

IX. Equidad de Género

Introducción

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 fue crucial en la consolidación del acceso a las mujeres a los cargos de elección popular. Se tuvieron que vencer muchas inercias y reticencias, tanto de los partidos políticos como de la autoridad electoral, para el cumplimiento de la cuota de género del 40%¹ en candidaturas al Congreso de la Unión.

La intervención de la Sala Superior en este proceso fue fundamental. Desde el inicio del proceso electoral emitió sentencias con perspectiva de género que resultaron eficaces para la remoción de los obstáculos existentes.

Marco normativo

La cuota de género a favor de la mujer en las candidaturas postuladas por los partidos políticos para el Congreso de la Unión se encuentra regulada en los artículos 218.3, 219.1, 220 y 221 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El artículo 218.3 establece los principios aplicables. Impone la obligación a los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y procurar la paridad de género en la postulación de candidatos al Congreso de la Unión, tanto para los electos por el principio de mayoría relativa, como de representación proporcional.

El numeral 219.1 regula la intensidad de la cuota de género en las candidaturas a diputados y senadores en un 40/60. Establece un mínimo de candidatas del 40% del total de postulaciones, procurando llegar a la paridad (50/50).

Por su parte, el artículo 220 introduce el principio de alternancia en las listas de representación proporcional. Conforme a este precepto, las listas se integran por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de los tramos debe haber dos candidaturas de género distinto de forma alternada, conforme al

¹ Artículo 219.1 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

esquema mujer-hombre-mujer,² de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo.³

Las sanciones por el incumplimiento de la cuota de género se encuentran en el artículo 221. El procedimiento prevé un requerimiento al partido o coalición que incurra en incumplimiento, para que en un plazo de 48 horas subsane la omisión, con el apercibimiento de amonestación pública en caso de no hacerlo. La siguiente fase en caso de incumplimiento comprende la imposición de la amonestación y un nuevo plazo de 24 horas para el cumplimiento. Finalmente, en caso de reincidencia no se registrarán las candidaturas correspondientes.

Finalmente, el artículo 219 contiene una excepción a la cuota de género que exime de su cumplimiento cuando las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección democrático, de acuerdo a lo establecido en los estatutos de cada partido político.

Como se verá más adelante, la ambigüedad de la expresión *proceso de elección democrático* y las múltiples interpretaciones que pueden resultar ha sido problemática en su aplicación, a tal grado que, lejos de ser una excepción, se puede convertir en una norma que puede anular por completo la cuota de género en las candidaturas de mayoría relativa.

El sustento constitucional de las cuotas de género se encuentra en el principio de igualdad material o sustancial entre mujeres y hombres que se obtiene de la interpretación de los artículos 1, párrafos primero y último, y 4, primer párrafo.

Un referente fundamental en el establecimiento de las acciones afirmativas es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (comúnmente conocida como CEDAW⁴ por sus siglas en inglés), ratificada por México el 23 de marzo de 1981.⁵

Este tratado internacional contiene obligaciones de carácter general a cargo del Estado Mexicano para garantizar el acceso de las mujeres a todas las esferas

² También conocido como *zipper*.

³ Al respecto véase la jurisprudencia 29/2013, de rubro: *REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS*. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=29/2013> (consultada el 2 de septiembre de 2013).

⁴ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

⁵ Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 1981.

de la vida en sociedad y, en específico, a los cargos públicos, mismas que no se consideran discriminatorias.

Así, el artículo 3 establece, de manera general, la obligación de adoptar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Por su parte, en materia política, el artículo 7, prevé la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condición con los hombres, ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; así como 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.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados

La promoción y resolución de este juicio ciudadano constituye un parteaguas en la interpretación y aplicación de la cuota de género establecida legalmente a favor de la mujer, al determinar directrices interpretativas que maximizaron la aplicación del derecho de igualdad material en favor de la mujer.

