

ALCANCES Y LÍMITES DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES

*Laura Lizette Aragón Castro **

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Sumario: I. Introducción; II. Marco teórico: la comprensión de conceptos básicos; III. Los derechos políticos de las mujeres en México y la evolución de las cuotas electorales; IV. Análisis de la sentencia SUP-JDC-1154/2010; V. Análisis general de los criterios y formas de interpretación utilizados en la sentencia; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Este documento se realizó gracias a la iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, en un ejercicio de transparencia y rendición

* Politóloga del Tecnológico de Monterrey, maestra en Administración Pública, *Magna Cum Laude*, por la Ecole Nationale d'Administration (ENA), Estrasburgo, Francia.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de cuentas digno de reconocerse, comparte sus resoluciones con ciudadanas y ciudadanos para que sean analizadas y comentadas.

La resolución SUP-JDC-1154/2010, que se estudiará, trata las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres en la política mexicana. En la sentencia se analiza, de manera específica, la viabilidad de hacer valer la paridad en los partidos políticos para la designación de las personas que los representan ante los órganos electorales.

En una primera parte se explicarán algunos conceptos básicos, útiles para analizar la sentencia desde una perspectiva de género. En una segunda, se hará referencia a la evolución de los derechos político-electorales de las mujeres en México y de la implementación de “cuotas de género”. En tercer y último lugar se analizarán los hechos, los agravios presentados por la demandante y la respuesta del Tribunal. Finalmente, se evocarán algunos criterios y modelos de interpretación que pudieran incluirse en el análisis de la sentencia.

II. Marco teórico: la comprensión de conceptos básicos

Género, sexo y feminismo

El análisis de esta sentencia se hace desde la perspectiva de género. Por ello, resulta pertinente clarificar algunos conceptos desarrollados por el movimiento feminista, entendido como el que se refiere a

todas aquellas personas y grupos, reflexiones y actuaciones orientadas a acabar con la subordinación, desigualdad, y opresión de las mujeres y lograr, por tanto, su emancipación y la construcción de una sociedad en que ya no tengan cabida las discriminaciones por razón de sexo y género (Castells 1996, 10).

Para empezar, la correcta distinción entre los conceptos de sexo y género puede contribuir a establecer normas más claras y a favorecer una mejor aplicación e interpretación de la ley.

El sexo se refiere a las características biológicas de las personas, que generalmente son inamovibles —salvo por intervenciones quirúrgicas que se han desarrollado en los últimos años, pero que continúan impactando a un número extremadamente limitado de la población—. ¹ Para efectos de este análisis, se entenderá que el sexo está relacionado con las características anatómicas de las personas y sus atributos biológicos, que en principio son estáticos.

En cambio, el género es una construcción social que se refiere a los comportamientos, las expectativas y los roles que se le asignan a las personas de acuerdo con el sexo que tienen al nacer. La ideología patriarcal le atribuye en automático diferentes roles a dos bebés similares, con base exclusivamente en los órganos sexuales de cada uno, y genera expectativas contrarias para ambos. Estas creencias, valores y asignaciones están relacionados con el género.

El sexo se refiere, entonces, a las características biológicas inamovibles, en contraposición con el género, que analiza las imposiciones de roles y características de acuerdo con el sexo y las relaciones de poder desigual que se generan como consecuencia de esta asignación diferenciada. ¿Existe algún problema o beneficio en que la sociedad tenga expectativas, asigne roles y comportamientos diferentes a hombres y mujeres?

De acuerdo con la teoría feminista, esta asignación desigual es una de las causas fundamentales de la discriminación contra las mujeres.

Las diferencias entre mujeres y hombres se exacerban debido a los roles tradicionales de género, que devienen en relaciones de poder desiguales y provocan un ciclo de desventajas heredadas de generación en generación (Salles y Paz 2004).

¹ Es decir, las operaciones quirúrgicas para modificar el sexo de una persona, por medio de la eliminación o construcción de los órganos genitales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Las características, roles y comportamientos esperados y atribuidos a los hombres tienen mayor valor y prestigio que aquellos que se les asignan a las mujeres. Esta situación se refleja en los parámetros de referencia de éxito de la sociedad, que se basan en modelos a seguir vinculados con personajes políticos, líderes de negocios, artistas, deportistas, e incluso súper héroes, que en su mayoría son hombres.

Las ventajas o privilegios para los hombres, derivados de la socialización, se relacionan con la asignación de la esfera pública y el poder para ellos. Así, se crean normas en función de sus necesidades y reglas que fomentan y regulan su participación en la vida política del país y en los órganos de decisión, de acuerdo con sus intereses y visión, los cuales no necesariamente responden a los de las mujeres.

La valoración diferenciada de las actividades que pueden y deben realizar hombres y mujeres sólo por el hecho de tener genitales distintos, es una realidad y se traduce en múltiples formas de discriminación contra las mujeres. Esta tasación jerarquizada a favor de los hombres comienza aun desde antes del nacimiento y ha tenido consecuencias desastrosas. Por ejemplo, actualmente en algunos países de Asia existe déficit de mujeres, ya que cientos de miles de familias han decidido abortar a las niñas por el solo hecho de ser mujeres (Xiran 2010).

Así, las expectativas que se tienen de una persona con base en su sexo, pueden ser el origen de la discriminación que está relacionada justamente con la construcción de creencias y, por lo tanto, con el género.

Por todo esto, género y sexo no son sinónimos, así como tampoco género y mujer.

El género, en definitiva, no es un término que viene a sustituir al sexo, es un término para darle nombre a aquello que es construido socialmente sobre algo que se percibe como dado por la naturaleza (Facio 2000, 19).

No obstante lo anterior, en México los propios partidos políticos e instituciones electorales no distinguen la diferencia entre género y sexo y suelen usar los conceptos de manera intercambiable.

En el Estatuto del Partido de la Revolución Democrática (EPRD) se utilizan ambos términos como sinónimos:

Artículo 8. Las reglas democráticas que rigen la vida interna del Partido se sujetarán a los siguientes principios básicos:
e) (...) asegurando que en cada bloque de dos *haya uno de género distinto y de manera alternada*, respetando el orden de *los géneros*[‡] del primer bloque hasta completar la lista correspondiente (EPRD artículo 8, apartado e).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe 2008) tampoco distingue entre ambos términos.

Artículo 220. 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 (Cofipe, artículo 220).

En la sentencia SUP-JDC-1154/2010 se intercambian igualmente los conceptos género y sexo, posiblemente porque así está establecido en las normas antes citadas o por considerar que es irrelevante la diferencia entre ambos conceptos.

El Cofipe y el EPRD hacen menciones reiterativas a la paridad de género, asumiendo posiblemente y de manera inadecuada que el género es sinónimo de mujer. En todo caso, la paridad debe entenderse como el equilibrio y por lo tanto el otorgamiento o postulación de 50% de los cargos para las mujeres.

Las cuotas —una forma de medidas especiales de carácter temporal— se refieren a un porcentaje (ya sea de postulación, presencia o participación) que debe asignarse a un grupo específico, por ejemplo, a las mujeres (Cofipe, artículo 219). La paridad, en cambio, implica una distribución igualitaria en la que las mujeres y los hombres obtienen cada uno 50% de las candidaturas o cargos.

[‡] Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La paridad constituye un movimiento de fondo favorable a las mujeres como individuos, pero también una fuente profunda de modificación del lugar de las mujeres en la sociedad. Parecería difícil ir más lejos en el plano legislativo, son más bien ciertos comportamientos o visiones de la sociedad que conviene hacer evolucionar. Los derechos, siendo los mismos, falta que se hagan comprender, aceptar y aplicar (*Vie publique*).

En México, el derecho electoral ha avanzado hacia la reglamentación de un incremento porcentual de las llamadas cuotas de género para algunas candidaturas, sin alcanzar aún la formalización de la paridad en las leyes electorales, como lo han establecido otros países.

