida pública y el trabajo. A las mujeres les impuso tareas relacionadas con el cuidado de niñas, niños y adultos mayores, la reproducción de la especie y la vida privada.

Esas expectativas no están ni estuvieron basadas en un “orden natural”. Son tan arbitrarias como cualesquiera otras que se hayan generado a partir de la imposición de un grupo social sobre otro. La división sexual del trabajo, la enajenación del espacio público respecto de las mujeres y la valoración social que se hace de la esfera pública por encima de la esfera privada son distintas manifestaciones de una estructura de género desigual. Son esas estructuras las que explican que las mujeres y los hombres no compitan en igualdad de condiciones por el poder político, ni participen de la misma manera en la toma de decisiones de asuntos públicos o comunitarios.

No obstante que desde la segunda mitad del siglo pasado en casi todo el mundo se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, las cifras demuestran que la participación política de las mujeres requiere mucho más que su reconocimiento

² Según Freedom House, los países con régimen democrático en 2013 son 117 (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>).

en la norma. Es necesario que se derriben los mitos, prejuicios y estereotipos sobre los que la desigualdad se erige. Es menester que se implementen políticas públicas que deliberadamente se orienten al fortalecimiento de los derechos políticos de las mujeres.

A manera de ejemplo y sin pretender ser exhaustivos, a continuación se mencionan algunos inhibidores de la participación política que afectan en forma desigual a unas y otros.

- Históricamente se ha construido un modelo de líder político fuertemente masculinizado.

- En tanto haya expectativas de género que asignen a las mujeres el cuidado de niñas, niños y adultos mayores, menores posibilidades habrá para que éstas desarrollen a plenitud liderazgos políticos.

- Las prácticas de la política, los lugares donde se toman acuerdos y los modelos de construcción de grupos políticos están todavía fuertemente masculinizados.

- Los órganos decisores de candidaturas, dirigencias, etc. en general están compuestos mayoritariamente por varones.

- En su lucha por el poder, muchas mujeres siguen viviendo situaciones de discriminación sutil o abierta. En ocasiones, los agentes discriminadores son sus propios partidos políticos, organizaciones o comunidades.

- La desigualdad en el acceso a recursos entre hombres y mujeres tiene un correlato en la participación política, pues unos tienen mejores posibilidades de conseguir financiamiento para sus carreras que otras.

- La violencia de género tiene manifestaciones en el ámbito de la política.³

En ese contexto, cobra sentido la noción de “igualdad sustantiva”. La teoría de género ha demostrado que no basta

³ Se sugiere revisar los trabajos de la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia, disponibles en: <http://www.acobol.org.bo/>

con la igualdad formal que resulta de que la ley proteja por igual a las personas. Debe aspirarse, más bien, a esquemas de igualdad de hecho, lo que implica modificar las circunstancias que impiden a personas y grupos el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades.

Es necesario erradicar no sólo los sesgos que en forma evidente pudieran aparecer en normas formales, sino también aquellos inhibidores que culturalmente recrean condiciones para la desigualdad. De eso trata la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), cuando en su artículo 2 obliga a los Estados signatarios a:

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, *usos y prácticas* que constituyan discriminación contra la mujer;

Y en su artículo 7 obliga a:

[...] tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y [...] garantizar...,] en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

[...]

Es importante precisar que el concepto de participación política, de acuerdo con la CEDAW, no se agota en las estructuras

formales de poder estatal. La recomendación general número 23 del Comité de Expertas⁴ especifica que:

La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.

La perspectiva de género

En un contexto donde la igualdad es un principio consagrado constitucionalmente en casi todo el mundo y donde las leyes se han modificado para eliminar los sesgos más evidentes,⁵ es necesario utilizar enfoques que permitan detectar las fuentes sutiles de la desigualdad:

La perspectiva de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a hombres y mujeres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas,

⁴ 16° periodo de sesiones, 1997.

⁵ 99 países en el mundo tienen leyes para eliminar la discriminación, según datos del Banco Mundial disponibles en: <http://datos.bancomundial.org/tema/genero>

sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros [...] (Cazés, 1998: 38).

Es preciso usar esa lente para el análisis de cualquier problemática social. Comprender que, en una cultura heredada del patriarcado, estímulos iguales (por ejemplo, una ley aparentemente neutra) producen resultados desiguales en hombres y mujeres, es una condición indispensable para entender la realidad social.

A diferencia de lo que en ocasiones se piensa, sobre todo en el ámbito del derecho, la perspectiva de género no está sesgada hacia las mujeres. Más bien, es una posición crítica que no asume como natural la visión androcéntrica con la que históricamente se ha visto la realidad. La perspectiva de género revisa los fenómenos sociales, pero lo hace tomando en consideración la desigualdad en las relaciones de poder genéricas en que se desarrollan. Al hacerlo, elimina los sesgos analíticos que produce la lente androcéntrica que asume igualdad de condiciones y neutralidad en las relaciones sociales.

Juzgar con perspectiva de género

Una de las áreas donde la perspectiva de género tiene mayores posibilidades es la impartición de justicia; de poco sirve la capacidad transformadora que ella tiene si no está al servicio de las reivindicaciones de los derechos ciudadanos.

La impartición de justicia tiene el potencial de restituir derechos a quienes se les hayan violado. De ahí que, si se juzga con perspectiva de género, la justicia puede constituirse en un eficaz catalizador de capacidades ciudadanas y, por tanto, en un reparador de relaciones sociales.

Pero si el acceso a la justicia o su contenido están sesgados en favor de los hombres, ésta corre el riesgo de convertirse en

una barrera más para la construcción de relaciones sociales simétricas. Por ejemplo, en los países donde las mujeres no denuncian situaciones de violencia doméstica por temor a ser nuevamente victimizadas por los juzgadores, los aparatos de impartición de justicia pueden convertirse en obstáculos.

De ahí la necesidad de que los juzgadores interpreten las normas a la luz de la visión de género, para garantizar que sus resoluciones en realidad garanticen a todas y todos el ejercicio de sus derechos fundamentales y el respeto por el principio de la no discriminación.

En ese respecto, el análisis de género conlleva el establecimiento de una posición crítica frente a la aparente neutralidad del derecho. Alda Facio (2002) ha sistematizado en forma ejemplar los cuestionamientos que el pensamiento crítico ha esgrimido sobre los efectos diferenciados del derecho en hombres y mujeres. Aquí los argumentos principales:

- *El derecho necesita más mujeres.* Una corriente de pensamiento considera que el derecho es justo, pero su aplicación, no. Ello obedecería a que quienes imparten justicia son en su mayoría hombres. Ciertamente, la incorporación de más mujeres a los órganos de toma de decisiones no resolvería por completo los sesgos que pudiera haber en la aplicación del derecho; sin embargo, claramente ofrecería un punto de vista y una sensibilidad diferentes para abordar los problemas.

- *Problemas de interpretación.* Otras académicas consideran que el derecho es en general neutral, objetivo y universal. Sin embargo, su aplicación ha estado sesgada hacia los hombres, en virtud de que los operadores jurídicos no aplican una perspectiva adecuada (de género).

- *Críticas al concepto de igualdad.* Una vertiente más cuestiona la eficacia del principio de igualdad sobre el que se ha fincado el derecho. Se afirma que la “igualdad jurídica” ha requerido de las mujeres su asimilación al concepto de varón.

- *Críticas al sistema de principios.* La corriente más radical cuestiona los principios fundamentales mismos del derecho, incluidos los de objetividad, racionalidad y universalidad. Se afirma que, a lo largo de la historia, esos principios se han ido definiendo a partir de una lógica de opresión. Se supone que las mujeres fueron tomadas en cuenta en la construcción del derecho desde el punto de vista de quien lo genera: los hombres.

No es el objetivo de este trabajo escudriñar filosóficamente el androcentrismo del derecho. Más bien, el presente apartado pretende poner de relieve que la neutralidad del derecho, una vez puesta para su análisis bajo la lente de género, se vuelve endeble. De ahí la trascendencia de contar con métodos de juzgamiento que incorporen la visión de género. Los jueces deben revisar los actos desde la lógica de una realidad desigual en la que ocurren, teniendo en consideración la existencia de expectativas de género y estereotipos.

En palabras de la ministra Olga Sánchez Cordero (2012), juzgar con perspectiva de género implica:

- Cuestionar la supuesta neutralidad de las normas escritas en un lenguaje “imparcial”,
- Examinar la concepción de sujeto que subyace a las normas y las visiones estereotípicas que sostienen,
- Deducir el impacto diferenciado de las normas para determinados sujetos y diferentes contextos, y
- Aplicar las normas y la interpretación que más protejan a la persona que se encuentra en situación de desventaja o de desigualdad estructural.

Pero si el juzgamiento con esa perspectiva es necesario en todo momento, quizá valga la pena revisar sus posibilidades en el caso del fortalecimiento de la participación política de las mujeres.

Vale la pena tomarlo en consideración, pues hay autores que consideran que la discriminación contra la mujer alcanza

su cúspide precisamente en el caso de los derechos que generan expectativas, es decir, aquéllos como el derecho a ser votada o a ocupar cargos públicos. Para Ferrajoli (1999: 88), por citar un ejemplo, aquí se revela “el alcance discriminatorio de la igualdad como homologación; la cual, precisamente porque pensada como hecho modelado sobre la normalidad masculina, vale sólo para las que se asimilan a los varones”. En esos casos, las diferencias culturales y sociales (diferencias de género) se banalizan en detrimento de las posibilidades reales de las mujeres de participar en cuestiones públicas.

Conviene entonces pensar un concepto de juzgamiento con perspectiva de género que coadyuve a fortalecer los derechos políticos de las mujeres. Aquí una propuesta:

Analizar con perspectiva de género implica reconocer que la neutralidad de las normas que regulan el acceso al poder y el ejercicio de los derechos político-electorales puede perpetuar la desigualdad de género, pues ocurre en una cultura heredada donde el espacio público se considera propio de los hombres.

Al utilizar esta lente, se debe buscar fortalecer la participación política de las mujeres, dar vigencia a las acciones afirmativas diseñadas para robustecer su representación y garantizar que los espacios donde se desarrolla la vida pública estén libres de discriminación.

La experiencia del Tribunal Electoral en el juzgamiento con perspectiva de género

Involucrar a un órgano jurisdiccional en el juzgamiento con perspectiva de género no es una tarea sencilla. No es cuestión de mera voluntad. Deben detonarse procesos de sensibilización para que los cuadros jurídicos puedan detectar opresión y discriminación cuando ésta no sea evidente, así como formar capacidades institucionales para resolverlas.

De ahí que desde 2007 y 2008, bajo la directriz de todos los magistrados de la Sala Superior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) haya iniciado una amplia gama de cursos, talleres y programas de formación dirigidos al personal jurisdiccional. De hecho, se consideró que la sensibilización sólo puede ejercerse en un ambiente igualitario. Por esta razón, también se incluyó en los programas al resto del personal, técnico, administrativo, etc.

Se trata de un anhelo compartido con otros órganos iberoamericanos. A instancias del TEPJF, en octubre de 2009 se reunieron en Guadalajara las magistradas electorales de Iberoamérica, quienes se comprometieron a:

- Impulsar la capacitación al personal de los órganos electorales en los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, y
- Crear programas de capacitación jurídica popular con perspectiva de género, que permitan a las mujeres el conocimiento de sus derechos y las vías de acceso a la justicia electoral.⁶

Esos programas se han traducido en mejores resoluciones en aquellos tribunales que los han incorporado en forma más decidida. Es el caso del Tribunal Electoral mexicano, cuyas resoluciones con perspectiva de género han servido ya para transformar la representación política de las mujeres, cuando menos en el nivel federal. A continuación se describen algunas de las sentencias que han ayudado a ese propósito.

⁶ Declaración de Guadalajara, suscrita por las mujeres integrantes de los más altos órganos de la jurisdicción electoral de Iberoamérica. 7, 8 y 9 de octubre de 2009. En: http://genero.ife.org.mx/docs/encuentro_DeclaracionGuadalajara_09oct2009.pdf

a) Fortalecimiento en la representación de mujeres bajo el principio de representación proporcional⁷

La ley electoral mexicana establece que las listas de diputados plurinominales por el principio de representación proporcional (RP) se integren por segmentos de cinco candidaturas; a su vez, en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

En 2009, Mary Telma Guajardo, candidata a diputada federal por el principio de RP, promovió un juicio ciudadano contra el PRD. Su partido había desestimado su pretensión de ser trasladada del lugar cuarto a la posición tres de la lista de candidatas a diputados por ese principio de dicho partido político.

El PRD había interpretado que bastaba que se intercalaran en el bloque dos candidatas de un mismo género con otras de género distinto, para hablar de alternancia.

El Tribunal interpretó que la ordenación de las candidaturas en razón del género debe ser repetida y sucesiva, es decir, mediante la colocación intercalada de las candidaturas de sexo distinto individualmente consideradas (hombre-mujer-hombre-mujer).

Con ello, la candidatura de Guajardo fue cambiada al tercer lugar de la lista. A partir de ese momento, las listas de candidaturas se conforman intercalando hombres y mujeres dentro de los segmentos.

En 2009, año de la sentencia, las mujeres alcanzaron el 49 por ciento de las candidaturas bajo el principio de RP en la Cámara de Diputados. De ese asunto emanó la tesis relevante XVI/2009, que dice: “Representación proporcional en el

⁷ SUP-JDC-461/2009.

Congreso de la Unión. Cómo se debe aplicar la alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos”.

b) Fortalecimiento en la representación de mujeres bajo el principio de mayoría relativa⁸

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) prevé que las candidaturas de los partidos políticos a diputados y senadores se integren por un mínimo de 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

No obstante, el artículo 219, párrafo 2 del propio ordenamiento establece que están “exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

Históricamente, esa excepción había mermado el desempeño de las cuotas de género bajo el principio de mayoría relativa. Por poner un ejemplo, en la elección de 2009 se postuló 31 por ciento de candidatas mujeres, no obstante que la cuota era el 40 por ciento.

En 2011, la norma de las candidaturas y la cuota de género fue regulada por el Consejo General del IFE en su Acuerdo CG327/2011. La autoridad administrativa estableció que un proceso democrático es “aquel en el que la elección de las candidaturas se realiza 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”.

Contra ese Acuerdo, a través de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,⁹ diez actoras hicieron valer que el acuerdo emitido era ilegal, ya que:

⁸ SUP-JDC-461/2009.

⁹ SUP-JDC-12624/2011.

i) excedía la facultad reglamentaria de la responsable, pues daba una definición de “proceso democrático” no prevista en el Código de la materia, la cual restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran acceder a cargos de elección popular, y *ii*) al precisarse que en la designación de candidatos a diputados o senadores debía procurarse que “la fórmula completa se integre por candidatos de un mismo género”, se limitaba la posibilidad de que las mujeres fueran consideradas como candidatas suplentes.

La Sala Superior del TEPJF nuevamente aplicó una visión de género para resolver los asuntos. Se consideró que, en el sistema normativo vigente en el país, la igualdad de género es un principio constitucional de igual entidad que otros principios de la misma clase, tales como el principio de mayoría en la designación de los candidatos. Por ello, no es posible relegar a un segundo plano las normas legales establecidas para el cumplimiento de la equidad de género, al argumentar la existencia de otros principios constitucionales rectores de las elecciones.

Sobre el particular, se hizo notar que la responsable indebidamente generó la definición en comento, cuando se trataba de un aspecto que correspondía desarrollar a los partidos políticos de conformidad con los estatutos que los rigen, de ahí que la misma no podía encontrarse sujeta a un único concepto.

En efecto, se definió que era dentro de cada partido político donde se debía establecer la manera en que se garantizarían los principios de equidad y paridad de género consagrados tanto en la Constitución como en el Cofipe, a fin de que hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, pudieran ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

De ahí que se haya suprimido del Reglamento el párrafo cuarto del precepto impugnado, el cual precisamente daba una definición de “procedimiento democrático”, entendiéndose que, aun cuando el partido político o coalición eligiera a sus

candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, “debería presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores”, respectivamente, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Cofipe.

Por otro lado, la Sala Superior coincidió con las actoras en que la mención del Acuerdo del IFE en el sentido de procurar “que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran ser postuladas como candidatas suplentes en aquellas fórmulas en que el propietario fuera un hombre.

En tal sentido, el Tribunal determinó que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Cofipe –mínimo 40 por ciento del total–, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género. En lo que toca al 60 por ciento restante, los partidos políticos tendrían plena libertad para postular a candidatos suplentes del género que decidieran.

La forma en que se interpretó y aplicó la ley de cuotas en México tuvo un resultado contundente, ya que la proporción de mujeres en la Cámara baja pasó de 28.2 por ciento en 2009 a 36.2 por ciento en 2012, es decir, se alcanzó un porcentaje mucho más cercano a la paridad. En el Senado el porcentaje de mujeres electas aumentó de 17.9 en 2006 a 32.8 en 2012.

En cumplimiento a la sentencia, el IFE emitió nuevos criterios, los cuales fueron impugnados por diversos ciudadanos, que se resolvieron desestimados, sobre la base de que realmente lo que se pretendía impugnar era la decisión adoptada en el JDC-12624.

Asimismo, una vez que se aprobaron los registros definitivos, diversos precandidatos hombres que fueron sustituidos para cumplir con las cuotas de género impugnaron el acuerdo respectivo (SUP-JDC-475/2012 respecto del PAN y SUP-JDC-510/2012 por lo que hace al PRI).

Quizás el efecto más evidente de la resolución haya sido el aumento en la representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión, pero hay algunos otros que conviene resaltar.

Se puso de relieve la importancia de que las mujeres demanden cuando consideren violados sus derechos. Nada habría podido hacer la autoridad jurisdiccional si las actoras no se hubieran organizado para defender sus derechos.

Se mostró el papel de la justicia electoral como aliada de las mujeres para el ejercicio de sus derechos político-electorales. Pocas sentencias han tenido una difusión tan clara, que muestre a las ciudadanas que las demandas para la defensa de sus derechos bien pueden redituarse en el resarcimiento de aquellos que hayan sido violados.

La práctica de las legisladoras en el cargo mostrará los beneficios de tener órganos públicos de toma de decisiones integrados por hombres y mujeres. La convergencia entre ambos enriquecerá la toma de decisiones.

c) Un análisis contra factual

Quizá la mejor forma de comprender la visión de género con la que se estudió el expediente SUP-JDC-12624/2011 sea a partir de un ejercicio contra factual que explique cómo se pudo haber resuelto.

- En primer lugar, se pudiera haber encontrado que la excepción a la cuota establecida en el Cofipe era válida, al dar supremacía al principio de mayoría. No se habría ponderado armónicamente ese principio con el de igualdad.

- En segundo lugar, se hubiera pensado que la excepción a la regla tendría efectos iguales para hombres y mujeres. Es decir, se habría imaginado que una excepción así es una regla neutra. Sólo cuando se toma en consideración (con una perspectiva de

género) que tales excepciones ocurren en el marco de competencias partidistas desiguales, es posible advertir que sus efectos serán mermar la cuota de género (como lo habían hecho en México por años).

- Revisar el asunto de los candidatos titulares y suplentes desde una visión nula de género podría llevar a pensar (como ocurrió en México por años) que no habría consecuencia alguna de postular varones como suplentes de mujeres que cubren cuotas. Una visión más cuidadosa de la dinámica partidista podría haber permitido advertir el riesgo de que mujeres fueran forzadas a renunciar al cargo por sus suplentes hombres, ahí donde existan relaciones de subordinación entre unos y otras.

- Pero si el asunto de las suplencias se considerara con una visión incompleta de género, se podría pensar que la solución al problema es asignar propietarios y suplentes del mismo sexo en todos los casos. Ello sin duda hubiera eliminado el riesgo de las renunciadas forzadas de mujeres, pero habría eliminado al mismo tiempo la posibilidad de que algunas mujeres iniciaran sus liderazgos buscando ser suplentes de varones.

De ahí que la perspectiva de género sólo se logra en toda su extensión cuando trata de igual forma a quienes están cubriendo la cuota (las mujeres, cuyos suplentes deben ser mujeres) que a quienes no están cubriendo la cuota (los hombres, cuyos suplentes pueden ser de cualquier sexo).

d) Otros aportes jurisdiccionales: acceso a cargos electorales

La perspectiva de género no sólo ha sido útil para revisar el desempeño de acciones afirmativas como las cuotas de género. También lo ha sido para examinar cómo se integran las autoridades electorales.

La Constitución de Sonora establece que los principios de equidad y alternancia se aplican en la presidencia de sus autoridades electorales locales. Una magistrada de ese estado

acudió al TEPJF para controvertir la designación de un magistrado hombre como presidente del Tribunal Electoral al que pertenecía.¹⁰ Dicha funcionaria alegó que si los otros dos magistrados electorales que conformaban el pleno del órgano jurisdiccional ya habían ocupado el cargo de presidente, en aplicación de un sistema rotativo, a ella le correspondía ocupar dicha posición.

El Tribunal consideró darle la razón, pues la aplicación de los principios de equidad y alternancia de género en la integración de esa clase de órganos permitía pensar que, si los otros dos magistrados integrantes del pleno ya habían ocupado la referida posición, lo ajustado a derecho era que la nueva designación recayera en la magistrada.