La materia de impugnación en el presente caso fue el Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), en el cual se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentaran los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el proceso electoral 2011-2012.⁶

En el considerando décimo tercero de dicho acuerdo se reguló lo relativo a la cuota de género. Los puntos controvertidos fueron los siguientes:

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2011.

- 1) Determinó que la cuota de género únicamente debía cumplirse cuando el partido político no eligiera a sus candidatos mediante un procedimiento de elección democrático.
- 2) Definió como procedimiento de elección democrático aquel en el que participe directamente la militancia del partido o la ciudadanía o, de forma indirecta, a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex professo* por dicha militancia.
- 3) Para las listas de representación proporcional se dispuso que los partidos políticos debían procurar que la fórmula completa se integrara por candidatos del mismo género.

Sobre la definición de procedimientos de elección democrático, la Sala Superior estimó que el Consejo General sobrepasó su facultad reglamentaria, pues estableció una cualidad no prevista expresamente en el artículo 219.2 del Cofipe, con lo que alteró el contenido de dicho precepto legal, pues el término referido queda delimitado a los que prevean los propios estatutos de los partidos políticos.

Asimismo, a partir de la finalidad perseguida por el legislador con el establecimiento de las cuotas de género en el Cofipe y la obligación impuesta a los partidos políticos en el artículo 218.3, de 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.

Por tanto, cuando se trate de una candidatura encaminada a cumplir con la cuota de género, se consideró que el suplente debía ser del mismo género, para lograr que dicho principio también permeara en la composición final del órgano legislativo.

Por lo anterior, se modificó el acuerdo impugnado a fin de que los puntos controvertidos antes descritos ahora establecieran lo siguiente:

- 1) En el marco de los procedimientos de elección democráticos establecidos en sus estatutos, los partidos políticos deben presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
- 2) Se suprimió la definición de procedimientos de elección democráticos.
- 3) Se estableció que las fórmulas postuladas para el cumplimiento de la cuota debían integrarse por candidatos del mismo género.

En cumplimiento de esta resolución, el Consejo General emitió el Acuerdo CG413/2011, por el cual modificó el considerando décimo tercero del Acuerdo CG327/2011, antes referido.

La anterior determinación fue impugnada mediante la promoción del juicio ciudadano SUP-JDC-14855/2011. Al resolverlo, la Sala Superior estimó confirmar el acuerdo impugnado, toda vez que los actores controvirtieron el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el SUP-JDC-12624/2011, lo cual no es jurídicamente posible.

Incumplimiento de la sentencia emitida en el SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados

El cumplimiento del criterio derivado del SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados encontró varios obstáculos, provenientes tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos.

Uno de ellos fueron los oficios DEPPP/DPPF /2997/2011, DEPPP/DPPF /0041/2012 y DEPPP/DPPF /0189/2012, dirigidos a los partidos Verde Ecológico de México, Revolucionario Institucional y Acción Nacional, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el cual da respuesta a diversas consultas relacionadas con las disposiciones legales y reglamentarias en materia de género para la postulación de candidatos.

En dichos oficios, el Director referido consideró que las candidaturas de mayoría relativa elegidas en un proceso de elección democrática quedaban exceptuadas de respetar la cuota de género prevista en la legislación electoral.

La emisión de este oficio motivó la promoción de un incidente de inejecución de la sentencia emitida SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados, el cual fue declarado fundado, pues en dicha resolución se dejó claro que independientemente del método de selección de candidatos, los partidos políticos deben garantizar el cumplimiento de la cuota de género, por lo que, al menos el 40 por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores por ambos principios deben corresponder al mismo género.

Por tanto, al considerar lo contrario, se estimó que el contenido de tales oficios contraviene los lineamientos indicados por la Sala Superior, por lo que se declaró que tales documentos carecían de efectos jurídicos.

Proceso de registro de candidatos a diputados y senadores

Dentro del proceso de registro de los candidatos a diputados y senadores, el Partido Acción Nacional presentó solicitudes de registro supletorio al Consejo General del Instituto Federal Electoral que no cumplían con las cuotas de género establecidas en el artículo 219.1 del Cofipe. Esta solicitud fue recibida el 22 de marzo de 2012.