Dichas cuotas, de acuerdo con una interpretación amplia del concepto de género, podrían incorporar además de mujeres, a transexuales, homosexuales y aquellos que trasgreden las expectativas de comportamientos y roles asignados a las personas por la sociedad patriarcal. No obstante, las cuotas de género en México son en realidad cuotas exclusivamente para mujeres, pese a que, como se ha dicho, género y mujer no son sinónimos.²

La falta de paridad entre hombres y mujeres en los órganos de representación política tiene que ver con la asignación de roles dicotómicos que generan las ventajas que facilitan la participación más activa de los hombres en la política, en comparación con las mujeres. En la cultura patriarcal actual, los hombres en general están exentos de realizar, con la misma intensidad que las mujeres, el trabajo doméstico. Según datos publicados en la página del TEPJF, el número de horas por semana que dedican las mujeres en México al trabajo doméstico es de 76.3, mientras que los hombres sólo le dedican 58.4 horas a esta actividad. Las mujeres dedican 76.53% más tiempo al trabajo doméstico —el cual, por lo general, no es valorado socialmente ni remunerado de forma adecuada— que los hombres.

² Francia estableció la *loi sur la parité* o ley de la paridad desde el año 2000.

Esta carga desproporcionada en las tareas domésticas limita la participación activa de las mujeres en la política, en razón de que cuentan con menos horas para dedicarse a las actividades fuera del hogar, o si lo hacen, requieren de recursos adicionales —como garantizar el cuidado de los niños y niñas, y las responsabilidades del hogar— para tener la misma disponibilidad que los hombres para poder participar en reuniones, viajar y realizar campañas políticas, actividades que generalmente conllevan una importante inversión de tiempo.

Además, existen barreras no formales, relacionadas con los componentes político-culturales e institucionales que limitan la participación de las mujeres en la vida política del país, tales como los lugares y las horas en las que se toman acuerdos políticos, y la presunción de que existe una mujer en el hogar encargándose de la comida, la limpieza y el cuidado de los hijos e hijas.

En definitiva, es más difícil para las mujeres conciliar la vida familiar con la vida profesional, por la asignación histórica de ciertas tareas y porque hasta hace poco el derecho limitaba sus actividades a la esfera privada al negarles el derecho de ciudadanía plena y de participación en la vida pública.

La perspectiva de género y el derecho

Las características, roles y expectativas de los comportamientos asignados a hombres y mujeres son fomentados por la sociedad a través de diversas instituciones, de reglas informales, prácticas consuetudinarias y del propio derecho.

La función social del derecho es regular la convivencia de hombres y mujeres en una sociedad determinada con el fin de promover la realización personal y colectiva de quienes hacen parte de una comunidad, en paz y armonía. Si esto es cierto, cabe decir que el derecho no ha cumplido con esta finalidad. Leyes que esclavizan a las mujeres, que restringen de diferentes modos de acuerdo a su clase, etnia, raza, edad,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

habilidad, etc., sus posibilidades de ser y actuar en el mundo, que otorgan más poder económico, político y sexual a los hombres, sólo pueden profundizar una convivencia basada en la violencia y en el temor. Por ello, repensar el derecho y su función social, es un desafío que va más allá de contar con “buenas leyes” o con “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres. Significa hacer de esta disciplina un instrumento transformador que desplace los actuales modelos sexuales, sociales, económicos y políticos hacia una convivencia humana basada en la aceptación de la otra persona como una legítima otra y en la colaboración como resultante de dicho respeto a la diversidad (Facio 2000, 2).

Aun algunas normas supuestamente neutrales tienen consecuencias diferentes para las mujeres y para los hombres. La perspectiva de género en el derecho permite analizar el impacto diferenciado de estas normas “neutrales” en la vida de las mujeres y de los hombres, y en las relaciones entre ambos.

Por ejemplo, aun cuando la norma pretenda ser neutra, existen delitos en los que las mujeres son víctimas de manera desproporcionada. Es el caso de la violación conyugal, que apenas hace algunos años fue reconocida como ilegal, afectando así durante mucho tiempo y en forma desmedida a las mujeres. Destacan también las atenuantes en el homicidio por “emoción violenta”, vigente en varias entidades federativas del país. Estas atenuantes limitan en la práctica el castigo al asesino y justifican la agresión e incluso el homicidio de mujeres por razones de honor. Si bien la norma supuestamente es neutra, porque podría aplicarse a cualquier persona, las mujeres son quienes de modo desproporcional son asesinadas por sus parejas.

El derecho, especialmente en el pasado y durante mucho tiempo, ha sido una institución que ha legitimado la subordinación de la mujer. No obstante, existe una tendencia mundial, de la que México no escapa, a transitar hacia un componente formal que garantice mejor los derechos humanos de las mujeres y establez-

ca, por lo menos formalmente, el principio de la igualdad. En este sentido, el derecho puede ser un instrumento de cambio que legitime o deslegitime la desigualdad formal entre los sexos.

Las categorías que establece el derecho para distinguir entre los diversos actores sociales o sujetos de derecho, ayudan a construir una sociedad de sujetos con poderes, competencias, derechos, privilegios y prerrogativas diferentes y en consecuencia, con accesos diferenciados a los mecanismos de poder y a los recursos de la sociedad (Obando 2001, 7).

Además del componente formal-sustantivo relacionado con las normas y el derecho, existe el componente estructural vinculado con la administración e interpretación de las leyes, así como el componente político-cultural vinculado con las costumbres, hábitos, y la interpretación y uso de las leyes formales (Facio 1992, 53).

Así, es importante que el componente estructural y el político-cultural acompañen la transformación formal para que las leyes realmente se apliquen y puedan ser efectivas.

Existen casos en los que el componente formal no ha reconocido derechos y obligaciones que permitirían una mayor igualdad, a pesar de que la sociedad ha evolucionado favorablemente hacia algunas prácticas más equilibradas y justas, relacionadas con las costumbres y, por tanto, con el componente político-cultural. Es el caso de los hombres y su progresivo involucramiento en el cuidado de las y los hijos, quienes en promedio han aumentado considerablemente su participación en esta tarea, según estudios de Estados Unidos.

Si bien no existen datos para México, en nuestro país también se está dando una mayor aceptación social para que los hombres convivan y cuiden de las y los hijos, y muestran un creciente involucramiento en estas tareas. Esta práctica, sin embargo, se ve limitada porque el componente formal les exige largas horas de jornada laboral; porque puede existir una mayor sanción social para los hombres en el ámbito laboral si pretenden ausentarse para

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

realizar tareas de cuidado; y porque continúa sin reconocérseles el derecho a la licencia de paternidad.

En el caso de las mujeres, su creciente participación en algunos deportes considerados hasta hace poco como exclusivamente masculinos evidencia que las acciones y los comportamientos esperados para cada sexo pueden transformarse, de tal manera que no limiten a las personas de la libre elección para desarrollar cualquier actividad.

El otorgamiento del derecho al voto y el reconocimiento formal para que las mujeres puedan participar en la vida política del país —votando y siendo votadas— constituye una modificación fundamental de las expectativas y los roles que se asignaban a las mujeres y que limitaban sus actividades —en el ámbito formal— a la vida privada. Así, el derecho puede ser una herramienta efectiva de cambio y de mayor justicia, si se acompaña además de otras medidas.

En general, el derecho como mecanismo de transformación social enfrenta el reto de lograr la igualdad en los hechos. En el tema de género existen retos adicionales, tales como su deconstrucción histórica para incluir a las mujeres y la modificación de su visión androcéntrica, que tradicionalmente se ha centrado en las necesidades y aspiraciones del hombre, convirtiéndolas en paradigma universal, así como el contexto de creencias y valores en el que se ubican los propios juzgadores. La socialización, entendida desde la perspectiva de género, “es un proceso por el cual aprendemos a pensar, sentir y a comportarnos como mujeres y hombres según las normas, creencias y valores que cada cultura dicta para cada sexo” (Pérez 2011, 13). Para el análisis de las resoluciones, es importante reconocer que las personas que interpretan el derecho están situadas en este contexto y no están, por lo tanto, exentos de conductas o creencias estereotipadas que se reflejan en sus resoluciones.