Una situación similar se presentó en 2013, cuando se impugnó el acuerdo a través del cual se designó a la única magistrada integrante del Tribunal Estatal Electoral de Sonora como su presidenta. Los actores –que ya habían sido presidentes– esgrimieron como agravios que no se habían respetado los principios de rotación y alternancia de género. Sin embargo, ello se desestimó a partir de que se consideró que los otros dos magistrados integrantes del referido órgano jurisdiccional ya habían ocupado el cargo, por lo que ya no podían acceder al mismo, en atención al principio de no reelección previsto en la normativa correspondiente.¹¹

Situaciones límite

En ocasiones, el TEPJF ha afrontado situaciones complejas en que las visiones de género se contraponen a otras posiciones conceptualmente válidas, de manera que las primeras no alcanzan mayoría.

¹⁰ SUP-JDC-28/2010.

¹¹ SUP-JDC-92/2013.

En efecto, la materia político-electoral a veces enfrenta el principio de igualdad con otros valores, de manera que los resultados de las deliberaciones jurisdiccionales no son anticipables. A continuación se describen algunos de esos asuntos en que la visión de género no consiguió el voto mayoritario.

a) Delegaciones en el Distrito Federal

En 2012, la Sala Regional del Distrito Federal sustituyó la candidatura de un hombre por la de una mujer, pues se estaba violando la cuota de género.

Dicha determinación fue recurrida ante la Sala Superior.¹² Los actores esgrimieron que no era posible determinar la sustitución de una candidatura de un hombre por la de una mujer sobre la base del respeto a la figura de cuota de género, porque ello vulneraba el procedimiento democrático mediante el cual seleccionaron a sus candidatos a jefes delegacionales.

La mayoría de la Sala Superior decidió privilegiar los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen los procedimientos electorales. Consideró que la Sala del DF no se apegó a los mismos, pues los ciudadanos de la entidad conocieron las propuestas de los candidatos (varones) que fueron postulados por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, cuyo registro fue aprobado por la autoridad administrativa electoral local. Sin embargo, en el momento de la sustitución las nuevas candidatas ya no podrían hacer propaganda electoral.

El voto minoritario¹³ consideró que la certeza y la igualdad deben armonizarse, pero no al costo de permitir una violación a un derecho fundamental. La determinación de la Sala Regional encuentra sustento en las disposiciones constitucionales y en los tratados internacionales de los cuales se desprende tal principio,

¹² SUP-REC-77/2012 y SUP-REC-78/2012 acumulados.

¹³ La suscrita, María del Carmen Alanís, y el magistrado Manuel González Oropeza.

que en materia de derechos humanos se integran a la Constitución General de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la propia Constitución federal, así como en los principios democráticos de equidad de género y de igualdad de oportunidades para el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular.

Desde esa perspectiva, la sentencia reclamada constituía una medida razonable, idónea, proporcional y necesaria, a efecto de cumplir con la obligación de los partidos políticos de realizar las acciones necesarias para cumplir con las disposiciones previstas para el registro de las candidaturas, así como de las disposiciones constitucionales y legales a efecto de postular a candidatos en condiciones de igualdad, de manera que se respetara la equidad de género que debe observarse en el proceso electoral federal.

b) Integración de órganos electorales locales

En otro caso, una ciudadana controvertió la decisión de la Sala Regional de Guadalajara, que debió resolver si la cuota de género prevista en la legislación jalisciense sería aplicable únicamente a los candidatos registrados en sus listas de representación, o si también lo sería en el caso de aquellos candidatos perdedores de mayoría relativa que –determina la propia legislación– pueden acceder a un cargo de representación al haber sido los que más votos obtuvieron (entre los perdedores).¹⁴

La posición mayoritaria de la Sala Superior determinó que, en el caso, la regla que establece la equidad de género resultaba aplicable sólo para la lista de candidatos a diputados de RP registrada por los partidos políticos, y no para la tercera designación, hecha a partir del candidato de mayoría relativa no ganador.

La posición disidente¹⁵ expresó que en el caso existen principios y normas de carácter constitucional, del ámbito

¹⁴ SUP-REC-249/2012.

¹⁵ Voto particular de la suscrita, María del Carmen Alanís.

internacional y legal que permiten concluir que las cuotas de género eran aplicables también a la designación hecha a partir de los candidatos de mayoría relativa que no resultaron ganadores. Tal conclusión se dedujo de tres puntos fundamentales: a) el contenido y alcances del principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 1° constitucional, b) las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, de establecer cuotas de género, y c) la interpretación de la normatividad local.

Ciertamente, el legislador local reguló expresamente la equidad de género para representación proporcional, de donde es posible extraer como principio que, en la designación de RP, por cada tres lugares designados uno ha de ser de sexo distinto. Esto, independientemente del método de designación, sea por lista o a partir de los candidatos de mayoría relativa que no hayan obtenido la victoria.

Por lo anterior, si en la lista registrada por los partidos políticos los dos primeros lugares eran hombres, entonces el tercero debía ser la candidata de mayoría relativa que hubiera obtenido el mayor porcentaje de votación, pues de esta forma se lograba la armonización y mayor potenciación de los principios constitucionales en juego, y de otro modo se anularía arbitrariamente el principio de igualdad a favor del principio de mayor votación.

Conclusiones

La participación política de las mujeres ha sido históricamente reducida en todas las sociedades del mundo. Las oleadas democratizadoras han sido incapaces de generar democracias incluyentes. En el fondo del problema están los resabios de una cultura patriarcal de la que no nos hemos logrado despojar plenamente. De ahí se deriva una cultura

que incentiva la participación política de los varones, pero inhibe la de las mujeres.

Esa cultura debe mirarse desde una posición crítica, pues no emana de un “orden natural”, sino de relaciones de opresión/subordinación de un sexo al otro. De ahí que los tratados internacionales obliguen no sólo a transformar las normas que perpetúan la desigualdad, sino también a erradicar aquellas prácticas, usos y costumbres que la mantienen.

Por eso es necesario revisar las cuestiones sociales desde una perspectiva de género, para ser capaces de detectar cómo los mismos estímulos operan en forma diferente sobre hombres que sobre mujeres, cuando hay complejas relaciones de poder entre unos y otras.

Esa lente siempre es requerida para el análisis de los fenómenos sociales, pero lo es más para el juzgar, pues éste tiene la capacidad de transformar la realidad. Si la jurisdicción puede restituir derechos, es necesario que quienes imparten justicia sean capaces de detectar cuándo las normas (o su neutralidad aparente) están manteniendo una relación de poder desigual.

Para un tribunal electoral, la utilización de la perspectiva de género debe buscar fortalecer la participación política de las mujeres, dar vigencia a las acciones afirmativas diseñadas para robustecer su representación y garantizar que los espacios donde se desarrolla la vida pública estén libres de discriminación.

Para lograr que una institución juzgue con esa perspectiva, se requiere dotar de instrumentos analíticos y valorativos a sus cuadros. De ahí los valiosos esfuerzos en ese sentido hechos por los órganos jurisdiccionales de Iberoamérica.

El TEPJF se inició hace años en esos trabajos y, al hacerlo, ha obtenido importantes resultados. Los más evidentes son aquellos en que se ha incentivado el desempeño de las cuotas de género, con lo que se consiguió que México —por vez primera

en la historia— sobrepasara un umbral de 30 por ciento de representación de mujeres en el Congreso.

Mientras que algunas resoluciones de 2009 lograron reinterpretar la alternancia en las listas de representación proporcional, algunas otras de 2012 erradicaron aquellas nocivas excepciones que, por décadas, mermaban el cumplimiento de las cuotas en el caso de las candidaturas de mayoría relativa.

Además, al aplicar una visión de género en la revisión de conceptos como los de paridad y alternancia, se garantizó que órganos locales tuvieran una participación más equilibrada entre los sexos.

Hay un reconocimiento en el sentido de que el TEPJF, con una visión dinámica y progresista, ha buscado garantizar la aplicación de reglas de paridad, cuotas y alternancia de género para que cualquier mujer pueda acceder a la función electoral y participar en la toma de decisiones públicas.

Pero en un contexto de evolución democrática, en ocasiones las visiones de género se deben confrontar con otras que legítimamente defienden distintos valores democráticos altamente valorados. Las posiciones que defienden la representación de mujeres pueden no generar consensos suficientes.

El reto está en seguir potenciando los instrumentos para el juzgamiento de la perspectiva de género, para que cada vez con mayor intensidad y mayor frecuencia, la jurisdicción pueda contribuir a la reparación del dañado tejido social.

La urgencia está en la política local, donde la predominancia masculina sigue siendo apabullante, no obstante la existencia formal de cuotas de género y la aparente neutralidad de normas estatales. Deben generarse interpretaciones y criterios novedosos que garanticen a las mujeres de los estados y municipios el acceso a la toma de decisiones.

Bibliografía y fuentes de información

- ALANIS, María del Carmen (2011). “Votar y juzgar con perspectiva de género”. En *Revista Quid Iuris*, núm. 14, septiembre.
- AQUINO de Souza, Cristiane (2010). “La legitimidad de la democracia y la política de la presencia”. En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 33, pp. 191-214.
- BALDEZ, Lisa (2008). “Cuotas versus primarias: la nominación de candidatas mujeres en México”. En Marcela Ríos Tobar (coord.), *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia, pp. 157-177.
- CAZÉS, Daniel (1998). *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México: Consejo Nacional de Población.
- FACIO, Alda (2002). “Con los lentes de género se ve otra justicia”. En *El Otro Derecho*, núm. 28, Bogotá, ILSA, julio.
- FERRAJOLI, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- JONES, Mark (2000). El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral. En: http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf
- LIZBONA Cohen, Alexandra (2011). *Los efectos estructurales, institucionales y culturales en la representación parlamentaria de las mujeres en América Latina (2005-2010)*. Tesis de posgrado, Máster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España.
- RÍOS Tobar, Marcela (2008). *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Chile: Flacso-Chile e IDEA Internacional.
- RUIZ Miguel, Alfonso (1996). “La discriminación inversa y el caso Kalanke”. En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, pp. 123-140.
- SÁNCHEZ Cordero, Olga (2012). “Método para juzgar con perspectiva de género”, palabras pronunciadas en la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Seguimiento y Evaluación del Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los órganos de impartición de justicia en México, Tribunal Superior Agrario, Distrito Federal, 10 de agosto.

Mujeres e inclusión política, disparidades en el nivel subnacional

Jesús Isaac Preciado López

Introducción

En los últimos años se ha producido un aumento importante de la presencia de mujeres en los procesos de toma de decisiones en México. Los partidos han aumentado la postulación de candidatas a cargos de elección popular directa, principalmente en el ámbito legislativo. La presencia actual de las mujeres en los congresos no es cosa menor, en comparación con años anteriores. Particularmente, durante el proceso electoral de 2011-2012 el número de mujeres que consiguió una curul en las cámaras de Senadores y Diputados federales ha sido el más alto en la historia de México. Así, la representación de las mujeres superó en ambas cámaras la cuota mínima de 30 por ciento. Con ello se alcanzó uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuesto por la ONU y la brecha de desigualdad en el acceso de hombres y mujeres a las cámaras legislativas federales se cerró de manera significativa. Hay consenso en que esos cambios se deben fundamentalmente a la operación de un sistema de cuotas de género.

Pero si bien ese sistema ha logrado aumentar la representación de las mujeres en las cámaras federales, lo cierto es que su operación no ha sido igualmente efectiva en el ámbito

subnacional, ya que hasta ahora la representación de las mujeres en los congresos locales ha sido mucho menor.

Con ese telón de fondo, el propósito de este capítulo es analizar las condiciones que han impedido al sistema de cuotas de género aumentar la representación de las mujeres en los congresos locales.¹ Por representación política entendemos aquí el principio básico de la democracia que permite a los integrantes de una parte de la población delegar en algunas personas el planteamiento de sus demandas colectivas en los parlamentos. La literatura disponible ha encontrado que los factores asociados con el aumento o disminución de la representación política de las mujeres son ideológico-culturales, socioeconómicos, jurídicos y políticos. Sin embargo, el estudio de todos ellos excede el objetivo de este capítulo.

El breve análisis realizado en el presente texto arroja como resultado que las excepciones y contradicciones previstas en los códigos electorales locales y la interpretación deformada de la ley (ocasionada por la llamada autonomía de las entidades federativas) han impedido que los sistemas de paridad y cuotas de género incrementen la representación de las mujeres en los congresos locales.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se explican de manera breve los obstáculos a la representación de las mujeres en la vida política. En el segundo se describe la trayectoria del sistema de cuotas en México y su resultado en el proceso electoral de julio de 2012 en las escalas nacional y subnacional. El tercero analiza la evolución de la magnitud de la representación de las mujeres en los congresos de las entidades federativas y se pregunta por las razones de las diferencias observadas con el nivel federal. El cuarto apartado trata el rol

¹ Agradezco el pertinente análisis empírico y las reflexiones teóricas que aportó desinteresadamente el Dr. Mario Alberto Morales Martínez para la elaboración de este capítulo.

negativo que desempeñan las contradicciones en la misma ley electoral en el tema relativo a las cuotas de género. Tomando como caso de estudio el estado de Jalisco podemos observar las diferentes interpretaciones de la norma que regula la inclusión de las mujeres en el Congreso; el caso nos muestra cómo la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dio reversa a la decisión del Instituto Electoral de Jalisco, el cual interpretó el principio de igualdad de género para asignar las diputaciones en contraposición con el principio de porcentaje mayor en el momento de la conformación de la lista de representación proporcional.

Los obstáculos de la representación política de las mujeres y el sistema de cuotas

La representación política de los distintos grupos de una sociedad es uno de los principios básicos de la legitimidad de las democracias modernas. Sin embargo, ese derecho ha estado reservado a unos cuantos sectores privilegiados.

Diversos estudios han demostrado que la exclusión de las mujeres de la representación política es un asunto de trascendencia, pues en ella se arraiga el deterioro de sus condiciones de vida (CEPAL-UNIFEM, 2007; IDEA, 2005). Con gran éxito, esos estudios han aportado evidencia de que la desigualdad política es uno de los principales factores asociados con las desventajas sociales y económicas que experimentan las mujeres.

La insatisfacción con esos resultados ha tenido como consecuencia que los grupos que reivindican la igualdad de género intenten comprender mejor las causas de la desigual participación de las mujeres en la vida política. Así, desde las últimas décadas del siglo XX el movimiento feminista iniciado por esos grupos, con apoyo de diversos organismos internacionales, ha dado lugar a un cuerpo teórico que ha servido de plataforma

para explicar el fenómeno y plantear nuevos retos para superarlo (Medina, 2010).

Teniendo en cuenta esa preocupación, no es sorprendente que se desarrollaran varias perspectivas para explicar la desigual inclusión de las mujeres en la política, aunque en este texto solamente seguiremos la perspectiva de Connell (1995), porque plantea una de las más completas explicaciones del fenómeno.

A grandes rasgos, según Connell la desigual inclusión de las mujeres en la política resulta de la operación efectiva de un orden de género y no puede entenderse al margen del mismo. Ese orden es una base cultural e ideológicamente organizada de prácticas y relaciones sociales, mediante la cual a las mujeres se les asignan posiciones subordinadas a los hombres. Como tal, esa cultura (patriarcal) determina específicamente los roles e identidades sociales que se asignan a hombres y mujeres. De esa manera, en las sociedades patriarcales las posiciones de género son ordenadas (desde el nivel individual hasta el institucional) en torno a una premisa central: el predominio del hombre sobre la mujer en todos los ámbitos.

A partir de esas ideas, Connell concluye que el predominio masculino no es neutral. Por el contrario, asegura, el orden patriarcal constituye una forma importante de estratificación de género; es decir, de distribución desigual de los bienes, el prestigio y la autoridad política entre hombres y mujeres. En ese sentido, los roles masculinos han sido mejor valorados y recompensados.

Hasta la década de los sesenta del siglo xx, en todas las sociedades patriarcales la mayor parte de las mujeres estaba confinada al ámbito privado, donde su rol principal estaba ligado al cuidado de los miembros de la familia y al trabajo doméstico, sin que recibieran por ello una remuneración económica. En cambio, la mayoría de los hombres tradicionalmente ha desempeñado roles en el ámbito público y se ha hecho responsable del sustento de las familias (Medina, 2010). Según esta

teoría de género, esa división del trabajo ha perdurado hasta nuestros días, atraviesa todas las esferas de las sociedades capitalistas y su sello masculino ha impedido la inclusión paritaria en dos esferas clave de las sociedades capitalistas: el mercado de trabajo y el sistema político.

La raíz de la desigual participación política de las mujeres en las sociedades capitalistas se puede encontrar en la constitución de los Estados-nación, surgidos del movimiento político-filosófico de la Ilustración, desarrollado por intelectuales del siglo XVIII, quienes asumieron como atributos exclusivamente masculinos la razón humana, la autonomía y la actividad pública (*ibídem*).

Esos rasgos de la Ilustración limitaron la participación de las mujeres en la vida política. Fueron consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), instrumento a través del cual se legitimó la exclusión de las mujeres como titulares de derechos políticos al negarles el estatus de ciudadanas plenas (Pateman, 1995).

Como consecuencia, el proyecto ilustrado puso en entredicho la calidad humana de las mujeres, ya que sus planteamientos las concebían como seres moral y cognitivamente impedidos para participar en la esfera pública (Canterla, 2002: 19-20). Bajo ese supuesto se negó la capacidad de las mujeres para ejercer autoridad y liderazgo, así como para tomar decisiones sustantivas sobre asuntos de interés colectivo, y así, se les privó de la ciudadanía política y se les excluyó, *de facto*, de la participación política (Pateman, 1996: 31-32).

A partir de ideas similares, un informe del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2005) argumenta que la exclusión de las mujeres de la representación política en las sociedades actuales se arraiga en las normas que rigen la vida interna de los partidos, las cuales generan una segregación de género, pues en ellos suelen ser

marginadas de las listas para competir por cargos de elección popular. Como resultado de esa tendencia, muchas mujeres se quedan sin la oportunidad de competir para ocupar una curul en el parlamento.

Debido a ello, desde los últimos lustros del siglo xx, los movimientos y agencias internacionales han cuestionado el carácter escasamente representativo de los parlamentos y han planteado la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres a través de distintas acciones afirmativas y reformas legales, a fin de integrar en la agenda pública sus visiones e intereses colectivos.

En casi todo el mundo, los avances legislativos han contado con el apoyo activo de académicos y grupos de la sociedad civil que reivindican la igualdad de género, así como de diversos organismos internacionales² convencidos de que, para eliminar la discriminación contra las mujeres, es indispensable consagrar primero la igualdad en las leyes y su aplicación. En ese sentido, la firma de convenios, tratados internacionales y conferencias mundiales, en diversos países, ha cumplido un papel determinante (Camacho, 1997).

Entre los convenios impulsados por distintos organismos internacionales destacan la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer (1954), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), la Convención de Belém do Pará (1994) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2004). A grandes rasgos, estos instrumentos facultativos han tenido como fin hacer visible el problema de la desigual posición de las mujeres en un mayor número de ámbitos, como la violencia de género, los derechos reproductivos, la pobreza y la marginación social.

² La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de Estados Americanos, entre otros.

En cuanto a las acciones afirmativas, como se sabe, uno de los mecanismos específicos más utilizado recientemente para aumentar la representación igualitaria de las mujeres en los parlamentos es el sistema de cuotas. Su fundamento es el reconocimiento de la exclusión histórica de las mujeres y la necesidad de que las instituciones político-electorales incrementen la presencia de las mujeres en las cámaras legislativas por encima de un umbral mínimo aceptable (Dahlerup, 2005).

Ese sistema ha sido puesto en marcha en varios países; si bien en todos el sistema de cuotas ha sido exitoso en alguna medida, la literatura especializada suele destacar la vía francesa (Galligan, 2006).

El sistema de cuotas en México

México se ha sumado gradualmente a la adopción del sistema de cuotas desde hace más de quince años. Primero hubo cuotas enunciativas, que sólo exhortaban a los partidos a tomar en cuenta el principio de la igualdad de género; luego, en 2002, se instrumentó un sistema obligatorio (Alanís, 2012). En ese año se estableció como obligatoria una cuota de 30 por ciento por primera vez y se exigió que las listas para diputaciones de representación proporcional se integraran por segmentos de tres candidatos, de quienes uno debía ser de sexo distinto.

Dicha previsión entró en vigor en 2006. En el proceso electoral celebrado en ese mismo año, las mujeres consiguieron 20.8 por ciento de las curules del Senado. Pero ese resultado no cubrió las expectativas de los expertos en la materia (Fernández, 2012).

Debido a ello, siguiendo modelos más progresivos, las autoridades realizaron una reforma electoral que elevó la cuota de candidatas a 40 por ciento. Las disposiciones sobre la materia se expresaron en los artículos 219 y 220

del Cofipe.³ Esa nueva cuota se aplicó por primera vez en la elección de diputados federales en 2009; sin embargo, algunos partidos no cumplieron las disposiciones. En la demanda SUP-JDC-461/2009, que una candidata interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), éste sentenció que los partidos debían integrar las listas con base en los criterios de género de los artículos 219 y 220 del Cofipe. Aun así, en la misma elección de 2009 se produjo el fenómeno de las *Juanitas* (Alanis, 2012).