Ante el incumplimiento de las cuotas de género, el 26 de marzo, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG171/2012, mediante el cual inició el procedimiento especial a que se refiere el artículo 221 del Cofipe.

El 27 de marzo la Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido emitió el acuerdo SG/080/2012, por el que se canceló la candidatura de diversos ciudadanos y se designó de manera directa a nuevas candidatas, con el fin de cumplir con las cuotas de género establecidas en la ley.

El 29 de marzo el Consejo General del IFE emitió el acuerdo CG193/2012 por el cual se registraron las candidatas a diputados federales.

Los candidatos sustituidos presentaron 39 juicios ciudadanos, que fueron resueltos de forma acumulada al SUP-JDC-475/2012 el 24 de abril de 2012.

En dicha impugnación se adujo la inconstitucionalidad del artículo 219, párrafo 1, del Cofipe, así como la contravención a diversos tratados internacionales, al considerar que se violentaba el derecho a la igualdad y no discriminación.

Los agravios de consideraron infundados, toda vez que la finalidad perseguida con el establecimiento de la cuota de género protege formalmente la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, y garantiza materialmente una efectiva participación de ambos géneros en los procedimientos de selección de candidaturas; que busca alcanzar la igualdad sustancial y no sólo la formal, pues se implementó para favorecer la equidad de género y la igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política. Por tanto, no se vulnera el principio de no discriminación, sino que por el contrario, pretende eliminarla del ámbito político, en razón al género.

Al igual que en el caso del PAN, el PRI presentó solicitudes de registro sin cumplir con las cuotas de género; lo cual generó un proceso similar al del PAN; así como la impugnación del acuerdo de registro de las candidatas por parte de los candidatos sustituidos.

Estas impugnaciones se resolvieron acumuladas al expediente SUP-JDC-510/2012, en el sentido de confirmar el acuerdo de registro correspondiente.

En esta impugnación no se formularon las cuestiones de inconstitucionalidad antes referidas y esencialmente se determinó que los lineamientos dados para el cumplimiento de las cuotas de género se habían precisado desde la emisión del SUP-JDC-12624/2011, determinación que ya había quedado firme.

Conclusiones

El proceso de consolidación de la cuota de género en las candidaturas postuladas para la integración del Congreso de la Unión no ha sido un proceso fácil. Ha sido necesario salvar numerosos obstáculos tanto en el ámbito de su regulación legal como su aplicación en sede administrativa y jurisdiccional.

En sus inicios, la cuota de género no era más que una mera sugerencia a los partidos políticos para promover en los términos de su reglamentación interna una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, mediante su postulación a cargos de elección popular.⁷

Posteriormente, se estableció una cuota de género del 30/70 en un transitorio de la reforma electoral de 1996, pero sujeta a la regulación en los estatutos de los partidos políticos.⁸ No fue sino hasta la Reforma Electoral de 2002 que la cuota de género del 30% se estableció legalmente, así como una sanción por su incumplimiento.⁹ Finalmente, la Reforma Electoral 2007-2008 aumentó la cuota de género de 30% a 40%.

Sin embargo, desde su previsión legal la cuota de género ha sido objeto de excepciones; pues conforme al texto de 2002, no resultaba aplicable cuando la candidatura fuera resultado de un proceso de elección mediante voto directo (artículo 175-C.3). Como ya se vio, la legislación vigente utiliza términos mucho más ambiguos, que incluso pueden generar que la cuota de género nunca se aplique, si se tiene en cuenta que los procesos de elección establecidos por los partidos políticos deben ser democráticos por definición, atendiendo a la naturaleza constitucional de dichos institutos políticos.

⁷ Artículo 175.3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de septiembre de 1993.