III. Los derechos políticos de las mujeres en México y la evolución de las cuotas electorales

La evolución de los derechos políticos de las mujeres

El derecho político-electoral en México no ha estado exento de normas discriminatorias. Durante la primera mitad del siglo pasado, las mujeres no podían ejercer el derecho al voto. Fue hasta 1953 que las mexicanas lograron que se les reconociera el derecho a la ciudadanía plena, de conformidad con el nuevo texto del artículo 34 constitucional:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres, que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años de edad, siendo casados, o 21 si no lo son y tener un modo honesto de vivir (DOF 1953).

La modificación legislativa que permitió a las mujeres votar y ser votadas en México fue una mejora sustancial en términos del reconocimiento de los derechos políticos y civiles de las mujeres. Sin embargo, aún no se ha traducido en una democracia paritaria, en la que la mitad de la población ejerza efectivamente el poder, desde las instituciones políticas y electorales.

Gran parte de las críticas feministas al derecho y a la jurisprudencia se remiten al hecho de que el igualitarismo puramente nominal es igualitarismo declarativo. La igualdad, como declaración en términos formales y abstractos, no ha impedido, hasta el presente y por la fuerza de esta tradición idealista, la continuidad de las discriminaciones contra las mujeres en el plano de los hechos (TEPJF 2009, 9).

Se pudiera caer en la tentación de argumentar que la igualdad política es una demanda exclusiva de un grupo de mujeres y que,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

en ese sentido, es indeseable obligar o forzar a las mujeres a convertirse, a toda costa, en lideresas políticas cuando posiblemente éste no es su deseo pues ellas tienen otros intereses.

Esta aseveración sería desacertada, ya que si bien prevalece el estereotipo de que las mujeres mexicanas no se interesan en la política, existen datos que demuestran que su participación en ciertos ámbitos del sistema político-electoral es nutrida e incluso mayor que la de los hombres, sobre todo en lo que se refiere a su involucramiento en los procesos electorales como funcionarias de casilla, siendo responsables de contar y cuidar el voto y los principios democráticos el día de las elecciones.

En 1997 participaron 198 mil hombres (50.6%) y 193.6 mil mujeres (49.4%) como funcionarios(as) de casilla, mientras que en 2009, lo hicieron 231.4 mil hombres (43%) y 304.8 mil mujeres (57%) (INEGI 2010, 99).

Si bien el proceso de preselección de funcionarios(as) de casilla descansa en la auscultación, para efectivamente ser funcionario(a) de casilla se requiere una aceptación expresa y una voluntad para capacitarse primero y luego participar en el conteo, organización y vigilancia del voto durante la jornada electoral. Por ello, no hay argumentos para señalar que a las mujeres no les interesa ni están dispuestas a invertir su tiempo en temas político-electorales, pues participan realizando esta tarea en mayor proporción que los hombres.

Además de este significativo incremento en cantidad, su participación no se ha limitado a funciones de apoyo sino también de liderazgo, encabezando las mesas directivas de casilla. En las últimas elecciones 53% de las casillas electorales tuvo como presidenta a una mujer (INEGI 2010, 100).

Este liderazgo se explica en parte por el incremento en la escolaridad, pues de acuerdo con las normas relacionadas con los(as) funcionarios(as) de casilla, quienes cuenten con un mayor grado de escolaridad son quienes contarán con mayor responsabilidad a desempeñar en las casillas.

En contraste con lo anterior, este activismo no se extiende a otros ámbitos del quehacer político, donde desafortunadamente

la participación de las mujeres es mucho más limitada y su acceso a posiciones de poder es más restringido, como lo evidencian las siguientes estadísticas.

En el ámbito federal, ninguna mujer ha sido electa como presidenta de la República y en la historia reciente apenas cuatro (Rosario Ibarra, Cecilia Soto, Marcela Lombardo, Patricia Mercado) se han presentado como candidatas para el cargo. Adicionalmente, en los últimos años sólo seis entidades federativas han sido gobernadas por una mujer: Colima, Tlaxcala, Yucatán —dos veces—, Zacatecas y Distrito Federal.

En el ámbito local, los gobiernos de los municipios tampoco cuentan con una presencia importante de mujeres. Su participación como presidentas municipales es prácticamente nula: en los últimos 14 años (1995-2009) la proporción de mujeres que han ocupado este cargo no ha tenido variaciones sustantivas y “se mantiene fluctuando entre 3.5 y 4.6%” (INEGI 2010, 109).

Aunado a lo anterior, las mujeres también tienen escasa presencia en cargos estratégicos en los que se interpretan las leyes. Por ejemplo, dentro del Poder Judicial “de cada diez puestos de Ministros, Magistrados y Jueces, sólo dos son ocupados por mujeres” (INEGI 2010, 107). Asimismo, dentro del Ejecutivo federal “las estructuras de poder continúan mayoritariamente en manos de hombres, de las 19 secretarías de Estado, sólo 2 son dirigidas por mujeres” (INEGI 2010, 96).

En el Poder Legislativo federal, entre 1952 y 2010, la presencia de diputadas y senadoras se mantuvo en niveles bajos. En promedio, sólo 13% de las curules han estado ocupadas por mujeres y no fue sino hasta 2009 cuando aumentó a poco más de una cuarta parte su participación en el Congreso (INEGI 2010, 102-3).

Esta realidad contrasta con las aspiraciones de un Estado democrático representativo que, en gran medida, debería reflejar en sus estructuras de poder la composición sociodemográfica del país. Resulta entonces inadmisibles que, siendo las mujeres poco más de la mitad de la población en México, tengan tan escueta presencia en materia de representación política.

La implementación de cuotas de mujeres en el sistema político mexicano

Una de las medidas adoptadas para mejorar la igualdad de facto en la representación política fue la introducción de las cuotas de género en el sistema político mexicano, lo cual es un fenómeno relativamente nuevo.

En 1993 se estableció en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la recomendación

para que los partidos políticos promovieran, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular (Inmujeres 2010, 173).

No se establecieron reglas al respecto o medidas coercitivas. Por tratarse puramente de una recomendación, la aprobación de este exhorto no se tradujo en un incremento sustantivo de la participación política de las mexicanas.

La primera vez que realmente se introdujo la cuota de género en México fue en 2002, la cual se amplió en 2007 (aunque entró en vigor en 2008), a través de modificaciones concretas al Cofipe, estableciendo las cuotas de género para candidatas y candidatos a cargos de elección popular. En el primer caso se dispuso “una cuota máxima de 70% para candidatos propietarios de un mismo género” (Cofipe 2002, artículo 175 C) y en el segundo, se amplió el criterio determinando que el total de candidaturas a las diputaciones y senadurías que presenten los partidos políticos “deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad” (Cofipe 2007, artículo 219).

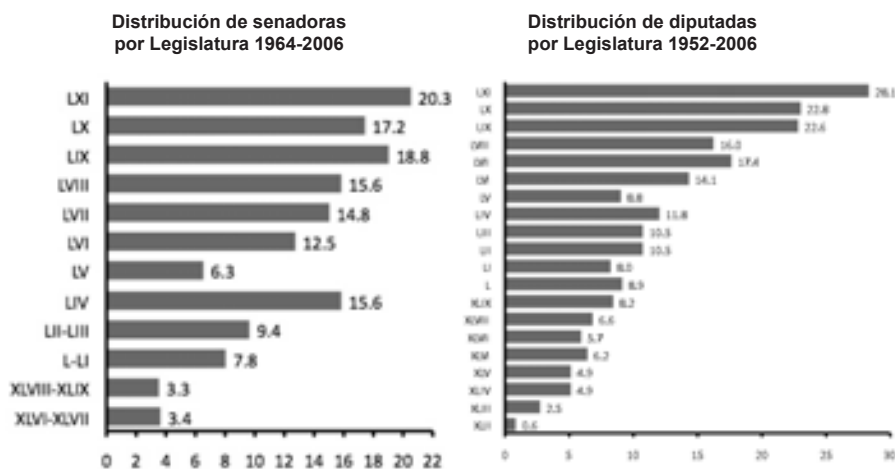
En cuanto a las listas de representación proporcional, se establece que éstas “se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada” (Cofipe 2008, artículo 220).