Durante el proceso electoral de 2011-2012 el sistema de cuotas fue fortalecido nuevamente, con la interpretación progresiva de los artículos 219 y 220 del código electoral por los magistrados del Tribunal, que acogió la demanda SUP-JDC-12624/2011 interpuesta por diez mujeres militantes.

En poco tiempo el Tribunal Electoral analizó y juzgó la petición de ese grupo de mujeres. En su sentencia dictó que la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser integrada por mujeres.

Como resultado, las mujeres alcanzaron un mayor número de curules. Tras el proceso electoral de 2011-2012, el Senado se integró con 32.8 por ciento de mujeres, y la Cámara de Diputados, con 36.2 por ciento. Al superar el umbral mínimo de 30 por ciento, México alcanzaba un máximo histórico de representación parlamentaria de las mujeres.

A pesar de ello, nuestro sistema de cuotas no ha sido plenamente eficaz en el nivel subnacional, específicamente, en el acceso de las mujeres a curules en los congresos estatales.

³ Esos artículos disponen básicamente que las listas de candidaturas de representación proporcional se integren por segmentos de cinco candidatos, de los cuales al menos dos deben ser mujeres y aparecer de manera alternada.

La magnitud de la representación de las mujeres en los congresos estatales

Un análisis de la evolución de la representación de las mujeres en los congresos estatales da un cuadro aún más acabado de la tendencia en el país. Utilizamos para esquematizar esta evolución una adaptación de Peña (2003) del modelo de Kanter (1977), que clasifica la evolución de la representación de las mujeres en las cámaras legislativas a partir de una escala que aparece en el cuadro de la siguiente página.

Este cuadro nos muestra que de 30 estados y el Distrito Federal, sólo doce han superado el 30 por ciento establecido en los ODM del PNUD, y se ubican en la clasificación de gran minoría o en la de equilibrio. En 19 de los estados, la representación de las mujeres no ha rebasado el umbral mínimo de 30 por ciento. En esos 19 estados, diez congresos locales se ubican en la categoría de inclinado; siete, en la categoría de sesgado, y dos, en la categoría de muy sesgado. Siete congresos locales cuentan con una cuota de representación femenina que supera la cuota de la Cámara de Diputados federal. De esos congresos, el de Coahuila es el único que manifiesta un balance de 50 por ciento entre hombres y mujeres. Además, el único Congreso local que muestra una tendencia muy sesgada, pero en favor de las mujeres, es el de Quintana Roo, recinto legislativo donde las mujeres suman 62 por ciento.⁴

En promedio, la representación de las mujeres en los congresos locales presenta un avance menor a la cuota de 30 por ciento. En general, los datos descritos anteriormente nos dan una idea del desafío que implica el incrementar la presencia de las mujeres en las cámaras legislativas de México en el nivel subnacional.

⁴ No encontramos información correspondiente a la conformación por género del Congreso del Estado de Oaxaca.

Número de legisladoras en las cámaras federales y estatales en México (conformación a partir de las elecciones de 2009 y 2012)					
Tipo de configuración	Muy sesgada Gran asimetría entre hombres y mujeres (1 a 10%)	Sesgada Menor asimetría entre hombres y mujeres (11 a 20%)	Inclinada Minoría inicialmente significativa (21 a 30%)	Muy inclinada Gran minoría (31 a 49%)	Balanceada Equilibrio entre hombres y mujeres (50-50%)
Escala nacional				Diputados (36.2%) Senadores (32.8%)	
Escala subnacional	Aguas-calientes (7.4%) Querétaro (8%)	Nuevo León (19%) S. Luis Potosí (18.5%) Guanajuato (19%) Estado de México (17%) Tlaxcala (12.5%) Morelos (20%) Guerrero (19.5%)	Sonora (21.8%) Chihuahua (24.4%) Zacatecas (30%) Nayarit (30%) Jalisco (23%) Hidalgo (23%) Colima (28%) Michoacán (22.5%) Campeche (25%) Yucatán (24%) Los 31 congresos estatales en promedio (28.3%)	B. California (32%) B. California Sur (33%) Durango (36%) Tamaulipas (40%) D.F. (33%) Puebla (34%) Veracruz (39%) Tabasco (42%) Chiapas (39%) Sinaloa (37.5%)	Coahuila (50%) Q. Roo (62%)

Fuente: Actualizado con los resultados de los procesos electorales de 2009 y 2012, a través de consulta a las páginas web de los congresos de los estados.

¿Por qué encontramos estas disparidades entre los congresos estatales y las cámaras federales, si prácticamente en todos los estados existe un sistema de cuotas de género para la integración de las listas de candidatos a diputaciones? La respuesta a esta pregunta nos conduce a observar con más detenimiento los obstáculos a la efectividad de las cuotas de género en las entidades federativas de México.

La legislación electoral y las disparidades de género en las entidades federativas

Las condiciones de los sistemas políticos y las características de los sistemas electorales constituyen aspectos destacados en la literatura como causas de las limitaciones de los sistemas de cuotas (Zimmerman y Rule, 1994; Shvedova, 2005). En la literatura se observa un consenso en que la vida interna de los partidos políticos limita el registro de mujeres en las listas de candidaturas. Dentro de los partidos, tanto el sistema ideológico como la ponderación de las posibilidades de los distintos competidores en determinados distritos, son los factores más destacados (Matland, 2005). El tipo de lista es otro factor ampliamente discutido (*ibidem*). Este último factor ganó popularidad en México recientemente, con la difusión de las impugnaciones interpuestas en los tribunales electorales por algunas candidatas (Alanis, 2012; Fernández, 2012).

Más allá de los factores mencionados, recientemente Alanis (*ibidem*), al analizar el caso mexicano, observó que las entidades federativas no han podido implantar medidas normativas eficaces sobre cuotas debido a la escasa armonía que existe entre las normas constitucionales y los códigos electorales locales. Pero esos aspectos apenas han sido considerados como una posible fuente de la ineficacia del sistema de cuotas que requiera un examen más detallado.

Para los efectos de nuestro análisis, consideramos que la representación de las mujeres no avanza al mismo ritmo en los congresos estatales y las cámaras federales, muy probablemente, debido a que los códigos electorales estatales incluyen excepciones o principios adicionales, cuya aplicación prioritaria inhabilita el uso del principio de igualdad de género.

Para demostrar la certeza de esa afirmación analizamos la impugnación que interpuso ante las salas Regional y Superior del TEPJF un candidato a diputado de representación proporcional (RP) inconforme con el método seguido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para asignar las diputaciones locales por ese principio.

La legislación sobre cuotas y las disparidades de género en Jalisco

De acuerdo con el artículo 17, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la asignación de diputaciones de RP se lleva a cabo mediante un sistema mixto: las dos primeras diputaciones se asignan a partir de una lista registrada por los partidos políticos y la tercera diputación se asigna al candidato de mayoría relativa no ganador, quien haya obtenido el porcentaje de votación más alto entre los candidatos que estén en ese supuesto.

Durante el proceso electoral de 2011-2012, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco consideró que el principio de igualdad de género también era aplicable a la asignación de la tercera diputación. En el presente caso, dicho Consejo concibió la igualdad de género como una herramienta para procurar la participación igualitaria de hombres y mujeres en las funciones públicas del estado a través del establecimiento de la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos humanos.

En ese tenor, el Consejo General del Instituto Electoral de Jalisco, en cumplimiento del marco legal y de equidad que rige

el desarrollo de sus actividades sustantivas, interpretó que el derecho de las mujeres a participar en los procesos de toma de decisiones debe ser garantizado mediante la integración de la lista de porcentajes de votación válida distrital de candidatos que no alcanzaron la mayoría en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; ello, de conformidad con la obligación constitucional derivada del principio de igualdad y no discriminación, así como de las obligaciones internacionales derivadas del CEDAW y de la Convención de Belém do Pará (tal como se reconoce en el artículo 4, inciso j de esta última).

En este sentido, la aplicación del principio de igualdad de género por el Instituto Electoral de Jalisco representó una acción afirmativa orientada a erradicar prácticas discriminatorias y disminuir las brechas en la representación de hombres y mujeres en la vida política de la entidad, según la justificación del acuerdo tomado por el Instituto Electoral local.

Dado que las listas de candidatos a diputados por el principio de RP registradas por los partidos políticos (Acción Nacional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza) estaban integradas por hombres en las dos primeras posiciones, el Consejo General decidió asignar la tercera diputación a la candidata de mayoría relativa que obtuvo el mayor porcentaje de votación, pues de esa manera se daría prioridad al principio de igualdad de género. Dicho de otro modo, el Instituto Electoral de Jalisco llegó a la conclusión de que no podía limitarse a aplicar la cuota de género a las dos asignaciones de un bloque de tres, sino que debía tomar en cuenta las tres candidaturas, porque de otro modo se rompería la proporción de 70-30 que exige la legislación electoral local.

Sin embargo, esta determinación fue revocada por el Tribunal Electoral de Jalisco, mediante una resolución favorable al juicio que interpuso un candidato de mayoría relativa del PAN para proteger sus derechos político-electorales, pues siendo

el perdedor de la elección y habiendo obtenido la mayor votación en el distrito 19, la curul que le correspondía fue asignada (según el artículo 17 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco) a una candidata con menor votación del distrito 14. A través de ese juicio, el Tribunal Electoral de Jalisco decidió revocar la asignación de la tercera diputación.

Esa determinación del Tribunal Electoral de Jalisco fue impugnada posteriormente ante la Sala Regional del TEPJF, con sede en Guadalajara, por la candidata a quien se asignó inicialmente la tercera diputación de RP en Jalisco, a través de un juicio en que la agraviada solicitó la interpretación de la normatividad electoral local conforme a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como en el marco de los tratados internacionales aplicables en la materia, principalmente debido a que, según la inconforme, no se hizo esa adecuada interpretación en el juicio emitido por el Tribunal Electoral de Jalisco. La Sala Regional resolvió que la autonomía del sistema de designación de diputados de RP del estado de Jalisco no vulnera ningún artículo de la Constitución federal y ratificó la decisión del Tribunal Electoral de Jalisco.

Ante esa resolución, la candidata agraviada acudió a la Sala Superior del TEPJF en busca de un fallo favorable, pues, a su juicio, la sentencia de la Sala Regional, al no desestimar la aplicación de los párrafos uno y cinco de la legislación electoral del estado de Jalisco, resultaba contraria a los principios en materia de igualdad de género previstos en la Constitución federal y los tratados internacionales. Sin embargo, según la mayoría de los magistrados del TEPJF, el agravio resultó infundado, ya que:

... la asignación de diputados que prevé el artículo 17 del Código Electoral de la localidad entrelaza dos principios, por una parte, el

principio de equidad de género reflejado en la integración de la lista de diputados a elegir por el mencionado principio y, por otra, el principio de mayoría que rige la integración de la lista de diputados de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos. Sin embargo, la normativa del Estado no dispone que en la asignación de diputados o en la integración del Consejo local deba cumplirse con alguna cuota [...] Y por tanto esta Ponencia propone considerar que el sistema de asignación de diputados de representación proporcional, tal como lo consideró la Sala Regional responsable no vulnera algún artículo de la Constitución federal (Ponencia de los magistrados sobre el recurso 249/2012; el énfasis es propio).

Conclusiones

Lo dicho demuestra parcialmente que no se ha logrado la armonización normativa de los principios constitucionales con algunos códigos electorales estatales en México. Asimismo, que el incumplimiento, al menos en Jalisco, de la proporción del sistema de cuotas de género arraiga en la anulación que se ha hecho del principio de igualdad de género en favor del principio de mayor votación, tal como lo establece el propio artículo 17 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de dicha entidad.

En general, la evidencia analizada en este capítulo sugiere que las excepciones o las contradicciones en la redacción de los artículos relativos a las cuotas de género, de las legislaciones electorales estatales, constituyen una probable fuente del escaso incremento de la representación de las mujeres en los congresos locales de México. A pesar de ello, se requiere un análisis más detallado y amplio de las tendencias mostradas por otras entidades federativas.

Las cuotas de género han marcado un cambio significativo en la representación política de las mujeres en la vida pública, lo cual eventualmente se espera se refleje en cambios sustanciales en las condiciones económicas, culturales y sociales de las mujeres. Diversos países han ido más allá de las cuotas de representación política de las mujeres en las listas de los partidos; casos como el de Colombia, donde se han reservado espacios de representación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, nos demuestran la necesidad de seguir avanzando en la inclusión de un grupo social mayoritario históricamente excluido, las mujeres. La tendencia debe seguir avanzando en la homologación de las leyes en los estados en materia de igualdad de género, pero también es imperante seguir avanzado en la inclusión de otros grupos significativos que padecen algún tipo de exclusión, como los indígenas de México.

Bibliografía y fuentes de información

- ALANIS, María del Carmen (2012). “Igualdad de género: pendientes de la reforma electoral 2007-2008”. En: *Folios*, núm. 27, verano, pp. 58-64. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- CANTERLA, Cinta (2002). Mujer y derechos humanos: Universalismo y violencia simbólica de género. En M. Ramos y M. Vera (eds.), *Discursos, realidades, utopías. La construcción del sujeto femenino en los siglos XIX y XX*. Barcelona: Anthropos.
- CAMACHO, Rosalía (1997). *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa*. San José, Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
- CEPAL-UNIFEM (2007). *Los desafíos del milenio ante la igualdad de género*. Santiago de Chile: ONU.
- CONNELL, Raewyn W. (1995). *Masculinities*. Cambridge: Polity.

- DAHLERUP, Drude (2005). "Increasing women's political representation: New trends in gender quotas". En: Julie Ballington y Azza Karam (eds.). *Women in Parliaments: Beyond Numbers*. Suecia: International IDEA.
- FERNÁNDEZ P., Anna María (2012). "Mujeres en el Congreso". En: *Revista Equidad*, s/n, s/e, s/l.
- GALLIGAN, Yvonne (2006). "Bringing women in: Global strategies for gender parity in political representation". En: *Religion, Gender & Class*, núm. 6.
- INTERNATIONAL Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Suecia: International IDEA.
- IDEA (2007). *Las cuotas de género*. En línea: www.quotaproject.org/publications/Quotas_LA_Report.pdf
- KANTER, Rosabeth M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. Nueva York: Books.
- MATLAND, Richard E. (2005). Enhancing women's political participation: Legislative recruitment and electoral systems. En: Julie Ballington y Azza Karam (eds.). *Women in Parliaments: Beyond Numbers*. Suecia: International IDEA.
- MEDINA, Adriana (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género-H. Congreso de la Unión.
- PATEMAN, Carole (1995). *El contrato sexual*. Madrid: Anthropos.
- (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En Castells, C. (ed.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- PEÑA M., Blanca O. (2003) *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*. México: Plaza y Valdés.
- SHVEDOVA, Nadezhda (2005). Obstacles to women's participation in parliament. En: Julie Ballington y Azza Karam (eds.). *Women in Parliaments: Beyond Numbers*. Suecia: International IDEA.

ZIMMERMAN, Joseph y Wilma Rule (1994). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Woman and Minorities*. Westport: Greenwood.

Instrumentos facultativos nacionales e internacionales

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Última reforma (24 de abril de 2006). Diario Oficial de la Federación: México.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Última reforma (19 de julio de 2011). Periódico Oficial del Estado de Jalisco: Guadalajara.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma. (12 de febrero de 2007). Diario Oficial de la Federación: México.

Organización de las Naciones Unidas (1954). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Organización de las Naciones Unidas (1981). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).

Organización de las Naciones Unidas (2004). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Organización de los Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

**La cuota de género
en perspectiva partidista**
entrevista a los presidentes nacionales
del PRI, PAN y PRD

César Camacho Quiroz

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI

¿Cuál es su valoración de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-12624/2011) por la que estableció la obligatoriedad del cumplimiento de la cuota de género para las candidaturas de mayoría relativa, con independencia del método de selección de candidatos?

Resulta de gran trascendencia lo resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que su interpretación jurisdiccional acota el alcance del artículo 219 del Cofipe para su cabal cumplimiento. Esta sentencia se inscribe en la observancia de la norma internacional que prevé todo un régimen de protección en favor de los derechos de la mujer, y de las acciones afirmativas establecidas como medio para conseguirlo.

México forma parte de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) desde 1980 y adoptó su Protocolo Facultativo en 2002. Su objeto y fin es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con miras a lograr la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos.

Esta Convención es un instrumento que obliga a los Estados a adoptar no sólo medidas legislativas, sino también políticas

públicas y sociales que logren erradicar los tratos desiguales que aquejan a las mujeres por el hecho de serlo, tanto en el ámbito público como en el privado.

El Comité de la CEDAW ha establecido normas específicas, como la Recomendación 25, que establece: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

¿Qué dificultades o problemas debió superar su partido para cumplir con la sentencia?

Hay que considerar que existe un problema inercial producto de atavismos culturales que subsisten en la sociedad, a la que el PRI no es ajeno. Este tipo de avances no resulta fácil de procesar; sin embargo, hay una larga tradición de cumplimiento de la ley, y en la equidad de género queremos contribuir a la construcción de una nueva realidad social y política, e ir más allá del mero cumplimiento formal.

La convicción de impulso a nuestras compañeras siempre ha estado presente en mi partido, y si bien es cierto que no ha sido suficiente, de nuestro instituto político ha emergido un importante número de líderes y políticas que han tenido un lugar destacado en la historia reciente fungiendo como gobernadoras, presidentas del partido y legisladoras.

Fue nuestra organización política la primera en disponer estatutariamente la paridad en la conformación de los órganos de dirección partidista, y en las pasadas elecciones federales, postulamos por el principio de representación proporcional a igual número de candidatas y candidatos al Congreso de la Unión.

En concordancia con lo anterior, en la pasada XXI Asamblea Nacional se aprobaron normas en nuestros Documentos Básicos que consagran:

a) La integración del principio de igualdad de género y paridad en todos nuestros actos,

b) Garantizar el cumplimiento de la cuota de género al menos en el porcentaje establecido en el Cofipe en la postulación de candidatas a todos los cargos de elección popular,

c) Que el PRI garantizará la capacitación de las mujeres militantes y simpatizantes y buscaremos la certificación en la Norma para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres,

d) Así como la utilización de un lenguaje incluyente y la adopción de estrategias de compensación a las diferencias de género.

Tampoco es casual que el presidente de la República Enrique Peña Nieto, emergido de nuestras filas partidarias, haya convocado por primera vez en la historia del país a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo tomando la perspectiva de género como eje transversal.

Consecuentemente, partiendo del reconocimiento de que el género son las características, atributos y relaciones socialmente construidos y se aprenden a través de los mismos procesos de socialización, que valoran a una mujer o un hombre en un contexto dado, es imperativo el reaprendizaje de las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, así como el acceso a las oportunidades para la toma de decisiones.

Por ello, ante una resolución del Tribunal Electoral, que clarifica el contenido y alcance de la norma, el PRI se muestra dispuesto y complacido, porque en nuestra agenda democrática tenemos claridad en el compromiso con la igualdad y la justicia llana.

El cumplimiento de la sentencia hizo posible que en las dos cámaras del Congreso de la Unión se haya alcanzado el mayor número de mujeres legisladoras de nuestra historia. ¿Cómo valora usted ese hecho?

Es innegable que el más relevante y anchuroso camino para la mujer se abrió con el reconocimiento internacional de sus derechos como persona, ocurrido en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993, porque en ella se consignó de manera expresa que los derechos de las mujeres también son derechos humanos.

Sorprende que tal reconocimiento se haya dado apenas hace dos décadas, cuando las mujeres tienen siglos de lucha por el reconocimiento de sus derechos. No podemos eludir que desde 1791 Olympe de Gouges escribió su famosa *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*, correlativa a la elaborada para los hombres y ciudadanos producto de la revolución francesa. Aun así, en el mundo todavía no se alcanza una participación de las mujeres del 30 por ciento en los cargos de decisión, a pesar de haber sido una meta incluida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Con esta sentencia, México logró cumplir y superar este objetivo en la representación del Poder Legislativo, aunque todavía hay mucho por hacer. Es claro que vamos avanzando hacia la equidad; reconocemos que esto no fue un hecho aislado, por el contrario, ha sido una concatenación de acciones donde las cuotas de género han logrado ir incrementando la presencia de las mujeres en la política, y en esta LXII Legislatura se logró el 37.8 por ciento de representación femenina.

Sin embargo, el acceso a los puestos de representación es sólo el principio; es necesario diseñar e implementar mecanismos, sistemas, legislación e instituciones que ataquen este desajuste que enfrentamos como sociedad. Es necesario que las mujeres cuenten con más tiempo para destinarlo a actividades extradomésticas; tenemos que diseñar nuevos modelos

de convivencia dentro de las familias, redistribuyendo las cargas, y por supuesto, hacia el exterior, destruir los estereotipos y falsas diferencias.