⁸ Artículo transitorio Vigésimo Segundo correspondiente al Cofipe, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

⁹ Artículos 175-A, 175-B y 175-C del Cofipe, reformado mediante decreto publicado el 24 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

De lo anterior, toda vez que conforme al diseño legal, los estatutos estarán sujetos a un proceso de verificación constitucional por parte del Instituto Federal Electoral, por lo que una vez que superan ese filtro y las eventuales impugnaciones ante la Sala Superior, existe la presunción de que los métodos de selección de candidatos previstos en los estatutos tienen el carácter de democrático.

Entendidos así, la consecuencia de la excepción tal como se encuentra redactada en la actualidad tendría como consecuencia que la cuota de género nunca resultara aplicable, pues el pretendido supuesto extraordinario, en los hechos, siempre se actualizaría.

En este sentido, las resoluciones de la Sala Superior, mediante la interpretación de los principios constitucionalmente relevantes, han resultado efectivas para la remoción de los obstáculos existentes y lograr, por un lado, el cumplimiento de la cuota de género en el registro de las candidaturas postuladas por los partidos políticos y coaliciones al Congreso de la Unión durante el proceso electoral federal 2011-2012.

Lo anterior trascendió a la integración de las cámaras. En la Cámara de Diputados fueron electas 184 mujeres, que equivale al 36.8% del órgano colegiado. En el caso de la Cámara de Senadores 43 de sus integrantes son mujeres (33.5%). Así, el Congreso de la Unión se integra por 227 mujeres, esto es, 36.1% del Poder Legislativo Federal.

En ambos casos se logró derribar la barrera de 30% conocida como *techo de cristal*,¹⁰ considerada como el punto crítico que es necesario traspasar para que la legislación cuente con acciones afirmativas efectivas con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular y que se está en camino de lograr condiciones de igualdad material. Incluso estos resultados fueron calificados como un aspecto positivo por el Comité de la CEDAW.¹¹

Desde el punto de vista jurídico, las resoluciones de la Sala Superior han logrado remover ciertas concepciones sobre las cuotas de género establecidas a

¹⁰ Es una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres. Se trata de un techo que limita sus carreras profesionales, difícil de traspasar y que les impide seguir avanzando. Es invisible porque no existen leyes o dispositivos sociales establecidos y oficiales que impongan una limitación explícita en la carrera laboral a las mujeres. Véase Burin, Mabel. Una hipótesis de género: el techo de cristal en la carrera laboral en *Género, psicoanálisis y subjetividad*. Paidós, 1996.

¹¹ Observaciones finales aprobadas en el 56 periodo de sesiones del Comité, aprobadas el 7 de agosto de 2012.

favor de la mujer, relacionados con la afectación al principio de igualdad, basadas en una concepción formal de dicho principio, que en la actualidad ya se encuentran superadas.

Históricamente, el principio de igualdad se ha concebido desde un punto de vista formal, al establecer que era suficiente el reconocimiento de una igualdad ante la ley de todo individuo para inhibir cualquier tipo de desigualdad social, al ser colocados jurídicamente en la misma posición.

Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento formal de igualdad, ha quedado demostrado que la discriminación de la cual son objeto ciertos grupos sociales, como las mujeres, impide su desarrollo pleno en sociedad, por lo que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho como es México, y de acuerdo al principio de progresividad de los derechos humanos reconocido en el artículo 1 constitucional, el principio de igualdad se reconfigura para dar lugar al principio de igualdad material o sustancial que toma en cuenta esas diferencias sociales y sirve de sustento para el establecimiento de acciones afirmativas concebidas como medidas de carácter temporal a fin de revertir la situación de discriminación que ciertos grupos sociales han padecido.

Es así como las acciones afirmativas se integran como elemento fundamental de las elecciones democráticas, que justifican el establecimiento de ciertas modalidades a los derechos políticos de votar y ser votado para dar cabida a la participación de las mujeres en el ámbito político.

De esta forma la pauta marcada por la Sala Superior al resolver estos casos con perspectiva de género contribuyen al fortalecimiento de la democracia en nuestro país.