Con estas reformas se establece la obligación —que ya no simple recomendación— de los partidos de incluir a mujeres como

candidatas a puestos de elección popular. Estas medidas trajeron como consecuencia la incorporación de una importante cantidad de mujeres, como nunca antes se había visto, a los órganos de representación. Con lo anterior se pone de manifiesto el hecho de que la histórica falta de participación de las mujeres en la política no se ha debido a una ausencia de interés de su parte, sino al hecho de que no se les había dado la oportunidad real de formar parte de las instituciones de poder y decisión del país.

Como se observa en la gráfica 1 y el cuadro 1, derivado de las modificaciones a la ley en 2002 (la primera entró en vigor a partir de la LIX Legislatura), se da un aumento del número de legisladoras en el Congreso respecto a los periodos anteriores, incrementándose así la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados en 70% con respecto a la LVIII legislatura (con un aumento de 16 a 22.6% en ocupación de curules). Sin embargo, todavía se está lejos de lograr condiciones de paridad, particularmente en el Senado de la República.

Gráfica 1.



Fuente: INEGI 2010, 104.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La escasa representación política de las mujeres no es un fenómeno exclusivo de México, sino que se observa de manera generalizada en toda América Latina. A la fecha, los indicadores muestran que todavía existe una distancia considerable para obtener una participación política equitativa en los sistemas democráticos latinoamericanos, aunque en algunos casos se han alcanzado logros significativos.

Entre 1990 y 2008 se incrementó en más del doble la presencia femenina en los Congresos de los diferentes países de América Latina. En 1990 las mujeres latinoamericanas ocupaban, en promedio, apenas 8.2% de los escaños en las legislaturas; 18 años después esa proporción aumentó a 19.8%. Si bien esto constituye un avance considerable, el dominio de los hombres en estos espacios políticos sigue siendo abrumador.

Cuadro 1.

Evolución de la presencia femenina en los congresos de América Latina 1990-2008*

País	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	Promedio
Argentina	8.7	4.2	20.4	20.4	22.7	21.3	31.3	33.6	36.8	39.8	23.6
Bolivia	7.6	8.9	6.4	6.4	10.2	10.2	17.8	17.8	14.6	14.6	11.2
Brazil	4.7	4.8	4.8	6.7	6.7	5.8	5.8	9.1	9.1	9.4	6.8
Chile	5.3	5.1	6.3	6.3	9.5	9.5	10.8	10.8	12.7	12.7	8.7
Colombia	5.7	7.8	9.8	9.8	12.2	12.2	17.3	12.7	10.9	10.9	10.9
Costa Rica	12.3	12.3	15.8	15.8	19.3	19.3	35.0	35.1	38.6	36.8	23.3
Ecuador	5.2	9.7	6.1	13.2	17.4	14.6	16.0	16.0	16.0	25.0	13.8
El Salvador	8.2	8.2	10.7	10.7	16.7	9.5	9.5	10.7	16.7	16.7	11.9
Guatemala	7.0	7.0	7.0	11.5	11.5	7.1	7.1	8.9	8.9	12.0	8.9
Honduras	9.3	9.3	7.8	7.8	9.4	9.4	5.5	5.5	23.4	23.4	10.4
México	12.4	8.3	8.3	13.7	16.9	16.9	15.9	22.1	25.0	22.1	15.7
Nicaragua	18.5	18.5	18.5	10.8	10.8	9.7	20.7	20.7	20.7	18.5	16.5
Panamá	7.0	7.5	8.4	8.4	9.7	9.9	9.9	16.7	16.7	16.7	10.9
Paraguay	4.6	4.6	5.6	5.6	5.6	8.0	8.0	9.6	9.6	N/D	7.1
Perú	6.0	8.8	8.8	10.8	10.8	20.8	18.3	18.3	29.2	29.2	15.5
República Dominicana	9.3	9.3	10.0	10.0	14.5	14.5	15.4	15.4	17.1	17.1	13.2
Uruguay	6.2	6.2	6.2	6.9	6.9	11.5	11.5	10.8	10.8	12.3	9.1
Venezuela	9.2	9.2	6.3	6.3	11.6	9.7	9.7	9.7	18.0	18.6	10.7
Promedio	8.2	8.3	9.3	10.1	12.4	12.2	14.7	15.7	18.6	19.8	

Fuente: Inmujeres 2010, 174.

A pesar de los avances sustantivos en materia formal para establecer cuotas de género para las candidaturas de representación proporcional en México, otros cargos de elección popular, así como puestos de alto nivel, continúan exentos de medidas especiales de carácter temporal que permitan cerrar la brecha y lograr una igualdad de facto en la participación de las mujeres en el poder.

Así, el reconocimiento de la igualdad de los derechos políticos en la Constitución, las leyes electorales y las normas que rigen los partidos no se ha traducido en el goce efectivo de las mujeres para acceder a la vida pública e influenciarla desde las más altas esferas del poder.

Las modificaciones legales son necesarias y favorables para democratizar más la vida del país y realizar la toma de decisiones desde una visión que incluya a las mujeres. Aunque estos avances son positivos y necesarios, también resultan insuficientes porque persiste una

sub-representación política, tanto en las contiendas electorales como en las estructuras de las instituciones vinculadas con la participación política de las mujeres y, en última instancia, en los desequilibrios existentes en las relaciones de poder entre géneros (PNUD).

Es evidente entonces que existe un fallo de representatividad y que el reconocimiento formal de un derecho es útil pero no basta cuando subsiste una situación de discriminación estructural en contra de las mujeres. Las cuotas han sido un instrumento relativamente eficaz para incrementar la representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión, pero están exentas de aplicarse en la mayoría de los otros espacios de poder, como las candidaturas a gubernaturas o presidencias municipales.

La resolución SUP-JDC-1154/2010, que se analizará, trata justamente de la viabilidad de hacer valer la paridad en los partidos políticos para la designación de las personas que representen al partido ante los órganos electorales.

IV. Análisis de la sentencia SUP-JDC-1154/2010

Planteamiento de los hechos relacionados con la sentencia SUP-JDC-1154/2010

La sentencia que se analizará fue dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), promovido por la ciudadana María de Lourdes Ramírez Terán (SUP-JDC-1154/2010).

En primer lugar, sería conveniente recordar que el JDC fue establecido en el marco de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 1996). Esta figura se creó con el objetivo de hacer valer:

[las] presuntas violaciones a sus derechos 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 (LGSMIME, artículo 79).

El juicio permite a las y los ciudadanos interponer demandas contra la autoridad electoral o contra un partido político en el supuesto que alguna de estas instancias viole sus derechos. Los tribunales electorales estatales o, en su caso, el TEPJF, son las instancias competentes para resolver estas controversias y sus sentencias tienen carácter definitivo.

En el caso de los partidos políticos, lo anterior en ningún caso debe considerarse como una injerencia en sus asuntos internos, ya que si bien la ley les confiere plena libertad para manejar su vida interna, no por ello dejan de tener la

obligación constitucional de ajustarse a las disposiciones establecidas en la Constitución, respetar los principios democráticos y coadyuvar con los ciudadanos en el acceso y ejercicio del poder público (Cuéllar y García 2010, 31).

Adicionalmente, el JDC en contra de un partido sólo se puede interponer cuando se hayan “agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate” (LGSMIME, artículo 80, fracción 3).

Segundo, el caso que se examinará es sobre la presentación de la lista de personas que fueron designadas representantes del Partido de la Revolución Democrática ante los Consejos Distritales del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, en el marco del procedimiento electoral para elegir gobernador en dicha entidad en 2010.

En la lista antes referida, la demandante fue designada como representante suplente ante el XVI Consejo Distrital, con sede en Acapulco de Juárez. En opinión de la demandante, no haber sido nombrada representante propietaria vulnera sus derechos político-electorales de afiliación y atenta contra los principios de democracia y paridad de género que el partido debería observar.