¿Considera usted que el criterio de la Sala Superior sobre la aplicación de la cuota de género debe prevalecer en el futuro, en elecciones tanto para diputados federales y senadores, como para diputados locales y planillas municipales, mediante su incorporación a los códigos electorales?

Así como la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo es objetivo prioritario de la comunidad internacional, considero que las cuotas de género deben ser una constante en nuestras legislaciones hasta lograr el objetivo de su inclusión: la equidad. La misma Organización de Naciones Unidas las concibe como medidas transitorias. Lo deseable es que, en cuanto logremos la transformación cultural y haya igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, desaparezcan estos instrumentos.

Recordemos que el término *democracia paritaria*, que surge para eliminar el *déficit democrático*, hace referencia a la máxima de que “para la democracia, los números cuentan”, por lo que es necesario incrementar la cantidad de mujeres en los puestos de toma de decisiones para lograr verdaderos cambios cualitativos.

El criterio aprobado por el Tribunal en esta histórica resolución primero debe ser recogido por la legislación federal, y lo deseable es que también lo incorporen las legislaciones de las entidades, a fin de gozar de un sistema nacional de medidas afirmativas. Si bien es cierto que algunos estados presentan avances, en el mosaico multicultural y pluriétnico que constituye nuestra República se deben promover los ajustes conducentes a las leyes electorales, ya que el camino jurisdiccional que actualmente están emprendiendo las mujeres en la reivindicación de sus derechos no siempre es accesible para ellas.

El postulado de igualdad ante la ley es uno de los retos más significativos para las sociedades democráticas modernas; asumir el compromiso por la igualdad ante la justicia representa una deuda con las mujeres y la legitimidad democrática de las sociedades en que vivimos. Ésa debe ser la divisa.

Tal como lo sostiene la abogada feminista Mariblanca Staff Wilson en su estudio “Mujer y derechos humanos”,* “Ningún pueblo del mundo que se precie de ser democrático, será verdaderamente libre ni justo, en tanto persistan normas o costumbres lesivas a la dignidad y a los derechos humanos de las mujeres [...] Los pueblos alcanzan su mayor desarrollo, su verdadera dimensión de patria, cuando eliminan todo vestigio de discriminación [...] cuando hacen que cada mujer y cada hombre que los conforman sean iguales ante la ley terrenal y humana”.

* <http://www.derechos.org/koaga/viii/staff.html>

Gustavo Madero

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN

¿Cuál es su valoración de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-12624/2011) por la que estableció la obligatoriedad del cumplimiento de la cuota de género para las candidaturas de mayoría relativa, con independencia del método de selección de candidatos?

El Partido Acción Nacional reconoce su compromiso con la legalidad en aras del fortalecimiento de un robusto Estado de derecho, donde la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y en específico la equidad de género, sean una realidad.

En este renglón se reconoce la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en razón de que garantiza y materializa el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los órdenes de gobierno.

A pesar de que coincidimos con el fondo de la sentencia, será necesario que en el futuro los órganos jurisdiccionales armonicen los efectos de sus sentencias en relación con los procesos de selección de candidatos que lleva a cabo cada partido político en lo individual, ya que cada uno tiene normatividad con acciones afirmativas distintas y, en el caso particular de Acción Nacional, fue complejo, debido a que transita una simbiosis entre la sentencia y las normas internas.

Lo anterior, con el único propósito de generar consistencia sobre los principios de seguridad y certeza jurídica en los procesos electorales, lo cual implica la adopción de decisiones de carácter político y estrategia electoral.

¿Qué dificultades o problemas debió superar su partido para cumplir con la sentencia?

El principal obstáculo que enfrentó fue compatibilizar dos aspectos: el ámbito de no interferencia en la vida interna de los partidos políticos, y la necesidad de invocar y aplicar una interpretación expansiva de los derechos humanos, en particular, de la equidad de género. Ello se tradujo en la interrupción y cancelación de procesos de selección de candidatos en curso, que fueron impactados por criterios interpretativos de gran calado en materia de equidad de género.

Lo anterior condujo a que se previeran, sin la anticipación debida, los remedios estatutarios y legales conducentes, que en muchos casos conllevaron un replanteamiento en la adopción de decisiones político-electorales, en razón de que los cambios experimentados fueron de carácter sustancial, sin mediar 90 días de antelación al proceso electoral de conformidad con el artículo 105 constitucional.

El cumplimiento de la sentencia hizo posible que en las dos cámaras del Congreso de la Unión se haya alcanzado el mayor número de mujeres legisladoras en nuestra historia. ¿Cómo valora usted ese hecho?

Es un hecho positivo y trascendental en el fortalecimiento de los derechos humanos, que constituyen cartas de triunfo del Estado constitucional, donde la equidad de género ocupa un espacio fundamental en la vida y en los principios de Acción Nacional.

Por ello no podemos ni debemos retroceder un solo paso en la garantía y protección de este tipo de derechos. Es nuestro

compromiso y obligación que la equidad de género sea una realidad palpable para todos.

Acción Nacional en todo momento ha privilegiado los esfuerzos coordinados con las instituciones competentes, principalmente con la integración de estos mecanismos de equidad de género en su normatividad interna y en sus procesos de selección de candidatos.

¿Considera usted que el criterio de la Sala Superior sobre la aplicación de la cuota de género debe prevalecer en el futuro, en elecciones tanto para diputados federales y senadores, como para diputados locales y planillas municipales, mediante su incorporación a los códigos electorales?

Sí, es un tema que gana terreno en forma paulatina. Y fiel a su compromiso con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, Acción Nacional ha impulsado una agenda robusta en materia de equidad de género tanto en el nivel federal como en el local.

Por ello, el PAN fue el único partido que presentó una candidata a la Presidencia de México en 2012, así como el que más candidaturas de mujeres postuló en los diversos distritos electorales, con un total de 40.62 por ciento para el caso de senadores de mayoría relativa y 43.75 por ciento para senadores de representación proporcional. De igual forma, postuló 40.33 por ciento para el caso de diputados de mayoría relativa y 45 por ciento para diputados de representación proporcional, de conformidad con el Acuerdo CG199/2012.

Jesús Zambrano Grijalva

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD

Desde años atrás, mediante sucesivas reformas a sus normas estatutarias, el Partido de la Revolución Democrática ha estado a la vanguardia en cuanto a las acciones afirmativas a favor del acceso de las mujeres a cargos de elección popular y de dirección partidaria.

Desde 1995, el Estatuto perredista incorporó la acción afirmativa a favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En esta primera versión, que luego ha sido enriquecida y precisada, la proporción 70-30 fue establecida para la integración de los órganos de dirección partidaria, si bien se declaró a la vez la voluntad de lograr una representación equilibrada entre hombres y mujeres en las postulaciones a cargos de elección popular. Así, quedó establecido en el artículo 2 del Estatuto que:

El Partido hará todo su esfuerzo para establecer la representación equilibrada de hombres y mujeres [...] al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución y al postular candidatos a puestos de elección popular [...] Ninguna instancia de dirección del Partido podrá contar con una proporción de mujeres o varones superior al setenta por ciento de sus integrantes.

Para 1996, mediante reformas a los reglamentos internos del PRD, la acción afirmativa se amplió en términos de que la proporción del 70-30 debía abarcar también la postulación a cargos de elección popular:

Al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución y al postular candidatos a cargos de elección popular [...] el Partido garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres, tomando como base que ningún género podrá contar con una representación superior al setenta por ciento.

Siete años después de que el PRD había incorporado esta acción afirmativa en sus normas internas, una regla similar se introdujo en la legislación electoral federal. En 2002 se añadió en el artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la acción afirmativa para el equilibrio de los géneros en la postulación de las candidaturas, en los términos de que las candidaturas registradas por los partidos “en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género”.

La anterior regla obligaba a un mínimo de postulaciones de género distinto, pero no establecía obligación alguna respecto de los lugares en las listas, lo que originaba que los partidos registraran a las candidatas mujeres en los últimos lugares de las listas plurinominales. Además, la obligación se constreñía a la postulación de candidatos propietarios y dejaba en libertad a los partidos en relación con los candidatos suplentes.

En lo que hace al PRD, una vez que la acción afirmativa se convirtió en práctica cotidiana y se fueron superando en la vida interna del partido y en la cultura política perredista diversas formas de discriminación de la mujer, a la vez que se convirtió en algo común la incorporación de las mujeres

a puestos de responsabilidad, el proceso reglamentario de la acción afirmativa se fue profundizando.

El 19 de agosto de 2007, el Congreso Nacional del PRD reformó su Estatuto para incluir, en el artículo 2, la paridad de género para los cargos de elección popular en las listas de representación proporcional y en la integración de sus órganos de dirección partidaria.

La respectiva reforma estatutaria fue aprobada por 427 votos a favor y 355 en contra, lo que demuestra que no fue una decisión fácil, mucho menos en un partido diverso y plural como lo es el PRD. Sin embargo, a pesar de las resistencias y la oposición, la paridad de género se abrió camino dentro del PRD, y desde entonces se convirtió en una norma que garantiza el acceso de las militantes a los cargos de dirección partidaria y de representación popular.

El nuevo Estatuto del PRD, aprobado por el Congreso Nacional realizado en diciembre de 2009, ratificó en sus términos la paridad de género, ahora con el voto unánime de los delegados perredistas; dicha norma se adicionó en el inciso e) del artículo 8 de dicho ordenamiento.

La expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 2008, conllevó un avance en la incorporación de la acción afirmativa a favor de la equidad de género en la legislación federal. Se pasó de la proporción 70-30 a 60-40. Se estableció de la siguiente manera:

Artículo 219.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Sin embargo, como se puede ver, se mantuvo la obligatoriedad de aplicar la proporción sólo en las candidaturas propietarias y se dejaron sin regulación las suplencias (lo que tiempo después devino en la burla de la ley llevada a cabo por diversos candidatos y partidos, mediante las llamadas *Juanitas*: se postulaba a una mujer que, después de la elección, solicitaba licencia, de manera que entraba en funciones su suplente varón).

Por otro lado, se incorporó un oscuro párrafo 2 al mismo artículo, que exceptuaba de la regla “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. Esta excepción legal permitió que, en el proceso electoral de 2009, diversos partidos se atuvieran a la misma para postular candidatas en una proporción menor al 40 por ciento establecido, con el pretexto de que su convención o acto electivo era un proceso democrático.

El 7 de octubre de 2011 se 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 que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”.

En cuanto al tema que nos ocupa, dicho Acuerdo del IFE estableció, en su resolutive Decimotercero, dos puntos que permitían menoscabo de la acción afirmativa prevista en la ley electoral. Por un lado, se limitaba al caso de las candidaturas propietarias la obligación de postular candidaturas de un género distinto. Por otro lado, se exceptuaba de la proporción del 40 por ciento a las candidaturas que emanaran de un “procedimiento democrático”, que a juicio de la autoridad electoral es aquel en que la elección de las candidaturas sea realizada de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía,

o de forma indirecta a través de una convención o asamblea donde participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

Ese Acuerdo del IFE fue impugnado por diversas ciudadanas y dirigentes políticas de distintos partidos por la vía del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Al resolver esta impugnación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sentencia del expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, modificó los párrafos tercero y quinto del punto resolutivo Decimotercero para establecer lo siguiente:

- Los partidos políticos y coaliciones deberán presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores de mayoría relativa, de modo que echó abajo la excusa del “procedimiento democrático” establecido en el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe.

- En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género (mínimo 40 por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género, de manera que contrarrestó la maniobra conocida como *Juanitas*.

Esta sentencia, que fue cumplida por los partidos en la elección de 2012, debe valorarse como un impulso a la equidad de género en la postulación de candidatos a cargos federales de elección popular y una aportación al proceso de incorporación de las mujeres a los cargos de dirección del Estado.

Como he relatado brevemente, el PRD fue pionero en la incorporación de normas garantistas de la equidad de género en la acción política. Sus documentos básicos y disposiciones legales internas establecen la transversalidad y la paridad en la perspectiva de género, y postulan estos valores como guía de las políticas de integración de sus órganos y sus listas de candidatos.

El PRD asume esta posición convencido de que es preciso tomar todas las medidas políticas, administrativas, legislativas, presupuestales, judiciales, sociales y culturales que garanticen el acceso de todas las mujeres al pleno goce de todos sus derechos, así como el avance en el ejercicio de su ciudadanía y sus libertades.

**Anexo: Sentencia en el expediente
SUP-JDC-12624/2011**

ANEXO

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: 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

SECRETARIOS: EUGENIO ISIDRO GERARDO PARTIDA
SÁNCHEZ, ÁNGEL EDUARDO ZARAZÚA ALVÍZAR

México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil once.

VISTOS, para resolver los autos de los expedientes al rubro indicados, relativos a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por 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, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, por su propio derecho, a fin de impugnar 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”; y,

RESULTANDO

I. Aprobación del Acuerdo. Con fecha siete de octubre del presente año, el Consejo General del Instituto Federal Electoral 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 que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012” cuyo contenido, en lo que interesa, es el siguiente:

“...

Considerandos

1. Que para las elecciones federales del año 2012, es necesario que en atención a los principios de certeza, legalidad y objetividad consignados en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 105, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objeto de conseguir mayor transparencia en todas las etapas del Proceso Electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acuerde una serie de criterios para la debida aplicación de las disposiciones constitucionales y del Código de la materia, que regulan los actos para el registro de los candidatos de los partidos políticos o coaliciones a cargos de elección popular, así como para agilizar y simplificar el procedimiento de registro de dichos candidatos en los Consejos del Instituto.

2. Que los artículos 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 36, párrafo 1, inciso d) y 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan el derecho exclusivo a los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

3. Que de acuerdo con el artículo 222, párrafo 1, del Código citado, para el registro de candidaturas, los partidos políticos deben registrar previamente la plataforma electoral que sostendrán sus candidatos durante las

campañas políticas. Sin embargo, la legislación electoral vigente no establece ninguna formalidad para la presentación de la plataforma electoral por lo que esta autoridad considera pertinente establecerla.

4. Que el plazo para la presentación de las plataformas electorales será durante los primeros quince días del mes de febrero del año 2012, conforme a lo señalado por el artículo 222, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Que el Instituto Federal Electoral, conforme a lo señalado por el artículo 223, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe dar amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a los que para tales efectos se refiere dicho Código.

6. Que de acuerdo con lo expresado por los artículos 141, párrafo 1, inciso h); 152, párrafo 1, inciso e); y 223, párrafo 1, inciso a), en relación con el 118, párrafo 1, incisos o) y p), del Código de la materia, el registro de candidatos a los distintos cargos de elección popular debe realizarse dentro del plazo comprendido entre los días 15 y 22 de marzo de dos mil doce, y ante los órganos competentes para ello, al tenor de lo siguiente:

Candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Ante el Consejo General.
Candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa	Ante los Consejos Locales, o supletoriamente ante el Consejo General.
Candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa	Ante los Consejos Distritales, o supletoriamente ante el Consejo General.
Candidatos a Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional	Ante el Consejo General.

7. Que el artículo 8, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indica que a ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo Proceso Electoral; que tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro cargo de elección en los estados, los municipios o el Distrito Federal; y que en este último supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

8. Que el artículo 98, párrafo 1, inciso e) del Código Electoral Federal, así como el punto primero, numeral 4, inciso e), del “Acuerdo del Consejo General por el que se expide el Instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012”, aprobado en sesión ordinaria del citado órgano colegiado el siete de octubre de dos mil once, señalan que en el convenio de coalición respectivo, se debe establecer el compromiso de los partidos que integran la citada coalición de que en los plazos legales informarán al Consejo General, el partido político, en su caso, al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados, y el señalamiento del grupo parlamentario en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos.

9. Que conforme a lo dispuesto por el artículo 95, párrafos 2, 3, 4 y 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición; ninguna coalición podrá postular como candidato de la misma a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político; y ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político.

10. Que el artículo 218, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las candidaturas a Diputados y Senadores a elegirse por ambos principios, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada uno por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

11. Que conforme a lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); 218, párrafo 3; 219, párrafo 1; y 220, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos

están obligados a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, por lo que de la totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas a Diputados como de Senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, y las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

12. Que el artículo 221 del mencionado Código Electoral, establece el procedimiento que deberá seguir el Consejo General del Instituto Federal en caso de que los partidos políticos o las coaliciones no cumplan con lo dispuesto en los artículos señalados en el considerando anterior. Sin embargo, dicho artículo es omiso en señalar los mecanismos para determinar las candidaturas cuya solicitud de registro deberá negarse en caso de reincidencia; por lo que es necesario establecer de antemano dichos procedimientos a efecto de dar certeza y objetividad a los partidos políticos o coaliciones sobre las consecuencias de su incumplimiento reincidente.

13. Que el párrafo 2 del citado artículo 219, señala 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, por lo que este Consejo General ha considerado necesario precisar lo que debe entenderse por proceso de elección democrático, en concordancia con lo establecido por la tesis de jurisprudencia número 3/2005, sostenida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobada y declarada formalmente obligatoria en sesión celebrada el primero de marzo de 2005.

14. Que conforme al párrafo 1, del artículo 224, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los datos que deberá contener la solicitud de registro de candidaturas son:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- Ocupación;
- Clave de la credencial para votar; y
- Cargo para el que se les postule.

15. Que en el párrafo 2 del numeral 224 del Código citado, se dispone además que la solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación

de la candidatura, de copia del acta de nacimiento, y del anverso y reverso de la credencial para votar. Sin embargo, al no precisarse la naturaleza simple o certificada de las copias del acta de nacimiento y de la credencial para votar que deben acompañarse a la solicitud de registro de candidaturas, se estima conveniente que esta autoridad considere suficiente la presentación de copia simple, a condición inexcusable de que dicha copia tendrá que ser totalmente legible. Asimismo, la legislación vigente no contempla que como anexo a la solicitud de registro deba presentarse constancia de residencia, no obstante que en aquellos supuestos en que el candidato no sea originario del Estado en que se haga la elección, en el caso de mayoría relativa, o de alguna de las entidades que comprenda la circunscripción, en el caso de representación proporcional, el artículo 55, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige contar con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección. Por lo que este Consejo General considera necesario establecer los supuestos en que la constancia de residencia deberá ser acompañada a la solicitud de registro.

16. Que sin menoscabo de lo anterior, se precisa que tratándose de la declaración de aceptación de la candidatura, así como de la misma solicitud de registro, por la naturaleza propia de dichos documentos que deben contener la muestra de la indubitable voluntad, tanto del candidato de participar como del partido político o coalición de postularlo, deberán contener firmas autógrafas, salvo que se trate de copias certificadas por Notario Público, en las que se indique que las mismas son reflejo fiel de los originales que tuvo a la vista. De igual forma, tales documentos no deberán contener ninguna tachadura o enmendadura.

17. Que con base en el artículo 186, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que indica que es obligación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral dar aviso de su cambio de domicilio al Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días siguientes a su cambio, se estima que los datos contenidos en la credencial para votar con fotografía que expide este Instituto, son suficientes para aportar seguridad jurídica y acreditar la residencia de los candidatos que postulen los partidos políticos o, en su caso, la coalición respectiva, a menos que el domicilio plasmado en la credencial para votar no coincida con el asentado en la solicitud de registro.

18. Que en atención a lo dispuesto en los artículos 218, párrafo 1 y 224, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es necesario que los partidos políticos y, en su caso, la coalición, precisen

la instancia facultada para suscribir la solicitud de registro de candidaturas a puestos de elección popular, así como para manifestar por escrito que los candidatos cuyos registros se soliciten fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido o las adoptadas, en su caso, por la coalición respectiva, a fin de verificar con oportunidad que dicha instancia se encuentre acreditada ante este Instituto.

19. Que tal y como lo señala el artículo 224, párrafo 4, del Código antes citado, para el registro de las listas de candidaturas a Diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse además de los documentos referidos en los párrafos 1, 2 y 3 del mismo artículo, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para Diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que en su caso pertenezca.

20. Que asimismo, el artículo 224, párrafo 5 del Código Comicial Federal, establece que la solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a Senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse, además, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a Senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

21. Que en virtud de que los candidatos a Diputados y Senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional son registrados durante el mismo plazo; es materialmente imposible que los partidos políticos, al solicitar el registro de sus candidatos por el principio de representación proporcional, presenten las constancias a que se refiere el párrafo 4 del artículo 224 del Código en cita. Por lo que esta autoridad considerará satisfecho dicho requisito, si los partidos políticos solicitaron y resultó procedente el registro de al menos el número de fórmulas de candidatos de mayoría relativa señalado en los considerandos 19 y 20 del presente Acuerdo.

22. Que conforme al párrafo 6 del artículo 224, del Código en cita, para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 95 al 99 de la Ley electoral federal.

23. Que conforme a lo dispuesto por el artículo 34, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el registro

de candidatos, en caso de existir Acuerdo de participación política con alguna agrupación política nacional, el partido político o coalición deberá acreditar que se cumplió con lo dispuesto por el artículo 34, párrafo 2, del Código citado.

24. Que en atención a lo dispuesto por el párrafo 4 del artículo 218, del Código Electoral Federal, el Secretario del Consejo General estará facultado para que, en el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, requiera al partido político a efecto de que informe al Consejo General en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece; en caso de no hacerlo, se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

25. Que el párrafo 2, del artículo 225 del Código Electoral Federal, establece que si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro del plazo que señala el artículo 223 de dicho Código.