De acuerdo con la sentencia (SUP-JDC-1154/2010), el 25 de junio de 2010, el presidente del Secretariado Estatal del PRD en Guerrero solicitó al presidente del Consejo General del Instituto Electoral local el registro de los y las representantes propietarios y suplentes ante los 28 consejos distritales de ese órgano electoral administrativo. El 28 de junio, María de Lourdes Ramírez Terán se enteró vía correo electrónico que había sido designada representante suplente ante el XVI Consejo Distrital. Inconforme con esta designación, el 30 de junio de ese mismo año interpuso una queja ante la Comisión Nacional de Garantías del PRD, órgano que determinó declarar infundado su alegato el día 19 de agosto. En consecuencia, la demandante promovió un juicio electoral ciudadano ante la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG), que en su sentencia del 22 de septiembre resolvió confirmar la determinación que había tomado la comisión del partido. El 26 de septiembre, la demandante impugnó esta resolución ante la Sala Superior del TEPJF, que en su proyecto de sentencia del 3 de noviembre de 2010 resolvió confirmar la resolución de la Sala de Segunda Instancia del TEEG.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Tanto la Comisión Nacional de Garantías del PRD como la Sala de Segunda Instancia del TEEG y la Sala Superior del TEPJF determinaron que la designación de María de Lourdes Ramírez Terán como representante suplente no atentaba contra sus derechos políticos ni representaba una violación al principio de paridad de género dentro del partido. A continuación, se presenta el análisis de los fundamentos en los que se basan los argumentos de ambos tribunales en la sentencia, con énfasis en las consideraciones de género y en las obligaciones del Estado mexicano, a la luz del derecho internacional.

Análisis de los agravios presentados

El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero se propone determinar si en la resolución de la Comisión Nacional del PRD se debieron observar los principios de paridad de género y democracia que rigen la vida interna del partido, para integrar la lista de representantes ante los consejos distritales, o si el partido estuvo en lo correcto al establecer que tales principios no se sostienen tratándose de la asignación de representantes ante órganos electorales (SUP-JDC-1154/2010, 5).

PRIMER AGRAVIO

Planteamiento. A la demandante le causa agravio la resolución de la comisión porque “no se respetaron los principios democráticos postulados por el Partido” (SUP-JDC-1154/2010, 5).

Resolución. Infundado a la luz de los artículos 76 del EPRD y 41, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG), en los que se establece la facultad del partido de *nombrar* a sus representantes ante los órganos del Instituto Electoral.

Con base en lo anterior, el TEEG establece que

no se advierte que al ejercicio de tal derecho, los partidos a través de sus dirigencias deban de observar un procedimiento imperativo al asignar dichos cargos, por el contrario se advierte de que el partido goza de plena libertad para nombrar a quien debe representarlo (SUP-JDC-1154/2010, 6 y 7).

Si bien es cierto que los partidos son los únicos facultados para nombrar a sus representantes en los órganos electorales, y que lo pueden hacer bajo un criterio discrecional, también lo es que en Guerrero y en el país los partidos nombran a muchas menos mujeres que hombres, limitando su participación de facto ante estos órganos de decisión.

A pesar de que las mujeres constituyen más de 50% de la población, las nominaciones o designaciones de los partidos para que las personas ocupen cargos de decisión favorecen desproporcionadamente a los hombres, de acuerdo con las estadísticas que existen —no sólo en el caso de Guerrero— y a las que hace referencia la actora, sino en varios cargos de poder, a los que se hizo mención en uno de los capítulos anteriores.

Esta designación conlleva una subrepresentación que puede consistir en una forma de discriminación indirecta, o por resultados, al menoscabar el pleno goce o el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres en el ámbito político, de conformidad con la definición de discriminación contenida en el artículo 1 de la CEDAW.

Asimismo, es importante señalar que México está obligado a “adaptar *todas las medidas adecuadas*, incluso de carácter legislativo, para *modificar* o derogar leyes, reglamentos, *usos y prácticas que constituyan discriminación* contra la mujer” (CEDAW 1979, artículo 2, inciso f).[‡]

En este sentido, los partidos políticos no pueden tener reglas o prácticas que contravengan la CEDAW y por lo tanto están obligados a modificar efectivamente los usos que constituyan discrimi-

[‡] Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

minación por resultados, y no pueden extraerse de su obligación de cumplir con los más altos estándares internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a la igualdad sustantiva y de facto.

Planteamiento. A la demandante le agravia que se haya ignorado que “en la asignación de representantes tiene aplicación el principio de equidad de género, como ocurre en la elección de candidaturas a un cargo de elección popular y de dirigentes” (SUP-JDC-1154/2010, 7). La actora agrega que

si bien es cierto que no existe un procedimiento que deban seguir los partidos políticos para la designación de sus representantes ante los órganos electorales, también lo es que tales institutos políticos deben observar los principios de equidad de género y respetar la garantía de igualdad (SUP-JDC-1154/2010, 23).

Resolución. Se trata de actos de naturaleza distinta. Para la designación de candidatos y dirigentes se definen con claridad los requisitos que deben de cubrir los aspirantes para dichos cargos e incluso se obliga a observar “el principio de democracia según la normativa partidista, al incluir la paridad de género y las acciones afirmativas” (SUP-JDC-1154/2010, 9) conforme, lo establecido en el artículo 8, incisos e, h, i y j del Estatuto del PRD. Por el contrario, para los representantes no existe disposición aplicable o procedimiento particular que deba observarse para hacer dichas designaciones. No obstante, esto no significa que el partido pueda hacer nombramientos de forma arbitraria, ya que en el artículo 42 de la LIPEG se establecen los requisitos legales³ (si bien mínimos) que deben cubrir los representantes, aunque éstos “de ningún modo permiten concluir la imposición de una exigencia vinculada a cuestión de género” (SUP-JDC-1154/2010, 8).

³ Estos requisitos fundamentalmente se refieren a “no ser servidor público del poder judicial tanto estatal y federal, miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca, funcionario municipal y funcionario de organismos públicos descentralizados Federal, Estatal y Municipal” (SUP-JDC-1154/2010, 9).

El Tribunal determina que la asignación de representantes ante los órganos electorales es un acto de naturaleza distinta a la elección de los órganos de dirección o candidatos a un cargo de elección popular.

Preocupa que señale que sólo en el último caso opera efectivamente el principio de equidad de género (SUP-JDC-1154/2010, 12), cuando este principio es obligatorio y debe observarse a la luz del artículo 4 de la CEDAW, que refiere que el Estado debe adoptar las “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” (CEDAW 1979, artículo 4). Más aún, el propio partido al que pertenece la demandante hace referencia a la paridad de género como uno de sus principios básicos.

El PRD señala que:

Artículo 8. Las reglas democráticas que rigen la vida interna del Partido se sujetarán a los siguientes principios básicos:

...

e) El Partido garantizará la *paridad de género en los órganos de dirección* en todos sus niveles, asegurando siempre la alternancia equitativa y proporcional de dicha paridad.

Dicha regla se aplicará en la integración de las listas de candidaturas a los cargos de elección popular por representación proporcional, asegurando que en cada bloque de dos haya uno de género distinto y de manera alternada, respetando el orden de los géneros del primer bloque hasta completar la lista correspondiente[‡]

...

(Sentencia SUO-JDC-1154/2010).

[‡] Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En una interpretación amplia, la finalidad y razón de ser de este artículo está relacionado con la garantía de una participación paritaria entre hombres y mujeres en la toma de decisiones del partido político, y en la representación en los órganos de dirección.

Aunque no enlista cada uno de los órganos de dirección para los cuales se aplica este principio, el espíritu del artículo es garantizar la paridad, la de género se consagra claramente como uno de sus principios básicos

El texto sugiere que el partido aplica selectivamente la paridad, y parecería que en la práctica es así de acuerdo con los datos vertidos por la demandante de la proporción de hombres y mujeres representantes ante los consejos distritales. Cabe mencionar que el objetivo de la paridad es justamente lograr la igualdad de jure y de facto, por lo que cuando se aplica esta medida de manera selectiva se limitan sus resultados.

Es importante recordar que la intención de discriminar o no es irrelevante si como consecuencia existe discriminación por resultados, entendida ésta como una desigualdad de facto entre hombres y mujeres.

Las medidas especiales de carácter temporal, como las acciones afirmativas, las cuotas u otros programas para acelerar la igualdad pretenden: “Corregir la insuficiente representación de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”. La paridad de género es, por lo tanto, “un medio para hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y *no una excepción a las normas de no discriminación*”. (CEDAW 1999, Recomendación general 25, artículo 8).[‡]

Instaurar una práctica en la vida política de un partido que sólo aplique parcialmente la paridad de género, limita la igualdad de resultados y no contribuye a corregir de manera adecuada la insuficiente representación de la mujer en los órganos de decisión, ya sea dentro del partido o en órganos electorales.

[‡] Énfasis añadido.

La interpretación del Tribunal fue estrictamente literal, al interpretar de forma textual los cargos para los cuales aplica la paridad, y decidir que para el cargo en cuestión era simplemente inaplicable por no estar enlistado.

Hubiera sido interesante que se discutiera el argumento *a pari* "fundado en razones de semejanza y de igualdad entre el hecho propuesto y el que de él se concluye". Este tipo de argumentación jurídica

establece que la regulación de un caso de una forma, tuvo la intención legislativa —en este caso, la intención de quienes redactaron los estatutos— de regular otros casos de la misma especie en forma similar.

En ese sentido, la razón de ser del artículo 8, del EPRD, pudo haberse interpretado como la voluntad de garantizar la paridad en la vida del partido y en la designación de las personas para la toma de decisiones.

Asimismo, hubiera sido deseable aventurarse a definir el alcance de la responsabilidad de los partidos políticos en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, particularmente a la luz de la CEDAW.

Por otra parte, cuando la propia demandante alega ante el TEEG que

no se observaron las disposiciones en la materia previstas en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Convenio (sic) Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (SUP-JDC-1154/2010, 12).

El Tribunal observa que:

Estas últimas señalan disposiciones generales que deben de observarse efectivamente por los estados democráticos, para velar por la paridad de género, pero que en el caso que nos ocupa no es aplicable, (...) pues en todo caso atañe al

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

partido político tomar las decisiones respecto a la adecuación que deberán hacer en los diversos procedimientos internos, afectando con tales principios las figuras e instituciones jurídicas que por su naturaleza así lo ameriten (SUP-JDC-1154/2010, 15).[‡]

La CEDAW no es una convención internacional cuya aplicación esté al libre albedrío de los partidos políticos, y mucho menos es un tratado que pueda ser “inaplicable”, sino que constituye una obligación internacional para las instituciones y poderes que forman parte del Estado mexicano, incluidos por supuesto los partidos políticos.

Es importante señalar además que no se puede aducir una responsabilidad del derecho interno para incumplir una obligación internacional, y recordar que incluso existe una jurisdicción internacional en lo que el Estado mexicano puede ser demandado por incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

La CEDAW, por su parte, ha señalado que:

Los Estados Partes deberán dar *explicaciones adecuadas* en *todos los casos en que no adopten medidas especiales* de carácter temporal. Esos *casos no podrán justificarse* simplemente alegando *imposibilidad* de actuar o atribuyendo la *inactividad a las fuerzas políticas* o del mercado predominantes (sic), como las inherentes al sector privado, las organizaciones privadas o *los partidos políticos* (CEDAW 1999, Recomendación general 25, artículo 29).

Por todo esto, resulta inadmisibles la argumentación planteada por el TEEG, que además contrasta con otros pronunciamientos del TEPJF que sí han sustentado sentencias relacionadas con

[‡] Énfasis añadido.

cuotas de género de los partidos políticos en las convenciones internacionales. Por ejemplo, en el JDC promovido por la ciudadana Mary Telma Guajardo Villarreal,⁴ la Sala Superior del TEPJF, en su sentencia del 14 de abril de 2009 (SUP-JDC-461/2009), toma en cuenta dentro de sus criterios sistemáticos los numerales 2 y 7, inciso b, de la CEDAW. Se argumenta que dicho instrumento jurídico “pone de relieve la búsqueda de la igualdad formal y material entre mujeres y hombres, como piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos” y que

las medidas concretas, de carácter legislativo, de política pública o de otra índole, enderezadas a alcanzar esta igualdad han de ser adoptadas por cada Estado, de acuerdo con sus circunstancias particulares (SUP-JDC-461/2009, 23).

Conforme a esta interpretación no debe quedar bajo la discrecionalidad de los partidos “tomar las decisiones respecto a la adecuación que deberán hacer en los diversos procedimientos internos” para cumplir con las disposiciones internacionales, sino que el Estado tiene la obligación de velar por que ello suceda.

SEGUNDO AGRAVIO

Planteamiento. La demandante reitera la violación al principio de paridad de género al momento de integrar la lista de asignación de representantes, así como que

no se observaron las disposiciones en la materia previstas en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Convenio (sic) Sobre la Eliminación de todas las Formas de

⁴ En esta demanda, la agraviada impugnó la resolución de la Comisión Nacional de Garantías del PRD que declaró como infundada su petición de ser reasignada a la tercera posición de la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional de dicho partido, correspondiente a la II Circunscripción Plurinominal, en vez de la posición cuatro, en la cual se le había colocado originalmente (SUP-JDC-461/2009).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Discriminación contra la Mujer⁵ y la Negación de su Derecho a Participar en la Vida Política del Partido y del Estado; constituyendo tales hechos violación a los artículos 8 y 9 del Estatuto del Partido (SUP-JDC-1154/2010, 12).

Resolución. El TEEG establece que las dirigencias partidistas, al momento de asignar las representaciones, ejercen un acto interno relacionado al funcionamiento del partido, razón por la cual se debe atender lo previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que señala que: “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los Partidos Políticos en los términos que señalen esta Constitución y la Ley”.

Siendo esto así, el TEEG concluye que su resolución se debe apoyar

en el marco normativo legal y estatutario vigente, (...) atendiendo al principio de legalidad y certeza jurídica, (...) *sin observar* leyes de carácter general como las que señala la actora, que no resultan aplicables al caso, al existir normas específicas como el propio estatuto del Partido (SUP-JDC-1154/2010, 13).[‡]

Con base en éstos y otros argumentos, el TEEG termina por declarar infundado el juicio electoral ciudadano promovido por Ma. de Lourdes Ramírez Terán y confirma la resolución dictada por la Comisión Nacional de Garantías del PRD.

Al respecto, es importante destacar que, como se señaló anteriormente, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no es una carta de buenas intenciones, constituye un instrumento de derecho de carácter vinculante, adquirido por el Estado mexicano y cuya observancia se ubica en la misma jerarquía que la de la Constitución.

⁵ Debería decir Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

[‡] Énfasis añadido.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se declara competente para conocer y resolver el medio de impugnación presentado, ya que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En ese sentido, el TEPJF admite el recurso para resolver si la Sala del Tribunal Estatal Electoral de Guerrero estuvo en lo correcto al declarar infundados los agravios de la demandada y confirmar la resolución de la Comisión Nacional del PRD.

En el estudio del fondo de la litis, el Tribunal identificó cinco agravios. En una primera parte se presentará el análisis de dos de ellos y en una segunda, el análisis de los tres restantes, cuya discusión es más limitada en razón de que el Tribunal los consideró como inoperantes.

El TEPJF explicó que “por razón de método” (SUP-JDC-1154/2010, 26) estudiaría de manera conjunta los conceptos del primer y quinto agravios. De entrada, son justamente éstos los que no se consideraron como inoperantes, aunque ambos fueron desestimados.

Es interesante que de los dos agravios, el Tribunal privilegie el análisis del quinto, dedicándole nueve páginas, en comparación con dos páginas que le dedica al primero. De hecho, de las 17 páginas que contienen la discusión de todos los agravios, nueve están dedicadas a la discusión del quinto agravio.