26. Que conforme a lo dispuesto por el artículo 225, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el caso de que los partidos excedan el número de candidaturas simultáneas señaladas en el artículo 8, párrafos 2 y 3 del mencionado Código, el Secretario del Consejo General, una vez detectadas las mismas, requerirá al partido político para que informe a la autoridad electoral, en un término de 48 horas, las candidaturas o las fórmulas que deban excluirse de sus listas; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta alcanzar el límite de candidaturas permitidas por la Ley, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número máximo establecido por dicho artículo.

27. Que en virtud de que conforme a lo establecido por el artículo 225, párrafo 5, de la Ley electoral federal vigente, los Consejos del Instituto Federal Electoral deberán celebrar en la misma fecha la sesión correspondiente al registro de candidaturas que procedan, es necesario que las sesiones que celebren los Consejos Locales y Distritales, se verifiquen con anticipación al momento en el cual se realice la correspondiente al Consejo General, para que este último órgano cuente con la información y la documentación requeridas para ejercer en forma adecuada las atribuciones supletorias de

registro a que se refiere el inciso p) del artículo 118, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

28. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 227, párrafo 1, incisos a) y b) del Código de la materia, en su caso, la sustitución de candidatos por cualquier causa, podrá realizarse libremente dentro del plazo establecido para el registro, y una vez vencido dicho plazo exclusivamente podrá llevarse a cabo por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia en los términos establecidos por la Ley.

29. Que el artículo 227, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que cuando las renunciaciones de candidatos se presenten dentro de los treinta días anteriores a la elección, éstos no podrán ser sustituidos.

30. Que el artículo 227, párrafo 1, inciso b) in fine, en relación con el artículo 253, párrafo 1 del Código Electoral Federal establece que no habrá modificación alguna a las boletas electorales en caso de cancelación del registro, sustitución o corrección de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas.

31. Que el artículo 227, párrafo 1, inciso c) del multicitado Código, señala que en los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

En razón de los antecedentes y considerandos expresados, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Bases I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 4, párrafo 1; 8, párrafos 1, 2 y 3; 34, párrafos 1 y 2; 36, párrafo 1, inciso d); 38, párrafo 1, inciso s); 95, párrafos 2, 3, 4 y 5; 98, párrafo 1, inciso e); 105, párrafo 2; 118, párrafo 1, incisos o) y p); 141, párrafo 1, inciso h); 152, párrafo 1, inciso e); 186, párrafo 1; 218; 219; 220; 221; 222; 223 párrafos 1, inciso a) y 3; 224, párrafos 1, 2, 3, 4, 5 y 6; 225; 227 y 253, párrafo 1, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 118, párrafo 1, incisos h), n) y z) del mismo ordenamiento legal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite el siguiente:

A c u e r d o

PRIMERO. Dentro del plazo comprendido entre el día 1º y el 15 de febrero de dos mil doce, los partidos políticos nacionales deberán presentar,

para su registro, la plataforma electoral que sostendrán sus candidatos, conforme a lo siguiente:

1. La solicitud de registro respectiva deberá presentarse ante el Presidente del Consejo General de este Instituto o, en su ausencia, ante el Secretario Ejecutivo.

2. Asimismo, deberá encontrarse suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente del partido, acreditado ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, o por el Representante del partido ante el Consejo General de este Instituto.

3. La plataforma electoral deberá presentarse en forma impresa y en medio magnético y deberá acompañarse de la documentación que acredite que fue aprobada por el órgano partidario competente. Dicha documentación deberá consistir al menos en lo siguiente:

a) Convocatoria, acta y lista de asistencia de la sesión del órgano responsable de la aprobación de la plataforma electoral; y

b) En su caso, convocatoria, acta y lista de asistencia de la sesión del órgano que autorizó convocar a la instancia facultada para aprobar dicha plataforma.

4. Una vez recibida la documentación mencionada, el Consejo General, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, verificará, dentro de los siete días siguientes, que en la determinación del procedimiento aplicable para la aprobación de la plataforma electoral hayan sido observadas las normas estatutarias y reglamentarias correspondientes.

5. En caso de que de la revisión resulte que el partido político no acompañó la documentación que permita verificar el cumplimiento al procedimiento estatutario aplicable, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, realizará un requerimiento al partido político para que en un plazo de tres días, remita la documentación omitida.

6. Con toda la documentación referida, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos elaborará el proyecto de Acuerdo respectivo que será sometido a consideración del Consejo General de este Instituto, para los efectos de lo señalado en el artículo 118, párrafo 1, inciso n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

7. Del registro de la plataforma se expedirá constancia.

SEGUNDO. Con treinta días naturales de anticipación al inicio del proceso de registro de candidaturas, el Secretario del Consejo General del

Instituto, difundirá los plazos en que se llevará a cabo dicho registro, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página de Internet del Instituto.

TERCERO. Las solicitudes de registro de candidaturas, tanto para propietarios como para suplentes, que presenten los partidos políticos nacionales o coaliciones, deberán exhibirse ante las instancias señaladas en el considerando 6 del presente Acuerdo, dentro del plazo comprendido entre los días 15 y 22 de marzo de 2012 y deberán contener los datos siguientes:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- Ocupación;
- Clave de la credencial para votar;
- Cargo para el que se les postule;

En caso de ser candidatos de coalición:

- Partido político al que pertenecen originalmente; y
- Señalamiento del grupo parlamentario en el que quedarán comprendidos en caso de resultar electos.

Además, deberán acompañarse de los siguientes documentos:

- Declaración de aceptación de la candidatura;
- Copia del acta de nacimiento;
- Copia del anverso y reverso de la credencial para votar;
- Constancia de residencia, en su caso; y
- Manifestación por escrito de que los candidatos fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del partido político postulante.

Lo anterior, en estricto apego al orden enunciado. Asimismo, de no presentar la documentación completa, no se procederá al registro de la candidatura correspondiente hasta que la omisión de que se trate sea subsanada por el partido político o coalición, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 225 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. Los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones con registro ante el Instituto Federal Electoral que participen en el Proceso Electoral Federal 2011- 2012, al solicitar el registro de sus candidatos a cargos de elección popular, podrán presentar copia simple legible del acta de nacimiento y de la credencial para votar con fotografía expedida por el

Instituto Federal Electoral, para cumplir con lo dispuesto por el párrafo 2, del artículo 224, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La credencial para votar con fotografía hará las veces de constancia de residencia, salvo cuando el domicilio del o los candidatos asentado en la solicitud no corresponda con el asentado en la propia credencial, en cuyo caso se deberá presentar la correspondiente constancia de residencia expedida por la autoridad competente.

QUINTO. Los documentos que por su naturaleza deban ser presentados en original, es decir, la aceptación de la candidatura, la solicitud de registro y la manifestación por escrito de que los candidatos fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del partido político postulante, deberán contener invariablemente la firma autógrafa del candidato y del dirigente o representante del partido político o coalición acreditado ante el Instituto, salvo en el caso de copias certificadas por Notario Público, en las que se indique que aquéllas son reflejo fiel de los originales que tuvo a la vista. De igual forma, tales documentos no deberán contener ninguna tachadura o enmendadura.

SEXTO. Para el registro de candidatos por el principio de representación proporcional, se tendrá por cumplido el requisito a que se refieren los párrafos 4 y 5 del artículo 224 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siempre y cuando los partidos políticos hayan presentado para su registro al menos 200 fórmulas de candidatos a Diputados de mayoría relativa y 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de candidatos a Senadores de mayoría relativa, y dicho registro haya resultado procedente.

SÉPTIMO. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a más tardar el día 05 de marzo de 2012, requerirá a los partidos políticos o coaliciones para que en un plazo de cinco días contado a partir de la notificación, informen, con la fundamentación estatutaria correspondiente, la instancia partidista facultada para suscribir las solicitudes de registro, así como para manifestar por escrito que los candidatos cuyos registros se soliciten fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del partido correspondiente. Cabe agregar que la instancia que se señale deberá estar acreditada ante este Instituto y será la única que podrá suscribir las solicitudes de registro, así como la manifestación de

que sus candidatos fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias aplicables.

OCTAVO. Recibida la solicitud de registro de candidaturas por el Presidente o el Secretario del Consejo que corresponda, se verificará que se cumple con los requisitos señalados en los Puntos Tercero, Cuarto y Quinto anteriores. Si de la misma se advierte que se omitió el cumplimiento de algún requisito, el Secretario del Consejo que corresponda lo notificará de inmediato al partido político o coalición, para que lo subsane o sustituya la candidatura dentro de las 48 horas siguientes, siempre que esto pueda realizarse dentro del plazo comprendido entre el 15 y el 22 de marzo de 2012.

En caso de que algún partido político o coalición haya sido requerido conforme a lo previsto en el párrafo anterior y el mismo no haya realizado las correcciones correspondientes, se procederá conforme a lo que dispone el párrafo 4, del artículo 225 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, no se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos de Ley.

NOVENO. Para el caso de que alguna persona se encuentre en el primer supuesto señalado en el artículo 8, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, que algún partido político o coalición solicite su registro para dos cargos de elección popular distintos, el Secretario del Consejo General lo notificará de inmediato al partido político o coalición, para que señale el cargo en el que deberá ser registrado y realice la sustitución correspondiente dentro de las 48 horas siguientes. En caso de que, agotado el plazo mencionado, el partido político o coalición no haya dado respuesta al requerimiento mencionado, el Consejo General registrará al candidato en el cargo que más lo favorezca.

Asimismo, en caso de que los partidos políticos excedan el número de candidaturas simultáneas señaladas en el artículo 8, párrafos 2 y 3 del Código de la materia, el Secretario del Consejo General, una vez detectadas las mismas, requerirá al partido político para que le informe en un término de 48 horas, las candidaturas que deban excluirse de sus listas; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas, las fórmulas (propietario y suplente) necesarias, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número de 60 candidatos a Diputados

y 6 candidatos a Senadores. En consecuencia, el resultado de dicho ajuste será el que se presentará para su registro en la sesión correspondiente.

DÉCIMO. Si se llegase a presentar más de una solicitud de registro o sustitución de candidaturas en las que se precisen fórmulas o candidatos distintos para un mismo cargo, corresponderá al Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente del partido político o coalición, señalar cuál debe ser el registro del candidato o fórmula que prevalecerá; de no hacerlo, el Secretario del Consejo General requerirá al partido político o coalición le informe en un término de 48 horas, cuál será la solicitud de registro definitiva; en caso de no hacerlo, se entenderá que el partido o la coalición opta por el último de los registros presentados, quedando sin efectos los demás.

DECIMOPRIMERO. Se instruye a los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales para que el día 29 de marzo de 2012, a más tardar a las 11:00 horas, celebren la sesión de registro de las candidaturas solicitadas por los partidos políticos nacionales o coaliciones que hayan cumplido con los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DECIMOSEGUNDO. El Consejo General del Instituto sesionará el día 29 de marzo de 2012 para registrar las candidaturas que hayan cumplido con los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios Estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos

propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, **procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.**

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada **procurando que la fórmula completa se integre 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.

DECIMOCUARTO. En la sesión del Consejo General señalada en el punto decimosegundo del presente Acuerdo, en caso de que algún partido político o coalición no cumpla con lo previsto en los artículos 219 y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General iniciará el procedimiento especial al que se refiere el artículo 221 de dicho ordenamiento, por lo que lo requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de ese momento, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

Vencidas las 48 horas arriba mencionadas, el Consejo General sesionará para otorgar el registro de candidaturas a los partidos o coaliciones que hayan cumplido con el requerimiento o, en su caso, para sancionar con una amonestación pública al partido político o coalición que haya sido requerido conforme a lo previsto en el artículo 221, párrafo 1, y que no haya realizado la sustitución correspondiente. En ese mismo acto le requerirá de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección que corresponda.

Vencido este último plazo de 24 horas, el Consejo General sesionará nuevamente, ya sea para otorgar el registro de las candidaturas a quienes hayan cumplido con el requerimiento o, en su caso, para sancionar con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes, al partido o

coalición que reincida, de conformidad con el artículo 221, párrafo 2 del Código de la materia.

DECIMOQUINTO. Para aplicar, en su caso, el artículo 221, párrafo 2, del Código Electoral Federal, en el caso de las candidaturas de mayoría relativa, se realizará un sorteo entre los candidatos registrados por el partido o coalición para determinar quiénes de ellos perderán su candidatura, hasta satisfacer el requisito establecido en el artículo 219 de dicho Código, excluyendo las candidaturas que fueron producto de un proceso democrático.

Para el caso de las candidaturas de representación proporcional, se estará a lo siguiente:

a) Si de la lista se desprende que cada uno de los segmentos contempla dos candidaturas de género distinto pero éstas no se encuentran alternadas, se procederá a invertir los lugares de los candidatos a fin de cumplir con el requisito establecido en la Ley.

b) Si de la lista se desprende que todos o alguno de los segmentos no contemplan dos candidaturas de género distinto, entonces se procederá a ubicar en los lugares correspondientes en forma alternada a los primeros candidatos de género distinto al predominante que se encuentren en la lista, recorriendo los lugares hasta cumplir con el requisito en cada uno de los segmentos. Si aún así, no es posible ajustar el requisito o el porcentaje total de la lista sigue sin adecuarse a lo previsto por la ley, se suprimirán de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustarse al límite legalmente permitido, es decir, hasta satisfacer el requisito de que las candidaturas de propietarios de un mismo género no superen el sesenta por ciento y que los segmentos se integren por dos candidaturas de género distinto, iniciando con los registros ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas.

Tanto en el caso de mayoría relativa como de representación proporcional, la negativa del registro de candidaturas se realizará respecto de la fórmula completa, es decir, propietario y suplente.

Cualquier escenario no previsto en este Acuerdo, será resuelto por el Consejo General de este Instituto.

DECIMOSEXTO. En caso de existir convenio de coalición de dos o más partidos políticos, para solicitar el registro de candidatos a Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa, el requisito de acreditar que se cumplió con lo señalado por los artículos 95 al 99 del Código de la materia,

se tendrá por cumplido si el convenio de coalición correspondiente fue registrado por este Consejo General, quedando las solicitudes de registro respectivas, sujetas a la verificación que se llevará a cabo de la documentación que se anexe y que deberán presentar durante el plazo legal.

DECIMOSÉPTIMO. En caso de que un partido político o coalición pretenda el registro de una candidatura derivada de un Acuerdo de participación con una agrupación política nacional, el requisito relativo a acreditar que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 34, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tendrá por cumplido si el Acuerdo de participación correspondiente fue registrado por este Consejo General, quedando las solicitudes de registro respectivas, sujetas a la verificación que se llevará a cabo de la documentación que se anexe y que deberán presentar durante el plazo legal.

DECIMOCTAVO. Las solicitudes de sustitución de candidatos deberán presentarse exclusivamente ante el Consejo General y deberán cubrir las mismas formalidades que las solicitudes de registro señaladas en el presente Acuerdo.

Las sustituciones de candidatos por causa de renuncia, sólo podrán realizarse si ésta es presentada a más tardar el 31 de mayo de 2012; a partir de esa fecha el Consejo General procederá a la cancelación del registro del candidato que renuncia. En todo caso, las renunciadas recibidas por el partido o coalición, deberán ser presentadas ante este Instituto dentro de las 48 horas siguientes a su recepción.

Las renunciadas de candidatos recibidas en este Instituto, serán notificadas a la representación del partido político ante el Consejo General a través de su Secretario.

DECIMONOVENO. En caso de que algún partido o coalición solicite la sustitución o cancelación de registro de candidaturas, o que estas deriven de algún acatamiento de sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General verificará el cumplimiento de las reglas de género señaladas en los artículos 219 y 220, del Código en cita y, en su caso aplicará el procedimiento previsto en el artículo 221 del mencionado Código en relación con los puntos decimocuarto y decimoquinto del presente Acuerdo.

VIGÉSIMO. Una vez impresas las boletas electorales no habrá modificación alguna de las mismas, aun cuando se presenten cancelaciones, y/o sustituciones de candidatos o correcciones de datos de los mismos.

VIGESIMOPRIMERO. Comuníquese el presente Acuerdo a los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, para los efectos legales a que haya lugar.

VIGESIMOSEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por este Consejo General.

VIGESIMOTERCERO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

...”

II. Publicación del Acuerdo. Con fecha tres de noviembre de este año, el acuerdo ahora controvertido fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

III. Juicios para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. El siete de noviembre de dos mil once, mediante sendos escritos, 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, respectivamente ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de impugnar el acuerdo antes citado.

El ocho de noviembre siguiente María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, respectivamente, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de impugnar el acuerdo antes citado.

El contenido de dichas demandas es idéntico y en ellas se plantean los siguientes conceptos de agravio:

AGRAVIOS

ÚNICO.

FUENTE DEL AGRAVIO

LA TOTALIDAD DEL PÁRRAFO CUARTO, 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 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 PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.

Dicho precepto establece:

‘**DECIMOTERCERO.** De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, **procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.**

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada **procurando que la fórmula completa se integre 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.’

DISPOSICIONES VIOLADAS. Las partes impugnadas del Acuerdo en cuestión violan los artículos 1º, 4º, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 4º, párrafo 1; 25, párrafo 1, inciso e; 38, párrafo 1, incisos e y s; 118, párrafo 1, inciso h; 218, párrafo 3; 219 y demás relativos y aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

La excepción contenida en el párrafo cuarto del punto Decimotercero del Acuerdo impugnado, que exceptúa de la aplicación de la ‘cuota de género’ cuando las candidaturas a diputados federales y senadores sean resultado de ‘un proceso de elección democrático’, debiendo entender por tal:

‘Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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.’

Toda vez que incumple los principios constitucionales de certeza y de legalidad.

Cabe citar que los artículos 41 de la Constitución Federal y el artículo 69 numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que son principios rectores de la autoridad electoral, entre otros, los de certeza y **legalidad**, los cuales no son tomados en cuenta en la aprobación de la resolución impugnada.

Es evidente que el intento de introducir en un acuerdo reglamentario reglamentos [sic] definiciones de ‘**procedimientos democráticos**’ no previstas en el Código de la materia rebasa los límites impuestos por el legislador a la autoridad administrativa electoral, al tiempo que hace nugatorio el cumplimiento de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 219 del citado Código, respecto de las candidaturas a diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa. Por otra parte la omisión de señalar con claridad y certeza los requisitos mínimos que debe reunir un proceso interno de selección de candidatos para ser considerado democrático, por parte del titular de la facultad reglamentaria coloca a mi representada en la incertidumbre respecto de la expedición de los actos reguladores del proceso interno de selección de candidatos a dichos cargos.

Los derechos de género, que incluyen las llamadas ‘cuotas de género’ forman parte de nuestro sistema constitucional y legal en materia electoral, tanto por las convenciones y tratados suscritos por el Estado mexicano, como por las normas de derecho positivo.

Entre las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en materia internacional, concretamente, en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, los Estados partes se comprometen a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales (artículo 7, inciso b).

En el artículo 2 de la convención citada, conocida por sus siglas en inglés como *CEDAW*, los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Con tal objeto, los Estados partes se comprometen a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica del principio de igualdad del hombre y de la mujer.

A este respecto, en la legislación mexicana la llamada ‘cuota de género’ se introdujo, tímidamente, en el texto original del abrogado Cofipe de 1990.

La norma que actualmente se encuentra en el artículo 219 del Cofipe tiene antecedentes en la reforma al abrogado Cofipe, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2002, en la que por vez primera se introduce la reglamentación explícita de la ‘cuota de género’ para la elección de diputados federales y senadores de representación proporcional.

“...

Artículo Tercero.- Se reforma el numeral 3 del artículo 175, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 175

1...

2...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4...

Artículo Cuarto.- Se adiciona un artículo 175-A, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 175-A

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Artículo Quinto.- Se adiciona un artículo 175-B, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 175-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

Artículo Sexto.- Se adiciona un artículo 175-C, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 175-C

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

3. **Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo'**

Es oportuno mencionar que dicha norma fue materia del Acuerdo CG225/2002, aprobado por el Consejo General del IFE en 2002, aplicable en las elecciones federales de 2003. Dicho acuerdo establecía lo siguiente: **DECIMOCUARTO.** De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. **Serán considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.**

Como puede observarse de la simple lectura comparada de la norma legal y del Acuerdo citado, el Consejo General del IFE se extralimitó en el uso de su facultad reglamentaria al ampliar la hipótesis de excepción a la cuota de género. En efecto, mientras que el párrafo 3 del artículo 175-C del Cofipe, entonces vigente, establecía:

‘3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.’

La autoridad electoral dispuso, en el citado Acuerdo reglamentario lo siguiente:

‘Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

‘Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos

candidaturas de género distinto, de manera alternada. **Serán considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.**'

Es de toda evidencia que el IFE no solo tergiversó la disposición legal expresamente establecida por el legislador ordinario, al omitir la condicionante del 'voto directo', sino que, en los hechos, 'reformó' -sin derecho a hacerlo- la propia ley al establecer lo que se entendería por 'procesos de elección democrática'.