PRIMER AGRAVIO

Planteamiento. A la demandante le causa agravio que el TEEG analizara su petición a partir de lo establecido únicamente en los estatutos del partido y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin tomar en consideración los artículos 1° y 4° de la Constitución federal referentes a la prohibición de la discriminación —inclusive por género— y la igualdad entre hombres y

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

mujeres (SUP-JDC-1154/2010, 20). Asimismo, señala que al “elaborar la lista de representantes, no se tomaron en consideración los compromisos internacionales del Estado Mexicano” (SUP-JDC-1154/2010, 22).

Resolución. Respecto al primer agravio, sobre la omisión del Tribunal de Guerrero en considerar los artículos 1° y 4° de la CPEUM, el TEPJF se limita a destacar el concepto de discriminación previsto en el artículo 4° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,⁶ y a señalar que

al haber sido designada Ma. De Lourdes Ramírez Terán representante suplente, en ningún momento se le impidió el ejercicio de su derecho a ser representante del Partido de la Revolución Democrática ante el XVI Consejo Distrital en el Estado de Guerrero y, en consecuencia, no se le discrimina por razón de género (SUP-JDC-1154/2010, 36).

Análisis. No queda claro por qué el Tribunal fue omiso en analizar las garantías establecidas en los artículos 1° y 4° de la CPEUM, a las que hizo referencia la demandante, ni la razón por la que ignoró la pertinencia de que el TEEG haya o no tomado en cuenta estos artículos que establecen el principio de no discriminación y de igualdad entre hombres y mujeres.

Resulta pertinente señalar que el TEPJF tenía la posibilidad de analizar ambos artículos y debió discutir su relevancia en el caso que nos ocupa, pero no lo hizo. Tampoco hizo referencia a los convenios internacionales, que sería de suma relevancia examinar en este caso.

En cambio, se limitó a utilizar la definición de discriminación de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

⁶ Que señala: “se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas” (LFPED, artículo 4).

minación, la cual no establece la base de la igualdad del hombre y la mujer ni establece de manera explícita el goce y ejercicio de las libertades fundamentales de las mujeres en la esfera política, como sí lo hace una de las convenciones internacionales que pudo usarse: la CEDAW.

Las y los magistrados pierden la oportunidad de ampliar su visión y enriquecer la argumentación, con base en las obligaciones internacionales y las convenciones firmadas por el país, que, como se ha dicho, son vinculantes y están por encima de las leyes generales.

La CEDAW podía haberse utilizado y hubiera aportado más elementos conceptuales y normativos para analizar un alegato de discriminación basado en el sexo y relacionado con la participación política. De hecho, la CEDAW contiene grandes herramientas para analizar los casos desde una perspectiva de género.

La Convención define la discriminación contra las mujeres como:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW 1979, artículo 1).[‡]

Tomando esto en consideración, el Tribunal hubiera podido analizar si la decisión del Consejo del PRD de nombrar representante suplente a la actora en lugar de representante propietaria podría constituir una distinción, a la luz del artículo 1 de la CEDAW, y si ésta estaría basada o no en el sexo. Asimismo, sería interesante discutir si la actual representación que tienen los partidos ante los órganos electorales constituye una forma de discrimi-

[‡] Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

nación por resultados, en razón del número limitado de mujeres que son nombradas por sus partidos como representantes ante los órganos electorales, a pesar de ser la mitad de la población y de que, como se analizó previamente, tienen una participación activa en algunas esferas de la política, pero no en los órganos máximos de poder.

Asimismo, el Preámbulo de la CEDAW reconoce que:

La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad (CEDAW, Preámbulo).

Podemos señalar entonces que la comunidad internacional decidió suscribir una convención al reconocer que la discriminación contra la mujer no es subjetiva y representa en los hechos una dificultad para que ellas participen —en igualdad de derechos— en el ámbito político.

Ningún instrumento internacional fue evocado en la sentencia que se analiza, a pesar de que además de la CEDAW pudo haberse hecho referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece la obligación de los estados parte de “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el (...) Pacto” (PDCP, artículo 3), entre los que destacan:

Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) Tener

acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PICDC, artículo 25, inciso a).[‡]

El análisis de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades establecidos en la Carta Magna fue omitido. Asimismo, no se hizo referencia al principio de discriminación por resultados, a las medidas especiales —leyes o programas como las acciones afirmativas, las cuotas o la paridad— que buscan acelerar la igualdad de facto en el ámbito político, o a la igualdad sustantiva y de facto a la que hace referencia la CEDAW.

En razón de que no queda claro por qué el Tribunal fue omitido al analizar los principios antes referidos, de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales, y de que no expuso de manera convincente que los cargos de representante propietario(a) o suplente fueran completamente equiparables, se estima que la resolución puede mejorarse sustancialmente.

Resolución. El TEPJF concluye su posicionamiento sobre el primer agravio argumentando que no hubo discriminación por género ni impedimento al ejercicio de los derechos políticos, pues la demandante fue designada como representante suplente.

Análisis. Esta argumentación del TEPJF es similar a la que hace el TEEG, equiparando los cargos de representante propietario y suplente, cuando señala que el hecho de que la demandante haya sido designada como suplente no constituye una lesión a sus derechos en tanto las funciones de ambas figuras “tienen la misma calidad y responsabilidad en el ejercicio de la representación” (SUP-JDC-1154/2010, 14).

En este sentido, habría que cuestionar dos aspectos. Primero, si por haber sido designada representante suplente no se le limitó su derecho de participación política, y segundo, si realmente es posible sostener que ambos tipos de representaciones tienen la misma calidad y efectivamente existe igualdad de responsabilidades y de poder en ambos cargos. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, la palabra *suplente* deriva

[‡] Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de *suplir*, que implica “cumplir o integrar lo que falta en algo, o remediar la carencia de ello; ponerse en lugar de alguien para hacer sus veces; reemplazar, sustituir algo por otra cosa” (RAE). De lo que se infiere que la representante suplente ocupará la posición de propietario sólo en caso de que éste falte, por lo que resulta difícil sostener que este cargo sea equiparable al del representante propietario, como lo sostiene el TEPJF. Segundo, el Tribunal no profundiza sobre el consentimiento informado —que según la demandante fue inexistente— para aceptar la posición de suplente en lugar de propietaria. Pareciera que es colocada en este puesto sin su consentimiento, violando la autonomía de la voluntad y viciando el acto, con lo que no podría entonces concluirse de manera definitiva que no hubo una lesión a sus derechos.

QUINTO AGRAVIO

Planteamiento. A la demandante le causa agravio la argumentación del TEEG respecto a la naturaleza distinta de los cargos de dirección y los de representante del partido ante el órgano electoral. Según su entendimiento, “si el cargo de representante distrital es una representación delegada propiamente dicha, esto conlleva a igualarla a un cargo de dirección” (SUP-JDC-1154/2010, 25), razón por la que el PRD debería estar obligado a respetar el principio de paridad de género en ambos casos.

Resolución. El TEPJF decide desestimar este agravio debido a que la demandante parte de una premisa inexacta al afirmar que el cargo de representante se equipara a uno de dirección y que por esa razón se debe aplicar el principio de paridad de género (SUP-JDC-1154/2010, 27).

En este sentido, el Tribunal argumenta que en los estatutos del PRD se especifica claramente cuáles son los órganos de dirección del partido y que entre ellos no figuran los representantes. Asimismo, establece que los órganos de dirección tienen plena libertad para adoptar las determinaciones que estimen pertinentes, así como facultades para formular, desarrollar y dirigir la labor política y

de organización del partido. Por el contrario, los representantes tienen funciones mucho más acotadas y se limitan a actuar en nombre y representación del partido, de acuerdo con las instrucciones y mandatos que determinen los propios órganos de dirección. Tras analizar detalladamente las definiciones y doctrina en torno a la representación, el TEPJF concluye que ésta consiste en “facultar al representante, para que sus declaraciones de voluntad surtan el mismo efecto jurídico que las que habría emitido la persona representada” (SUP-JDC-1154/2010, 32).