Aunque los hechos antes narrados son parte de la historia, los hemos traído a cita porque son el origen de la distorsión que hasta la fecha sigue haciendo la autoridad electoral al reglamentar el cumplimiento de la cuota de género, como veremos más adelante.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) promulgado en 2008, las normas aplicables a la cuota de género quedaron establecidas en el artículo 219, que a la letra establece:

[SE TRANSCRIBE]

Pese a que el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe remite la definición de 'proceso de elección democrático' a lo que dispongan 'los estatutos de cada partido', el Consejo General del IFE se tomó la atribución de 'precisar lo que debe entenderse por proceso de elección democrático', retomando el antecedente del Acuerdo del año 2002, reiterado en 2005 y 2009, que termina por restringir o hacer nugatoria la cuota de género.

Para las elecciones federales de 2009, las primeras realizadas bajo la nueva legislación electoral, producto de la reforma de 2007-2008, el Consejo General del IFE aprobó la misma interpretación que ahora se reitera para las elecciones federales de 2012. En efecto, en el Acuerdo CG523/2008 (ver DOF 4 de diciembre de 2008) el resolutive Decimocuarto estableció:

'DECIMOCUARTO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso

incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Serán considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.’

El efecto negativo de tal interpretación sobre la aplicación de la cuota de género está demostrado en el estudio *‘Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final’*, Aparicio Javier, Langston Joy y Pérez Bernardo. División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), noviembre de 2009 (consultable en www.cide.edu.mx).

En sus conclusiones, el citado estudio afirma:

‘Las conclusiones de este reporte son las siguientes. Los resultados del proceso electoral federal de 2009 indican que el efecto de la reforma a las cuotas de género fue acotado y mixto. Por un lado, el incremento de la cuota de género de 30 a 40% produjo un aumento en la proporción de candidatas (de 35% en 2006 a 38.9% en 2009). Este aumento proviene sobre todo de las candidaturas plurinominales, mismas que pasaron de 42.6% en 2006 a 48.6% en 2009, mientras que las candidaturas de mayoría relativa sólo aumentaron de 30 a 31.3 por ciento. Al comparar la composición de la nueva Legislatura con la anterior, se observa un efecto más bien modesto: el nuevo Congreso pasará de tener 137 a 141 diputadas, es decir, un aumento de 27.4 a 28.2 por ciento. Sin embargo, y como lo evidencia la baja proporción de diputadas en escaños de mayoría relativa, 53 de 300 correspondientes sólo a un 17.7 por ciento, las mujeres continúan enfrentando obstáculos

para ganar tanto candidaturas de distritos uninominales como las elecciones a nivel federal o estatal. Un contraste por demás relevante es que el partido que consiguió un mayor número de triunfos para mujeres —el PRI y su coalición con el PVEM, con 52 escaños por ambos principios— fue precisamente el que nominó un menor número de candidatas de entre las tres principales fuerzas políticas (155 candidatas frente a 201 del PAN y 192 del PRD).³ (*Op. cit.* p. 3)

La interpretación que ha venido haciendo la autoridad electoral de la excepción a la cuota de género ha producido una grave distorsión a la cuota de género, restringiendo o haciendo nugatoria la intención de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del legislador ordinario, en favor de la participación de las mujeres en candidaturas a cargos de elección popular.

Ahora bien, la indebida conducta del Consejo General se agrava al haber sido por completo omiso en su obligación constitucional de cumplir con el principio de ‘exhaustividad’, en relación al cual es prudente invocar la siguiente jurisprudencia de la Sala Superior:

‘Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 43/2002, de rubro **‘PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN’**, que dice: ‘...las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, concluyéndose que si no se procede de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral de los referidos artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), constitucionales’. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, página 51.

Cabe añadir que, como resultado de la revisión exhaustiva que hemos realizado de las normas estatutarias de los siete partidos políticos nacionales (PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, MC, PNA), podemos afirmar que, en ningún caso, los estatutos de cada uno de los mencionados partidos políticos nacionales contiene definición alguna de lo que deberá entenderse por ‘proceso interno de elección democrática’ en correlación a lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 219 antes citado. En todos los casos, los estatutos respectivos se limitan a establecer los procedimientos aplicables para la selección de candidatos.

En lo que hace a la cuota de género, los estatutos remiten -o transcriben- las disposiciones aplicables del Cofipe. Estamos entonces ante un círculo vicioso: el Cofipe remite a los estatutos, y éstos remiten al Cofipe. Lo afirmado puede ser constatado por esta Sala Superior con la revisión de los estatutos de cada uno de los siete partidos políticos nacionales, documentos que ofrecemos como prueba en el apartado correspondiente.

Visto lo anterior, lo que el Consejo General del IFE debía haber hecho era realizar una interpretación conforme del artículo 219 del Cofipe, bajo el criterio de la protección y máxima expansión de los derechos de las mujeres, tutelados por la cuota de género, en lugar de restringir o hacer nugatoria su aplicación efectiva, como efectivamente lo hizo.

Ante la comprobada falta de exhaustividad de la autoridad administrativa electoral, corresponde a la Sala Superior realizar la interpretación sistemática y funcional de las normas del artículo 219 del Cofipe, para, en plenitud de jurisdicción, dictar una interpretación conforme, que garantice la aplicación de la cuota de género, sin subterfugios que la restrinjan o la hagan nugatoria.

Cabe insistir en que el acuerdo impugnado infringe dos de los principios rectores en materia electoral:

En primer lugar violenta el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir un precepto vigente que permita fundar válidamente la presunta nueva obligación de los partidos políticos. El mandamiento constitucional invocado dispone que **‘nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento’**. Este mandato debe ser asociado con el artículo 14 del texto constitucional que en su párrafo segundo dice: **‘nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante**

los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho’.

Por otra parte incumple con el principio de certeza, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, que consiste en que los sujetos destinatarios de la norma electoral tengan un conocimiento cierto de sus alcances y de las obligaciones y deberes que ésta les impone.

Sirve de apoyo a lo anterior, en la parte conducente, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro el siguiente:

‘MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

[SE TRANSCRIBE]

También cabe invocar, en lo conducente, la tesis de rubro:

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

[SE TRANSCRIBE]

Aunado a lo anterior, el Instituto falta a lo dispuesto por el artículo 3 del Cofipe donde se le confiere la facultad de la aplicación de las normas electorales; ello desde luego concatenado con su facultad reglamentaria establecida en el artículo 118 del mismo ordenamiento.

‘Artículo 3

[SE TRANSCRIBE]

‘Artículo 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- a)...*
- h)...*
- o)...*
- p)...*

w)...

z)...

[SE TRANSCRIBE]

Es evidente que en uso de sus facultades reglamentarias el IFE debe hacer efectivo el principio de legalidad, emitiendo normas reglamentarias que sean claras y de entendible cumplimiento; lo contrario vulnera también el principio de certeza.

En este orden de ideas, el Considerando 13 del Acuerdo impugnado no es suficiente para dar fundamento jurídico y apoyar la validez de la norma reglamentaria impugnada, toda vez que el Consejo General del IFE invoca, para fundar su actuar, la Tesis de Jurisprudencia 3/2005, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS [SE TRANSCRIBE A PIE DE PÁGINA]**, sin embargo dicho criterio de interpretación se refiere, en general, a los requisitos mínimos que deben reunir los estatutos de los partidos políticos para considerarse democráticos, y cuando se refiere a las normas de elección interna de los candidatos a cargos de elección popular, solamente establece que: ‘pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio’. Sin que de ello pueda desprenderse fundamentación alguna para establecer, como lo hace la autoridad demandada, excepciones a la aplicación de la cuota de género que desbordan la disposición expresa del párrafo 2 del artículo 219 del Código comicial, que remite expresamente a lo que dispongan los estatutos de los partidos políticos, por lo que cabe sostener que es a dichos institutos políticos a los que el legislador ordinario otorgó la facultad para determinar, en sus Estatutos, cuáles son los procedimientos de elección democrática de candidatos que resultan aplicables como excepción a la cuota de género.

Es el caso que, además, que el punto **DECIMOTERCERO** del acuerdo que se impugna añade un requisito que, lejos de aclarar el sentido del término democrático complica su definición pues exige que en los procedimientos electivos internos participe, en tratándose de una convención o asamblea, un *‘número importante de delegados’*, **sin establecer criterio o parámetro alguno, que permita esclarecer qué debe entenderse, EN**

TÉRMINOS CUANTITATIVOS Y EN RELACIÓN A OTRA CIFRA, por esa frase.

Como se puede comprobar de la simple lectura del Acuerdo que se impugna, la definición, por parte de la autoridad administrativa electoral, de las reglas democráticas que debe revestir todo proceso interno, amén de violar el principio de reserva de la ley, es tautológica y ambigua pues se constriñe a realizar una simple descripción de los procedimientos de consulta al mencionar 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.’

En una hipótesis, cabe la posibilidad de que un partido político decida que sus 300 fórmulas de candidatos a diputados federales y las 64 fórmulas de candidatos a senadores, sean del tipo denominado ‘candidato único’ o de ‘unidad’, que todos los postulados sean hombres, y que sean ‘electos’ a través de una ‘convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso’ por sus militantes; bajo tal hipótesis la cuota de género establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del Código comicial federal quedaría invalidada por completo, tratándose de candidatos por el principio de mayoría relativa. Pero tal conducta sería legalmente admisible debido al criterio interpretativo que ha aprobado la autoridad demandada. La excepción que establece el párrafo 2 del citado artículo, quedaría convertida en regla, lo que es contrario a toda lógica y no se corresponde con la letra ni con el espíritu de la norma legal.

La norma reglamentaria impugnada es aún más grave en sus posibles consecuencias en contra de las mujeres, si consideramos que la autoridad demandada ha introducido, sin fundamento legal alguno, la ‘recomendación’ de que los partidos políticos procuren que en sus fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios, el suplente sea del mismo género que el propietario.

De cumplirse tal ‘recomendación’ se dará el caso de que las mujeres perderán la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en todas las fórmulas en que el candidato propietario sea del género masculino, lo que resulta un absurdo, al ir en dirección opuesta al objetivo de

promover la participación de las mujeres en la vida política nacional y su presencia en los ámbitos de la representación nacional.

En todo caso, tal recomendación debería ser dirigida respecto de las fórmulas de candidatos que sean encabezadas por mujeres, considerando la nefasta experiencia de las llamadas coloquialmente ‘Juanitas’, que constituyen un caso de fraude a la ley, y en específico al cumplimiento de la cuota de género. (Tanto en 2006 como en 2009, una vez instaladas las cámaras del Congreso de la Unión, diputadas y senadoras propietarias solicitaron licencia para separarse del cargo a fin de permitir la entrada en funciones de sus suplentes, todos ellos varones. A esas legisladoras la prensa las denominó ‘Juanitas’).

Por lo antes expuesto y fundado, pedimos que la disposición reglamentaria impugnada sea expulsada del ordenamiento jurídico, toda vez que contraviene los principios constitucionales de legalidad y certeza.”

IV. Integración, registro y turno a Ponencia. El once y el catorce de noviembre del año en curso, el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, Presidente por Ministerio de Ley de este órgano jurisdiccional acordó integrar, registrar y turnar los expedientes referidos en el numeral III, a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera. Proveído que se cumplimentó mediante sendos oficios signados por el Secretario General de Acuerdos.

V. Retorno a Ponencia. El catorce de noviembre del presente año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior José Alejandro Luna Ramos, acordó retornar los expedientes referidos, a la Ponencia a su cargo tomando en consideración que el Magistrado Flavio Galván Rivera se encontraba ausente por motivo del desempeño de una comisión oficial y dada la urgencia de resolver los asuntos de cuenta. Proveído que se cumplimentó mediante sendos oficios signados por el Secretario General de Acuerdos.

VI. Radicación y trámite. Al día siguiente, el Magistrado Instructor radicó ante su Ponencia los expedientes relativos a los presentes juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

VII. Admisión y cierre de instrucción. Mediante proveído de fecha veintinueve de noviembre del año en curso, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los juicios quedaron en estado de resolución, razón por la que ordenó elaborar los respectivos proyectos de sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción v, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79 y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se tratan de juicios ciudadanos promovido de manera individual y por su propio derecho, mediante el cual las actoras impugnan el acuerdo CG327/2011 “por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012” dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano central de dicha autoridad, el cual aducen que por razones de género viola en su perjuicio derechos político-electorales de ser votadas en la próxima elección de Senadoras y Diputadas por el principio de mayoría relativa, tratándose de una norma general cuyas disposiciones resultan aplicables en todo el territorio nacional, sin que las actoras precisen de manera cierta algún distrito o Estado respecto del cual pretendan ser candidatas.

SEGUNDO. Acumulación. En concepto de esta Sala Superior, procede acumular los juicios identificados con las claves SUP-

JDC-12624/2011, SUP-JDC-12625/2011, SUP-JDC-12626/2011, SUP-JDC-12627/2011, SUP-JDC-12628/2011, SUP-JDC-12629/2011, SUP-JDC-12630/2011, SUP-JDC-12631/2011, SUP-JDC-12634/2011 y SUP-JDC-12635/2011, toda vez que de la lectura integral de los escritos de demanda y demás constancias que dieron origen a los expedientes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se han mencionado, se advierte lo siguiente:

I. Acto impugnado. En cada uno de los juicios citados las actoras impugnan 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”.

II. Autoridad responsable. Las demandantes, en cada uno de los aludidos medios de impugnación, señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral, que emitió el acuerdo impugnado.

III. Argumentos de las enjuiciantes. Las actoras manifiestan, esencialmente, que el acuerdo impugnado afecta sus derechos para ser registradas como candidatas a diputadas o senadoras federales por el principio de mayoría, toda vez que consideran que no existe claridad ni certeza en la norma reglamentaria que regirá los procedimientos de elección internos, en especialmente por lo que se refiere a las reglas de excepción de la cuota de género.

En este contexto, es evidente que las actoras controvierten el mismo acto, esto es, 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”. De igual forma, señalan a la misma autoridad responsable, a saber, el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Finalmente, expresan conceptos de agravio

semejantes y tienen una pretensión de idéntica naturaleza en cada caso, consistente en que se revoque el acuerdo impugnado y que esta Sala Superior determine los procedimientos, métodos y reglas que deberán seguir los partidos políticos para la selección de sus candidatos a diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa con perspectiva de género.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa, los citados medios de impugnación, lo procedente, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno de este órgano judicial especializado, es acumular los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves **SUP-JDC-12625/2011, SUP-JDC-12626/2011, SUP-JDC-12627/2011, SUP-JDC-12628/2011, SUP-JDC-12629/2011, SUP-JDC-12630/2011, SUP-JDC-12631/2011, SUP-JDC-12634/2011 y SUP-JDC-12635/2011**, al juicio con número de expediente **SUP-JDC-12624/2011**, toda vez que de esos juicios ciudadanos, éste fue el que se presentó en primer término.

TERCERO. Causal de improcedencia. La autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, adujo como causal de improcedencia la extemporaneidad en la presentación de las demandas, aduciendo que las actoras tuvieron conocimiento el once de octubre de dos mil once del acuerdo impugnado, atendiendo a la fecha que se aprecia en la hoja correspondiente a los nombres y firmas de las demandas, siendo que en algunos casos es perceptible a contraluz y en otros de manera directa.

En términos del artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento.

Asimismo, el artículo 7 de la citada ley adjetiva establece que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

Ahora bien, resulta **infundada** la causal invocada, en virtud de que en las demandas, en oposición a lo sostenido por la autoridad responsable, la fecha que en su caso aparece en la última foja de los escritos de demanda no produce certeza respecto del momento en que las actoras hubieran tenido conocimiento del acuerdo impugnado.

Al no haber manifestación expresa de las actoras respecto de la fecha en que tuvieron conocimiento pleno del acuerdo CG327/2011, el cuatro de noviembre de dos mil once, fecha en que surtió sus efectos la publicación en el Diario Oficial de la Federación de tres de noviembre del presente año, es el día a partir del cual se debe contar el plazo para la presentación del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La circunstancia de que las ciudadanas hubieran plasmado en la hoja final de los escritos de demanda una fecha diversa a la de la publicación del acuerdo impugnado, podría ser producto de un error (*lapsus calami*), lo cual se estima que en modo alguno se puede traducir en una merma para la esfera jurídica de las promoventes, por lo que se concluye que el tres de noviembre del presente año es la fecha en la que se publicitó el acuerdo impugnado y permite tener certeza respecto del momento en que se puede considerar que las actoras adquirieron conocimiento del mismo.

De ahí que, contrariamente a lo sostenido por la responsable, las demandas de juicio ciudadano fueron promovidas oportunamente, en términos de lo previsto en los artículos 7 y 8 de la citada ley de medios, esto es, dentro del plazo de cuatro días contados a partir de la notificación, toda vez que el acuerdo impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre del dos mil once, por lo que surtió efectos el cuatro siguiente, en términos del artículo 30, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el plazo corrió del cinco al ocho de noviembre del dos mil once, contando todos los días y horas como hábiles pues se está desarrollando el proceso federal ordinario; por tanto, si las demandas se presentaron el siete y ocho

de noviembre del año en curso, es inconcuso que están dentro del plazo legal.

CUARTO. Procedencia. Esta Sala Superior considera que los juicios de mérito reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 79 y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Forma. Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque los escritos iniciales se presentaron ante la responsable, y satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, a saber: el señalamiento del nombre de las actoras; su domicilio para recibir notificaciones, salvo en el caso de María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara; la identificación del acuerdo impugnado y de la autoridad responsable; la mención de los hechos y agravios que las actoras estiman les causa el acuerdo reclamado; además de que el medio impugnativo cuenta con los nombres y las firmas autógrafas de las promoventes.

b) Oportunidad. Las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales se presentaron dentro del término previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos de lo manifestado en el considerando TERCERO de la presente resolución, al desestimar la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

c) Legitimación. Los juicios de mérito fueron promovidos por 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, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, por su propio derecho, como ciudadanas mexicanas y como militantes activas de los partidos políticos Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), Nueva Alianza y Revolucionario Institucional.

d) Interés jurídico. En los presentes juicios se controvierte 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”, en específico lo relativo al punto Decimotercero, toda vez que, en concepto de las demandantes, afecta sus derechos de ser votadas, respecto de su registro como candidatas a diputadas o senadoras federales por el principio de mayoría y en ese sentido, promueven los juicios de mérito por ser la vía idónea para restituir el derecho supuestamente conculcado, dicha situación resulta suficiente para la satisfacción del requisito analizado en el presente apartado.

Esta Sala Superior estima que les asiste interés jurídico a las accionantes para promover el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, exclusivamente en la esfera de la afectación individual de sus propios derechos políticos electorales: Primero, porque las actoras se ostentan como militantes de los partidos políticos Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), Nueva Alianza y Revolucionario Institucional, lo que las coloca en la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa por sus respectivos partidos políticos; y segundo, por la circunstancia especial de que en su calidad de mujeres, cada una de las actoras forma parte integrante del género femenino, mismo que, es de dominio público, en la actualidad constituye un grupo social que lucha por condiciones de igualdad ante los varones, estos hechos las legitima para impugnar en lo individual el acuerdo materia del presente juicio, en la medida de que, en sus demandas, plantean que la vaguedad y ambigüedad del texto del párrafo cuarto del punto Decimotercero de los criterios referidos, genera una afectación directa e inmediata en su esfera de sus derechos político electorales de ser votadas, ya que se tergiversa el derecho que establece la fracción 1 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establecen las cuotas de

género tendientes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y mujeres en la democracia.

En efecto, la sola vigencia de la fracción cuarta del punto decimotercero del reglamento, por sí misma puede llegar a anular el derecho de cuota de género, que hasta que se alcance la paridad, constituye un derecho político-electoral patrimonio de cualquier miembro de un género que se encuentre en condiciones de desventaja como en la actualidad sucede con las mujeres, de modo que, si cada una de las actoras advierte que en su calidad de militantes de sus respectivos partidos políticos, que la sola aprobación del texto de la fracción cuarta del punto decimotercero del acuerdo impugnado, vulneró de facto ese derecho político electoral, es inconcuso que se encuentran legitimadas para promover el juicio que nos ocupa.

No está por demás aclarar que mediante el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, no se tutelara el interés difuso, porque este medio de impugnación no es apto para ello.

En efecto, la legitimación en la causa consiste en la identidad y calidad de la persona física o moral que promueve, con una de las autorizadas por la ley para combatir el tipo de actos o resoluciones reclamadas, por lo que tal legitimación es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo.

Lo anterior determina que la legitimación del ciudadano o ciudadanas surge exclusivamente para impugnar actos o resoluciones donde pueda producirse una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a sus derechos político-electorales.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales tiene la finalidad de tutelar los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y afiliación, así como los directamente relacionados con éstos.

De acuerdo con los preceptos invocados, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se actualiza cuando un ciudadano, por sí mismo y en forma

individual, aduce la presunta violación a uno de los derechos tutelados con el juicio.

De ahí que esta Sala Superior ha sostenido que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, se requiere la concurrencia de tres elementos esenciales, a saber: 1) que el promovente sea un ciudadano mexicano; 2) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y 3) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Esto de conformidad con la tesis de jurisprudencia 02/2000, consultable en las páginas 364 a 366 en la Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”.

Respecto al primer elemento en cuestión, debe decirse que nadie les niega la calidad de ciudadanas a las incoantes, ya que dicha calidad es menester presumirla como una situación ordinaria, y en el caso, no existe prueba en contrario que refiera que las personas que promueven el medio impugnativo de mérito, no cuentan con la calidad de ciudadanas mexicanas, por lo que se presume su situación como tales, dado que quien goza de una presunción a favor, no tiene que probar los extremos de la misma, y en el caso, siendo su calidad de mujeres les legitima para promover el presente juicio ya que están alegando la vulneración de un derecho que en la actualidad les asiste como es el respeto a la cuota de género que prevé el artículo 219, fracción 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, en lo tocante al segundo elemento, en concepto de esta Sala Superior, las actoras cuentan con legitimación para promover el juicio, pues con apoyo en el artículo 79 del que ya se ha hecho mención, es un hecho indudable, que las accionantes expresan que

promueven por su propio derecho, sin que la circunstancia de que manifiesten que también lo hacen en calidad de integrantes del género femenino modifique tal situación, pues ello en forma alguna implica que no concurren con la de ciudadanas en lo individual para ejercer su derecho de acción, al aducir que fueron violentados sus derechos político-electorales de género.

Respecto del tercer elemento en cita, es suficiente que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatida se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos-electorales mencionados, en perjuicio de la o las promoventes en su calidad de militantes de los partidos políticos a los que pertenecen, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

En el caso, los planteamientos de quienes suscriben las demandas son en el sentido de que la determinación de la responsable conculca su derecho de sufragio pasivo, porque la fracción cuarta del punto decimotercero del acuerdo impugnado, afecta de facto sus derechos de género establecidos en el referido artículo 219 del código de la materia y la pretensión perseguida es que, de ser el caso, este órgano jurisdiccional dicte las medidas necesarias para que se corrija la situación irregular que se alega existe.

De ahí, que en la especie se encuentre acreditada la legitimación de las promoventes en lo individual; por tratarse de militantes de diversos partidos políticos.

Más aún, el diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de los derechos humanos, misma que, en términos de su artículo PRIMERO transitorio, entró en vigor al día siguiente. Entre esas reformas destaca el contenido del artículo 1º de la Carta Magna. El párrafo segundo de dicho numeral establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo cuarto del mismo artículo constitucional prohíbe toda discriminación motivada, entre otras causas, por razones de género, así como cualquier otra que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Entre esos derechos se encuentra el que ostenta todo ciudadano de ser votado para cargos de elección popular en términos del artículo 35 constitucional. El artículo 17, por su parte, señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En este mismo tenor, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que los Estados partes en esa Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. De igual forma, el artículo 23 del mismo instrumento precisa que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En este contexto, una interpretación que propicie un amplio acceso a la justicia en casos en los que se alegue una posible violación o menoscabo a los derechos descritos resulta acorde con el mandato constitucional.

En el caso, las inconformes alegan que las normas combatidas vulneran su derecho político-electoral de ser votadas para cargos de elección popular en condiciones de equidad de género; derechos que, además, tienen posibilidad real de ser ejercidos, pues las actoras se ostentan como militantes de diversos partidos políticos. En estas

circunstancias, ese alegato refiere una posible violación o menoscabo real a los derechos previstos en los artículos 1, último párrafo, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, reconocer la legitimación e interés jurídico de las enjuiciantes para impugnar el acuerdo de mérito constituye una interpretación de los supuestos de procedencia del juicio ciudadano que favorece la protección más amplia de los derechos constitucionales presuntamente afectados, mediante la ampliación del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la propia Constitución. En este sentido, es una interpretación acorde con lo establecido por el máximo ordenamiento del país.

Esta interpretación también es coincidente con lo señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución dictada en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado cuatro de octubre de dos mil once. En esa resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificó que “todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona”.

e) Definitividad y firmeza de la resolución reclamada.

Este requisito es exigible a todos los medios impugnativos que se instauran ante esta Sala Superior, con base en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se establece, que para la procedencia de dichas impugnaciones es indispensable agotar las instancias previas establecidas en la ley para

combatir los actos o resoluciones impugnadas, a virtud de los cuales puedan ser modificadas, revocadas o anuladas.

En el caso, el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es definitivo y firme, en contra del cual no procede medio de defensa alguno para privarlo de efectos y remediar el agravio que aducen las actoras.

QUINTO. Estudio de fondo. Por razón de método, los conceptos de agravio serán estudiados en orden distinto al que fueron planteados por las actoras, sin que esto implique, de forma alguna, una afectación jurídica porque lo fundamental es que los agravios formulados sean estudiados en su totalidad y se pronuncie una determinación al respecto, con independencia del método que se adopte para su examen.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia número 04/2000, publicada en la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, páginas 119-120, con rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**

El estudio de los agravios permite arribar a las siguientes consideraciones.

I- Agravios en los que se argumenta que diversos acuerdos anteriores al ahora impugnado, constituyen el origen de una interpretación distorsionada en relación con los dispositivos atinentes a la cuota de género.

Los agravios en los que las actoras alegan que de acuerdo con el contenido de los artículos 2 y 7, inciso b), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en los que se establece que los Estados partes se comprometen a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales y que condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas; en la legislación mexicana la llamada ‘cuota de género’

se introdujo, tímidamente, en el texto original del abrogado Código federal electoral de 1990.

Que la cuota de género se reconoció por primera vez hasta la reforma del veinticuatro de junio del dos mil dos, en el texto de los artículos 175 A, 175 B y 175 C del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese tiempo, que transcribe literalmente y de los que refiere que originaron a su vez el Acuerdo CG225/2002, aprobado por el Consejo General del IFE en ese mismo año, para ser aplicado en las elecciones federales de dos mil tres y que transcribe en que entre otras cosas se estableció que serían considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.

Que de lo anterior, se infiere que el Consejo General del Instituto Federal Electoral de aquel entonces se extralimitó en el uso de su facultad reglamentaria al ampliar la hipótesis de excepción a la cuota de género, porque mientras que el párrafo 3, del artículo 175-C referido, establecía que quedaban exceptuadas de lo señalado en los numerales las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo, la autoridad electoral dispuso, en el citado acuerdo reglamentario que quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático y que serían considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos.

Que es evidente que en su momento el Consejo General del Instituto Federal Electoral había tergiversado la disposición legal expresamente establecida por el legislador ordinario, al omitir la condicionante del “voto directo”, y que en los hechos había reformado sin derecho a hacerlo la propia ley al establecer lo que se entendería por “procesos de elección democrática” y que aunque tales hechos eran parte de la historia, se traían a colación por constituir el origen de la

distorsión que hasta la fecha sigue haciendo la autoridad electoral al reglamentar el cumplimiento de la cuota de género.

Así como aquellos en que se refiere que pese a que el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado en el dos mil ocho, remite la definición de “proceso de elección democrático” a lo que dispongan “los estatutos de cada partido”, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el Acuerdo CG523/2008 del cuatro de diciembre de ese año, concretamente en el resolutive Décimo Cuarto (que al efecto transcribe) se tomó la atribución de precisar lo que debe entenderse por proceso de elección democrático, retomando el antecedente del Acuerdo del año 2002, reiterado en 2005 y 2009, con lo que restringió o hizo nugatoria la cuota de género.

Afirman, que el efecto negativo de tal interpretación sobre la aplicación de la cuota de género está demostrado en el estudio ‘Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final’, Aparicio Javier, Langston Joy y Pérez Bernardo. División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas Asociación Civil que a su vez cita textualmente.

Con base en lo anterior, las impetrantes concluyen que la interpretación que ha venido haciendo la autoridad electoral de la excepción a la cuota de género en dichos acuerdos ha producido una grave distorsión a la cuota de género, restringiendo o haciendo nugatoria la intención de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del legislador ordinario, en favor de la participación de las mujeres en candidaturas a cargos de elección popular.

Tales argumentos devienen **inoperantes**, en la medida de que, a través de ellos, se pretende que en este momento, esta Sala Superior se pronuncie respecto de la legalidad del Acuerdo CG225/2002, aprobado por el Consejo General del IFE en el año de dos mil dos, en relación con los artículos 175 A, 175 B y 175 C del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese tiempo, así como en diversos acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en diversos procesos

electorales entre ellos el Acuerdo CG523/2008 del cuatro de diciembre de dos mil ocho; en relación con el texto del actual artículo 219 del Código aludido.

En efecto, no es dable a este órgano jurisdiccional pronunciarse en torno a si es verdad o no lo que aseveran las actoras en el sentido de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su integración relativa al dos mil dos, se extralimitó al emitir el Acuerdo CG225/2002, en relación con los artículos 175 A, 175 B y 175 C del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese tiempo, y del acuerdo CG523/2008 del cuatro de diciembre de dos mil ocho; en relación con el texto del actual artículo 219 de la propia ley electoral, porque ello implicaría el examen de agravios hechos valer fuera de los tiempos que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación prevé para tal efecto, siendo que, en su momento, de haber sido o no impugnados los acuerdos a que se refieren las actoras, a la fecha han surtido sus efectos, además de que quedaron sin materia al haber concluido los procesos electorales que en su oportunidad reglamentaban; por lo tanto, no pueden ser analizados ni aún so pretexto de evidenciar la ilegalidad del acuerdo que ahora se impugna, pues en todo caso, esto solo se puede lograr a través de los agravios directos que en contra el mismo hicieron valer las accionantes y no trayendo a colación y tachando de ilegales o incorrectos diversos acuerdos emitidos por la autoridad responsable con anterioridad.

Esto es así, ya que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 8, 9, fracción I, incisos d) y e), y 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que establecen que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable; que deberán identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo, así como mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones

por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que tales medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones, que se hayan consumado de un modo irreparable; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley.

Se puede concluir que cuando en un medio de impugnación que se promueve oportunamente contra un acto determinado y concreto, en el caso, el acuerdo CG327/2011 emitido el siete de octubre de dos mil once por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se hacen valer agravios de naturaleza histórica aun cuando se refieran al mismo tema del reclamado, con la finalidad de que un órgano jurisdiccional se pronuncie sobre la legalidad de actos anteriores y diversos, a saber, los acuerdos CG225/2002, en relación con los artículos 175 A, 175 B y 175 C del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese tiempo, y del acuerdo CG523/2008 del cuatro de diciembre de dos mil ocho; en relación con el texto del actual artículo 219 de la propia ley electoral; los agravios de mérito deben declararse inoperantes, ante la imposibilidad de la referida autoridad de pronunciarse sobre la legalidad de actos que técnicamente ya causaron estado y surtieron efectos, sobre los cuales, de haberse impugnado directamente en esta época, lo procedente hubiera sido desechar los juicios relativos.

De ahí lo **inoperante** de los referidos agravios históricos que hacen valer las actoras, en la medida de que esta Sala Superior no calificará si los acuerdos destacados tomados en su momento por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, son correctos o no o si dicha autoridad al emitirlos se excedió o no en sus funciones reglamentarias.

Sin embargo, caber señalar que, desde otra perspectiva, los argumentos de mérito resultan atendibles, exclusivamente por cuanto hacen una referencia de la evolución histórica de la implementación de la cuota de género en el país y las reglamentaciones que en su momento dieron origen.

II.- Agravios respecto de la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” contenida en los párrafos tercero y quinto del punto de acuerdo decimotercero.

Por otra parte, las actoras aducen que el acuerdo impugnado incumple con los principios constitucionales de certeza y de legalidad. Lo anterior porque, de cumplirse la “recomendación” referida, las mujeres perderían la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en todas las fórmulas en las que el propietario sea hombre. En opinión de las inconformes, tal “recomendación” debería estar dirigida exclusivamente a las fórmulas de candidatos encabezadas por mujeres. Adicionalmente, alegan que la “recomendación” impugnada carece de fundamento legal.

Este agravio es **parcialmente fundado**.

En primer término debe tenerse en cuenta que la cuota de género prevista en el párrafo primero del artículo 219 del Código electoral federal 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 u otro en particular; es decir, lo que procura es un equilibrio razonable entre ellos.

Lo anterior se desprende no sólo del artículo 218, párrafo 3, del citado código, sino también del propio artículo 219, párrafo primero, en el que se exige que *“la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral”* estén integradas *“con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género”*, pero no favorece a ninguno en particular. Por el contrario, precisamente señala que se debe procurar la paridad de género en la distribución de esas fórmulas.

Ahora bien, el hecho de que el artículo 218, párrafo 3 del referido código, obligue a los partidos políticos a procurar la paridad de género en la vida política del país implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido. 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, los partidos políticos postulan candidatos a diputados y senadores 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. Ello en términos de los artículos 51, 57 y 63 de la Constitución, y 20 y 218 del Código de la materia.

El hecho de que una misma fórmula esté conformada por candidatos de un mismo género en forma alguna vulnera la paridad exigida por la norma. Esto es así porque si los candidatos propietarios cumplen con la regla prevista en el artículo 219, párrafo 1, del código electoral sustantivo, 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 sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos, en consonancia con lo exigido por el artículo 218, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido es parcialmente fundado el agravio de las actoras en el sentido de que la recomendación contenida en los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado es indebida al aplicarse para todas las candidaturas. Siendo 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.

Por lo anterior, no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género.

Ahora bien, el mandato constitucional contenido en el párrafo segundo del artículo 1º establece que las normas relativas a los derechos

humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. 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), esta Sala Superior considera procedente modificar el acuerdo impugnado.

Por una parte, la modificación que se proponga debe garantizar que al menos el cuarenta por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondan al mismo género. Con esto se garantiza que la postulación cumpla con la equidad de género.

Por otra parte, la propuesta también debe garantizar que esa equidad se refleje en el ejercicio del cargo, por ende, todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos del mismo género a que se refiere el artículo 219, fracción 1, del Código de la materia, antes referidas, deberán pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Ahora bien, el principio de equidad de género resulta aplicable para el caso de todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual sean elegidos. Tan es así que el propio Código federal electoral, en su artículo 220, establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de ellos habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Por lo anterior, los dos criterios que se establecieron en párrafos anteriores para que se cumpla con las disposiciones de género, son aplicables tanto en el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, siendo que ambos casos están regulados en el acuerdo impugnado.

En este contexto, lo procedente es modificar los párrafos tercero y quinto del punto DECIMOTERCERO 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 primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo

cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género.

III.- Agravios en los que se alega un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria al haber introducido la responsable una definición de “Proceso Democrático” que distorsiona y puede anular el derecho de cuotas de género que establece la fracción 1, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por cuanto va más allá de los alcances de la fracción 2, de dicho numeral.

En atención a que en el presente medio de impugnación se plantea la ilegalidad del Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once “... por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”; concretamente, del contenido de los párrafos del tercero al quinto del punto Decimotercero, por considerar las actoras que existió exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria, resulta pertinente tener presentes los límites de dicha facultad de la autoridad responsable.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley. En el caso en estudio, es el artículo 118, párrafo 1, incisos a) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se confiere tal potestad al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa o subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley implica que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada

materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, es el legislador ordinario el que ha de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento.

El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo xxv, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”. *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a*

la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición”.

Aseveran las actoras que la definición de “procedimientos democráticos” contenida en el párrafo cuarto del punto decimotercero excede la facultad reglamentaria y vulnera el principio de reserva de ley, en la medida de que definir el concepto de “proceso de elección democrático” no corresponde a la responsable ya que del artículo 219, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que esa definición corresponde a los estatutos de cada partido político, sin que sea suficiente que se mencione como fundamento la tesis de jurisprudencia 3/2005, ya que dicha tesis no permite el establecimiento de excepciones a la cuota de género que “desborden” o vayan más allá de lo previsto en el mencionado numeral.

También afirman que al establecer que se debe entender como proceso de elección democrático el de designación a través de convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por la militancia del partido, la autoridad posibilita la invalidación por completo la hipótesis de cuota de género establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tratándose de candidatos por el principio de mayoría relativa, ya que permite que un partido político decida que sus trescientas fórmulas de candidatos a diputados federales y las sesenta y cuatro fórmulas de candidatos a senadores sean de “candidato único” o de “unidad”, que todos los postulados sean hombres y que sean electos a través del proceso de convención o asamblea.

Los agravios de mérito son **sustancialmente fundados y suficientes para modificar el acuerdo impugnado.**

Ante todo, es preciso establecer que el contenido integral del precepto reglamentario que se tacha de ilegal, a saber, el punto Decimotercero del Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once “... por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012” el cual es del tenor literal siguiente:

“DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, **procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.**

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada **procurando que la fórmula completa se integre 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”.

Las actoras consideran que se violan los principios de congruencia interna, legalidad y objetividad, al dictar sin fundamento ni motivación y excediéndose en su facultad reglamentaria al definir el concepto de “Proceso de elección democrático”, en los términos siguientes:

“Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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...”.

Aseveran que la redacción del párrafo cuarto de dicho numeral va más allá del contenido del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

“Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición **las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático**, conforme a los estatutos de cada partido”.

En principio, para dar respuesta al agravio de las accionantes, es necesario analizar el contenido de la fracción cuarta del punto decimotercero, bajo el principio de la jerarquía normativa para establecer si existe o no, un exceso entre la misma y la norma que pretende reglamentar.

Como ya se señaló la fracción 2, del referido artículo 219, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concreta a establecer que quedan exceptuadas de la obligación de registrar listas en las que se cumpla con 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.

Sin embargo, la responsable, en lo que interesa al caso, estableció las consideraciones al respecto de la cuota de género que se aprecian a fojas tres, siete y ocho del acuerdo impugnado, en los considerandos 11 y 13, así como en el propio punto de acuerdo Decimotercero. Éstas se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Que los partidos políticos están obligados a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres;
- Que de la totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas a Diputados como de Senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, por lo que deberán presentar como máximo 180 y 38

candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género;

- Que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada, procurando que la fórmula completa se integre 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;
- 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;
- Que es necesario precisar lo que debe entenderse por proceso de elección democrático, en concordancia con lo establecido por la tesis de jurisprudencia número 3/2005 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Que por procedimiento democrático debe entenderse aquél 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.

En esta medida debe tenerse que la responsable desarrolló el contenido de la locución “procedimiento democrático”, al establecer que se trataba de todo aquel en el que 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 que, la aludida fracción 2, 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, lo característico de la definición a que alude el cuestionado punto decimotercero fracción cuarta del acuerdo impugnado, es que precisa de manera concreta lo que debe entenderse por el término “proceso democrático” que se contiene en la salvedad del artículo 219 del Código Electoral, y por tanto, establece una cualidad que no se contempla expresamente en la ley.

Así las cosas, es evidente que, el párrafo cuarto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, no se apega al principio de jerarquía normativa, en la medida de que, el Consejo General, modificó o alteró el contenido de la fracción 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no sujetarse al límite natural de los alcances de la disposición que pretendió reglamentar, en la que el término “proceso democrático” queda delimitado a los que prevean los propios estatutos de los partidos políticos.

Siendo que, como ya se explicó, el principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo, sin embargo en el caso lo que el órgano administrativo electoral está haciendo es establecer el qué se entiende por “proceso democrático” y el cuándo se debe entender que se está ante el mismo esto es, precisa que un proceso democrático es 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.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley y en el caso es claro que el artículo 219 fracción 2, del código electoral no prevé la definición expresa de lo que se debe entender por un proceso democrático conforme a los estatutos de los partidos políticos, por lo que como lo alegan las actoras la definición de mérito rebasa las facultades reglamentarias al responder en todo caso, a las tres primeras preguntas, no así al cómo se aplicarán.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

En el caso, es evidente que se están agregando supuestos normativos a la legislación porque esa definición extiende por sí misma el concepto de “proceso democrático” al interior de 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 en 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 1, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció en su favor.

No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que la responsable hubiese sostenido que su actuar era concordante con la jurisprudencia de esta Sala Superior del 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 que 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, como ya se dijo, requiere en su aplicación e interpretación de un tratamiento especial de interpretación con perspectiva de género, que no necesariamente otorga la definición general que la responsable estableció apoyándose en el contenido de la jurisprudencia referida.

Lo anterior, con mayoría de razón si se considera que la esencia del establecimiento de la cuota de género tiene como objetivo el alcanzar la igualdad real en lo político electoral entre los hombres y mujeres, siendo que, 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 es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, al contrario *sensu*, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Dicho criterio de interpretación deriva de lo establecido en el artículo 1, párrafo 2 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 esta autoridad jurisdiccional, en la tesis jurisprudencial 29/2002, en los siguientes términos:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto,

los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.”

En aplicación de dicho criterio, los límites constitucionales a la igualdad entre los géneros, en el contexto del registro de candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, no deben ser interpretados de tal manera que se permita una limitación a tales derechos, por el contrario, 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, siendo que, como lo muestran las actoras con el estudio¹: “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final”, que refieren en sus agravios, la inclusión de una definición similar a la que ahora se combate ha generado en los hechos un efecto negativo sobre la aplicación de la cuota de género.

Esto daría lugar a la revocación de la norma impugnada para efectos de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral elimine la definición de lo que debe entenderse por la locución “procedimiento democrático”. Sin embargo, ante la cercanía del inicio del

¹ Aparicio Javier, Langston Joy y Pérez Bernardo. División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), noviembre de 2009 (consultable en www.cide.edu.mx).

periodo de precampañas del Proceso Electoral Federal actualmente en curso (dieciocho de diciembre de dos mil once)², la Sala Superior considera necesario sustituirse en la autoridad responsable y, en plenitud de jurisdicción, modificar el contenido de la norma impugnada expulsando de su texto el párrafo cuarto del que se habla.

De esta manera, el procedimiento democrático por el que en su caso, se elegiría a los candidatos a diputados o senadores por el principio de mayoría relativa estaría definido por las particularidades de los procedimientos previstos en los estatutos de cada partido político como lo establece expresamente la fracción 2, del artículo 219, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que, eliminándose del reglamento esa definición, la norma en cuestión ya no genera la incertidumbre que alegan las actoras, pues el significado de la norma queda circunscrito a lo previsto en los estatutos correspondientes de los partidos políticos.

Sin que ello implique que serán los partidos políticos quienes en sus estatutos definirán lo que debe entenderse por “proceso democrático”, como lo pretenden hacer ver las actoras, ya que, en todo caso la frase conforme lo establezcan los estatutos de los partidos políticos, implica que se refiere a los procesos de elección democráticos que ya se encuentran establecidos en dichos estatutos, y que, por ende, rigen su vida interna, puesto que, no existe en la Constitución o en la ley electoral una norma expresa que faculte o reserve a los partidos políticos la posibilidad de establecer normas que reglamenten o complementen a la legislación electoral ordinaria o reglamentaria; ya que ello trastocaría los principios de subordinación jerárquica y llevarían al absurdo de que sean los propios sujetos de la ley, en el caso los partidos políticos, y no las autoridades establecidas al efecto, los que establezcan las normas reglamentarias tendentes a dar funcionalidad a las normas jurídicas.

² De conformidad con el punto de acuerdo OCTAVO del Acuerdo CG326/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el periodo de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil once.

Siendo que, como ya se explicó, el principio de reserva de ley implica que una disposición constitucional confiere reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, verbigracia los estatutos de los partidos políticos, cosa distinta es lo que en el caso sucede, en el que el artículo 219, fracción 2, del citado código, remite a los procesos democráticos ya previstos en los propios estatutos, lo que no implica que se esté reservando a los partidos políticos la facultad para reglamentar sobre el tema, sino que se insiste, se trata únicamente de una remisión a los procedimientos democráticos que ya prevén los referidos estatutos.

Lo anterior en el entendido de que, por lo que toca a la cualidad “democrática” de los procedimientos para la designación de candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa, se puede asumir que, en principio, está dada por los propios estatutos de los partidos políticos. Ello en razón de que tales cuerpos normativos, una vez vigentes, se presumen constitucionales y legales y, en consecuencia, democráticos. Esto, por supuesto, sin perjuicio del derecho que tienen los militantes de un partido político a impugnar en cualquier momento los estatutos de un partido por actos de aplicación, en términos del artículo 47, párrafo 3 del mismo Código.

En efecto, el artículo 27, párrafo 1, inciso d) del Código electoral federal señala que los estatutos de los partidos políticos establecerán, entre otras cuestiones, las normas para la postulación democrática de sus candidatos. La Sala Superior ya ha definido los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos políticos para ser considerados democráticos, entre los que se exigen procedimientos de elección que garanticen igualdad en el derecho a elegir y ser elegido como dirigente y candidato, así como la adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido. Esto se desprende de la Jurisprudencia 3/2005, consultable en las páginas 295 a 298 en la Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y tesis en materia electoral Volumen 1, Jurisprudencia, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra señala:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente,

así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.

Estas disposiciones dejan claro que los estatutos de los partidos políticos deben ser democráticos y algunos lineamientos básicos para definir esa cualidad. Sin embargo, el hecho de que las normas impongan una carga no presupone que la misma se haya cumplido.

No obstante lo anterior, el caso de los estatutos de los partidos políticos es distinto. De lo dispuesto en los artículos 30, párrafo 1, 38, párrafo 1, inciso 1), y 47, párrafo 1, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sigue que una condición para que esos estatutos entren en vigor es que el Consejo General del Instituto Federal Electoral declare su procedencia constitucional y legal. Esto implica que la aludida autoridad verifica que los estatutos cumplan con todos los requisitos que les exigen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código de la materia, entre los que se encuentra el establecimiento de normas para la postulación democrática de candidatos. Así, el cumplimiento de

esos requisitos es una condición necesaria para que los estatutos de todo partido político entren en vigor.

En este contexto, se puede asumir razonablemente que, en principio, 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 en el párrafo 2 del artículo 219 del Código de la materia. Esto, por supuesto, sin perjuicio del derecho que tienen los militantes de un partido político a impugnar en cualquier momento los actos de aplicación de esos estatutos, en términos del artículo 47, párrafo 3 del mismo Código.

Lo anterior hace innecesario que esta Sala Superior aborde los agravios en el que las actoras afirman que la responsable no fue exhaustiva porque no analizó el contenido de los estatutos de todos los partidos políticos, porque agrega que de haberlo hecho, habría concluido que ninguno contiene una definición de “procesos interno de elección democrática” y que ante tal circunstancia, la responsable debió hacer una interpretación conforme del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, procurando la máxima expansión de los derechos de las mujeres, en lugar de hacer nugatorio lo establecido en el párrafo 1 del artículo aludido; lo mismo que aquellos en los que se afirma que, la porción normativa impugnada no establece puntualmente, en términos cuantitativos y en relación a otra cifra, qué debe entenderse por “número importante de delegados”, lo que genera falta de certeza, ya que no estableció parámetros específicos para definir cuántos delegados son “importantes” para efecto de considerar que un procedimiento de selección de candidatos es democrático.

SEXTO. Efectos de la sentencia. Por todo lo expuesto, y con fundamento en el artículo 84, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al haberse encontrado fundados esencialmente los argumentos torales de las ciudadanas impugnantes, esta Sala Superior determina modificar el acuerdo CG327/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once “... por

el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”, en los siguientes aspectos:

a) Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero, que decía:

“Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, 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 la que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia”.

b) Modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero 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 observado 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 por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. ...

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. **En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento 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 consecuencia, se vincula a la autoridad responsable para que a la brevedad posible refleje en el acuerdo de mérito las modificaciones referidas y las publique de inmediato.

El Consejo General responsable también queda vinculado a informar a la Sala Superior sobre el cumplimiento de esta ejecutoria, dentro de los tres días siguientes a la realización de la sesión respectiva. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se acumulan los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano **SUP-JDC-12625/2011, SUP-JDC-12626/2011, SUP-JDC-12627/2011, SUP-JDC-12628/2011, SUP-JDC-12629/2011, SUP-JDC-12630/2011, SUP-JDC-12631/2011, SUP-JDC-12634/2011** y **SUP-JDC-12635/2011** al diverso juicio **SUP-JDC-12624/2011**. En consecuencia, glóse copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se modifica el Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once “... por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”, para quedar en los términos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. En consecuencia, **se ordena** al Consejo General del Instituto Federal Electoral que a la brevedad posible refleje en el acuerdo de mérito las modificaciones referidas y las publique de inmediato, informando sobre el cumplimiento dado en los términos de la parte conducente del último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO. Se confirman en lo restante que fue materia de la impugnación el contenido del ordinal Decimotercero del referido acuerdo CG327/2011.

Notifíquese personalmente a las actoras 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 en el domicilio señalado en su demanda; por **estrados** a las actoras María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara por no haber sido señalado domicilio en su escrito de demanda, y a los demás interesados por la misma vía, y por **correo electrónico** al Instituto Federal Electoral por así solicitarlo en el informe circunstanciado rendido ante esta autoridad. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29 y 84, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como tal y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto con reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera y el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE
JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA
**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO
**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO
**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO
**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO
**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO
**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO CON RESERVA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, EN LA SENTENCIA DICTADA POR ESTA SALA SUPERIOR EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS.

Si bien coincido con el sentido de la sentencia emitida en los juicios al rubro indicados, en la que se ordena modificar el acuerdo CG327/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cuanto a suprimir el párrafo cuarto del punto decimotercero del acuerdo controvertido, que preveía lo que se debe entender por “procedimiento democrático”, para el efecto de determinar el supuesto de excepción al cumplimiento de la denominada “cuota de género”, en el registro de candidaturas; también es verdad que no coincido con la modificación de los párrafos tercero y quinto del aludido punto decimotercero del acuerdo impugnado, en cuanto se resuelve que los partidos políticos y las coaliciones, 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 de cuarenta por ciento de un género y máximo sesenta por ciento del otro género, del total de candidatos propietarios a diputados y senadores), se debe aplicar tal cuota a la fórmula completa, es decir, a propietarios y suplentes.

Al respecto debo decir que no coincido con lo sustentado por la mayoría, dado que se está imponiendo un deber jurídico no previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la legislación electoral federal, en cuanto que la fórmula completa, para el registro de una candidatura, corresponda a miembros (propietario y suplente) del mismo género. Al caso cabe citar el texto de las disposiciones legales que a continuación se transcriben.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Artículo 221

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.
2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

En mi opinión, conforme con el párrafo 1, del artículo 219, del vigente Código electoral federal, los partidos políticos y las coaliciones deben observar, como requisito para su registro, que el cuarenta por

ciento de los candidatos propietarios a diputados y senadores sean del mismo género, lo cual sólo comprende a los propietarios de la fórmula, pero de ninguna manera el imperativo legal se extiende a los candidatos a diputados y senadores suplentes; imponer este requisito, para mí, no tiene sustento constitucional ni legal y tampoco se sustenta en algún principio general del Derecho.

La misma argumentación es aplicable, en la conformación de las fórmulas de candidatos a diputados y senadores bajo el principio de representación proporcional, a que se refiere el párrafo 1, del artículo 220, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues del contenido de la disposición legal, no se advierte el deber de los partidos políticos para que los dos miembros de la fórmula de candidatos, correspondan al mismo género.

En diverso orden de ideas, considero pertinente exponer que no coincido con la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la determinación consistente en que en el caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa, mediante un procedimiento de elección democrático, **deberá presentar como mínimo ciento veinte y veintiséis candidatos** propietarios de un mismo género, a diputados y senadores, respectivamente.

Lo anterior porque, en mi opinión, se contraviene el principio democrático que debe imperar en los procedimientos electorales federales, previsto en los artículos 39, 40 y 41, párrafo segundo, base 1, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son al tenor siguiente:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

[...]

Por tanto, es conforme a Derecho argumentar que el principio democrático es un valor constitucional de observancia general, cuya finalidad es que la vida política de los ciudadanos se rija por ese principio, tan es así que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que afirmo que la democracia es un valor constitucional insustituible, en el cual se basa la organización de los propios partidos políticos.

Es mi opinión que ese principio democrático, conforme al sistema normativo vigente, no admite excepciones, es más el artículo 219, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé claramente que la regla de cuota de género, al solicitar el registro de candidaturas, no se aplica a las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un procedimiento de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido político. Para mayor claridad, se transcribe el mencionado artículo:

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

En efecto, como se advierte de la disposición trasunta, el legislador ordinario, acorde con el mandato constitucional de privilegiar el principio democrático, en la elección de candidatos a diputados y senadores, sobre el principio de equidad de género, en el párrafo segundo del citado precepto, exceptúa de la llamada “cuota de género”, las candidaturas que sean resultado de una elección democrática, conforme a los estatutos de los partidos políticos.

Al respecto, cabe mencionar que lo previsto en el párrafo 2, del artículo 219 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, es acorde con la jurisprudencia de esta Sala Superior, en el sentido de que, al interior de los partidos políticos, se deben privilegiar los procedimientos democráticos en la elección de candidatos.

El mencionado criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia 3/2005, publicada en las páginas doscientas noventa y cinco a doscientas noventa y siete, del tomo Jurisprudencia, de la Compilación

de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia

que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. **La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio;** 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.

En consecuencia, es mi convicción que establecer como deber de los partidos políticos el registro de candidaturas con un mínimo de algún género, en detrimento de los procedimientos democráticos de

selección de candidatos, contraviene el principio de democracia y el sistema democrático previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 219, párrafo 2, del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, voto en contra de los puntos resolutivos y sus respectivas consideraciones, por las que se modifican los párrafos 3º y 5º del punto Décimo tercero del acuerdo controvertido.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, emito el presente **voto con reserva**, respecto de las consideraciones relativas a la modificación de los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo CG327/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**MAGISTRADO
FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN EL EXPEDIENTE
SUP- JDC-12624/2011**

Disiento con lo argumentado en la sentencia aprobada en el presente asunto, en lo referente a la interpretación dada al artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuanto a la equidad de género en las candidaturas de senadores y diputados, por lo que emito un voto concurrente en los términos siguientes.

En efecto, considero que la interpretación que debe hacerse del referido principio legal es la que hace el Consejo General del Instituto Federal Electoral consistente en que la proporción de cuarenta por ciento de un mismo género debe aplicarse a la totalidad de las candidaturas de diputados y senadores por ambos principios, es decir tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional.

Sólo en caso de que los candidatos de mayoría postulados por un partido político y que hayan sido electos por un proceso democrático partidista no cumplan con el porcentaje referido entonces deberá procederse a ajustar la lista de candidatos de representación proporcional de manera que del total de candidatos por ambos principios por lo menos el cuarenta por ciento sea de un mismo género.

Por ello disiento del criterio sostenido en el proyecto consistente en que dicho porcentaje se aplica para ambos principios, en virtud de que considero que la equidad de género en este ámbito debe ser vista como un todo.

Por lo anterior, si bien comparto el sentido del proyecto, emito un voto concurrente en lo relativo a la interpretación del artículo 219 del Código mencionado.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Contenido del CD

En los archivos que contiene el CD que acompaña a este volumen se presentan documentos atinentes al histórico juicio para la protección de derechos políticos identificado con el número SUP-JDC-12624/2011, interpuesto ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 7 de noviembre de 2011 por 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, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, mediante el cual demandaron el cumplimiento, por los partidos políticos nacionales, coaliciones electorales y el propio Instituto Federal Electoral, de la norma relativa a la llamada “cuota de género”, establecida en el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Los interesados en el tema encontrarán en esos documentos la secuencia que siguió el juicio, hasta el pleno acatamiento de la sentencia que, por unanimidad de votos, aprobaron los magistrados de la Sala Superior.

Los archivos se han ordenado por carpetas y por orden cronológico, conforme a lo siguiente:

1. Extractos de los dictámenes emitidos por las comisiones de las cámaras de Senadores y Diputados al aprobar el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se refieren al contenido de los artículos relacionados con la cuota de género (noviembre de 2007)

2. 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012 (CG327/2011).

3. Sentencia de la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-12624/2011, y acumulados.

4. Sentencia incidental de la Sala Superior, por la que niega la solicitud de aclaración de la sentencia SUP-JDC-12624/2011, y acumulados, presentada por el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, se modifica el acuerdo número CG327/2011, por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012 (CG413/2011).

6. Oficios que el C. director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral dirigió a diversos partidos políticos “interpretando” la sentencia de la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-12624/2011, y acumulados.

7. Incidente de inejecución de sentencia promovido ante la Sala Superior por la C. María de los Ángeles Moreno Uriegas, en relación a los oficios que el C. director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral dirigió a diversos partidos políticos “interpretando” la sentencia de la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-12624/2011, y acumulados; respuesta del citado funcionario a la Sala Superior y escrito que, en relación a esa respuesta, interpuso la incidentista ante la misma Sala Superior.

8. Sentencia de la Sala Superior en el incidente de inejecución promovido por la C. María de los Ángeles Moreno Uriegas.

9. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se acata la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el incidente de inejecución de sentencia promovido dentro de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificados con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados (CG-94/2012).

10. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se inicia el procedimiento especial al que se refiere el artículo 221 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CG-171/2012).

11. Integración de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, por género y grupo parlamentario.

Sobre los autores

José Tomás Figueroa Padilla es maestro en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco y licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Ha participado en la organización de procesos electorales desde 1997 y actualmente ocupa el cargo de consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, donde fue consejero electoral durante el periodo 2005-2010.

Clara Scherer es licenciada en Pedagogía por la UNAM. Fue presidenta de la Contraloría Social de la Comisión Nacional de la Mujer; candidata a diputada federal por el partido México Posible, articulista del diario *Excélsior*. Integrante de la Red Mujeres en Plural.

Silvia Hernández es militante del PRI; ha sido diputada federal y tres veces senadora de la República; directora del CREA; secretaria de Turismo. En su partido ha ocupado diversos cargos dirigentes, fue secretaria general de la CNOP-UNE. Actualmente es consultora en políticas públicas. Integrante de la Red Mujeres en Plural.

María de los Ángeles Moreno Uriegas es militante del PRI; ha sido diputada federal y dos veces senadora de la República, coordinadora

de los grupos parlamentarios de su partido en ambas cámaras; presidenta del CEN del PRI. Actualmente es diputada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Integrante de la Red Mujeres en Plural.

Jorge Alcocer V. es director de la revista *Voz y Voto*; coordinador general del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, s.c. Fue diputado federal y subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Ha participado en reformas electorales de 1986 a la fecha.

María del Carmen Alanís Figueroa es magistrada de la Sala Superior del TEPJF, de la que fue presidenta. Fue secretaria ejecutiva del IFE. Doctora en Derecho por la UNAM.

Jesús Isaac Preciado López realizó estudios en Política y Gobierno en la Universidad de Guadalajara y estudios de maestría y doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la New School for Social Research. Fue investigador en el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas; coordinador de la licenciatura en Sociología de la Universidad de Guadalajara y profesor en el ITESO. Es coordinador de asesores de la Presidencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Cesar Camacho Quiroz es presidente del CEN del PRI. Ha sido senador de la República; gobernador del estado de México; subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

Gustavo Madero Muñoz es presidente nacional del PAN. Ha sido senador de la República y coordinador de su grupo parlamentario en esa Cámara.

Jesús Zambrano Grijalva es presidente del CEN del PRD. Ha sido diputado federal y ha ocupado diversos cargos de dirección nacional en su partido.

Índice

<i>Introducción</i>	
José Tomás Figueroa Padilla	5
Génesis e impacto de la sentencia SUP-JDC 12624/2011	
<i>La Red Mujeres en Plural y su incidencia en la política</i>	
Clara Scherer	19
<i>El tren que detuvimos</i>	
Silvia Hernández	27
<i>Igualdad de género en la política</i>	
María de los Ángeles Moreno Uriegas	51
<i>Sentencia histórica</i>	
Jorge Alcocer V.	61
<i>Justicia electoral con enfoque de género</i>	
María del Carmen Alanis	75
<i>Mujeres e inclusión política, disparidades en el nivel subnacional</i>	
Jesús Isaac Preciado López	99

**La cuota de género en perspectiva partidista. Entrevista
a los presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD**

César Camacho Quiroz, PRI	119
Gustavo Madero, PAN	125
Jesús Zambrano Grijalva, PRD	129

Anexo

Sentencia en el expediente SUP-JDC 12624/2011	137
Contenido del CD	215
<i>Sobre los autores</i>	219

Cuota de género. Una sentencia histórica
compilado por Jorge Alcocer V.
se terminó de imprimir en julio de 2013
en los talleres de Consentido Publicitario,
Pavo 592, Colonia Centro, Guadalajara, Jalisco, México.

La edición estuvo al cuidado de Jaqueline de la O y Dolores Ponce.
Tipografía y formación: Julio Castro. Portada: Jesús García Arámbula.

ISBN: 978-607-8054-27-5



9 786078 105427 5

A casi dos décadas del inicio de la cuota de género en México, subsisten obstáculos para que las mujeres accedan a cargos de elección popular, sobre todo en el ámbito local para diputados y concejales municipales; su postulación como candidatas a gobernadoras o presidentas municipales sigue siendo una excepción, al igual que la designación de servidoras públicas de mando superior. Sin lugar a dudas, tal estado de cosas es atribuible a las debilidades institucionales de nuestro sistema político-electoral, que han impedido a las mujeres alcanzar una representación política acorde con su importancia demográfica, social y económica.

No obstante, en el ámbito federal se ha dado un avance significativo en el cumplimiento de la cuota de género. Fundamentales resultaron las disposiciones sobre la materia incorporadas en 2008 al Cofipe y la sentencia en el juicio SUP-JDC-12624, emitida en noviembre de 2011 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que determinó que la cuota debe cumplirse para candidaturas tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, sin excepción, y que en las fórmulas de candidatos que corresponden a dicha cuota, propietario y suplente deben ser mujeres.

En los ensayos compilados en el presente libro se analiza la evolución de la cuota de género en México, así como las implicaciones de la citada sentencia, que cabe considerar histórica. La discusión de los temas de la igualdad de género, la inclusión política de las mujeres y el avance de la democratización en el país habrá de enriquecerse con la lectura y análisis de estos textos.