Con base en lo anterior se concluye que, a diferencia de lo que sostiene la demandante, los cargos de dirección y de representantes no son equiparables y por lo tanto no hay base para que se apliquen las mismas reglas y principios para ambos. Por ello:

no resulta dable exigir que en el nombramiento de los representantes del partido ante órganos electorales se respete el principio de paridad de género, en razón de que tal exigencia no se establece para esos casos, lo cual, resulta lógico si se toma en consideración que en esa clase de designaciones debe existir un vínculo de confianza entre el partido y la persona en la que recae la designación (SUP-JDC-1154/2010, 35).

Parecería que el Tribunal federal resolvió la no pertinencia de aplicar el principio de paridad para el cargo de representante ante el órgano electoral, con base en la interpretación literal de algunos conceptos y su respectiva comparación, ignorando la finalidad de la norma y el objetivo de la misma, la cual se crea como consecuencia de una representación insuficiente de las mujeres en la vida política del país, y en los órganos de influencia y decisión. Este principio de paridad, establecido en los estatutos del PRD, tiene entonces por objeto lograr la igualdad de facto en la repartición de los órganos de poder y en todas las esferas del partido.

El argumento *generali sensu* “supone una interpretación extensiva de normas favorables y se aplica cuando hay razones de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

semejanza en el supuesto de hecho que justifican su aplicación a otros supuestos de hecho” (Obando 2001, 17), pudo haberse aplicado en este caso.

La interpretación del Tribunal se centró en comparar definiciones del estatuto, sin ahondar en las obligaciones que tiene el Estado mexicano, incluyendo la de los partidos, de implementar medidas apropiadas para lograr la igualdad sustantiva. En este sentido, cabe recordar que “un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre” (CEDAW 1999, Recomendación general 25, artículo 8).

Con independencia de los nombres de los cargos, el(la) representante ante el órgano electoral y los órganos de dirección en todos los niveles del partido, pueden ser equiparables, en el sentido de que son puestos de decisión y de poder en los que, de no ser por la instauración de medidas especiales de carácter temporal como la paridad, persistiría un número limitado de mujeres en dichos cargos y una discriminación por resultado. En este sentido, se podría justificar la implementación de medidas que garanticen la igualdad de facto entre hombres y mujeres para los cargos de decisión y poder en un partido, incluyendo el de representante ante un órgano electoral, más aún si el partido mismo consagra en sus estatutos el principio de paridad.

En materia de los derechos políticos de las mujeres, una de las obligaciones del Estado mexicano consiste justamente en aumentar la representación de las mujeres, e implementar:

todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

...

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;

...

(CEDAW 1979, artículo 7).[‡]

[‡] Énfasis añadido.

En relación con el argumento del Tribunal, en el sentido de que “resulta lógico” que en la designación de los(as) representantes del partido ante los órganos electorales no se exija el principio de paridad porque “en esa clase de designaciones debe existir un vínculo de confianza entre el partido y la persona en la que recae la designación” (SUP-JDC-1154/2010, 35).

Como se señaló en los primeros capítulos, las candidaturas para diputados(as) y senadores(as) deben cumplir con ciertas cuotas. ¿Ser candidato(a) no implica un vínculo de confianza entre la persona y el partido? En realidad, en la inmensa mayoría de los nombramientos que realizan los partidos para ocupar cargos, al designar a sus candidatos(as) o directivos(as) se asume que existe efectivamente un vínculo de confianza y, sin embargo, esto no provoca que no se exijan medidas especiales para lograr la igualdad sustantiva.

Las medidas especiales aceleran el acceso de las mujeres a puestos de influencia y poder, y los puestos que requieren paridad o cuotas de género también implican un vínculo de confianza. Sin embargo, las estadísticas muestran que cuando no existen medidas especiales y coercitivas para que las instituciones y partidos abran las puertas del poder a las mujeres, éstos frecuentemente no lo hacen.

La selección que han hecho los partidos e instituciones de las personas con las que “tienen un vínculo de confianza”, para que sean ellos quienes participen en la vida política del país y tomen las decisiones que afectan a todos y todas, ha traído como consecuencia un reparto desigual del poder, que puede, sin embargo, corregirse con medidas especiales. Lo que sería inadecuado es justificar la subrepresentación, argumentando “la existencia de un supuesto requisito de confianza”, sin tomar en cuenta la situación de discriminación estructural contra las mujeres.

SEGUNDO AGRAVIO

Planteamiento. La demandante reclama que en la designación de representantes se viola el principio de la paridad de género,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

así como el derecho de igualdad de oportunidades (de un total de 56 representantes designados sólo 7 son mujeres), y que la resolución del TEEG:

transgrede lo establecido en los artículos 1; 6; 17 y 36, fracciones III y IV, de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, cuyo objetivo es el de lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el ámbito político (SUP-JDC-1154/2010, 21 y 22).

Adicionalmente, se señala que:

No se tomaron en consideración los compromisos internacionales del Estado Mexicano, ni mucho menos los lineamientos enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, y lo que es aún más grave, la Declaración de Principios y los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, conllevando dicho acto a una discriminación hacia las mujeres (SUP-JDC-1154/2010, 22).

Asimismo, la demandante agrega que la designación de los representantes se debió haber hecho observando la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en la cual se establece la obligatoriedad de los partidos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres (SUP-JDC-1154/2010, 23).

Resolución. Inoperantes “en razón de que la actora se limita a repetir los conceptos de agravio” expresados ante el TEEG, y no aduce “argumento alguno para controvertir las consideraciones de la autoridad responsable, que sustentaron su determinación de desestimar tales motivos de inconformidad” (SUP-JDC-1154/2010, 37).

TERCER AGRAVIO

Planteamiento. La demandante alega que únicamente fue informada de su designación como suplente sin que se haya establecido un procedimiento para nombrarla y sin que se le dieran a conocer los lineamientos que siguió el comité para la designación de representantes.

Resolución. Inoperante porque se trata de un agravio novedoso que no fue planteado ante el TEEG y por lo tanto dicho Tribunal no tuvo oportunidad de emitir pronunciamiento alguno al respecto. Por ello, el TEPJF define estar “impedido para estudiar y resolver lo conducente” (SUP-JDC-1154/2010, 41).

Si bien el modo, el lugar y la circunstancia en la que la actora fue informada sobre su designación como suplente pudiera aportar información útil para argumentar si esta distinción está basada en el sexo, y si la acción constituye efectivamente un acto de discriminación, el Tribunal no tiene otra alternativa más que calificar el planteamiento como inoperante en razón de que fue un agravio novedoso. Así, se estima que el Tribunal resuelve favorablemente.

CUARTO AGRAVIO

Planteamiento. La demandante sostiene que la sentencia del TEEG legitima el hecho de que su designación coarta su derecho a participar en la vida política del partido y que la resolución impugnada, al establecer que el PRD tiene plena libertad para designar a sus representantes ante los consejos distritales sin consideraciones de paridad de género, transgrede las garantías consagradas en la Constitución (SUP-JDC-1154/2010, 24).

Resolución. Con la misma argumentación con que se procede en el segundo agravio, el TEPJF declara inoperante el cuarto porque la actora se limita a repetir los conceptos de agravio que ya había expresado en su juicio ante el TEEG.

Si bien es cierto que la actora estaría repitiendo el mismo argumento, lo que posiblemente no brindó al Tribunal la posibilidad

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de pronunciarse sobre el asunto, también lo es que los agravios señalados son sumamente relevantes no sólo para este caso sino para la vida política del país, al exponer un problema real que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos por medio de la representación en órganos electorales o en cualquier otro ámbito de poder.

Así, el TEPJF termina por declarar como infundados e inoperantes todos los agravios expuestos por María de Lourdes Ramírez Terán y confirma la sentencia dictada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

V. Análisis general de los criterios y las formas de interpretación utilizados en la sentencia

Análisis de los hechos presentados en la sentencia desde el criterio histórico

En el análisis de los agravios que se presentan en la sentencia SUP-JDC-1154/2010, parecería que el Tribunal Electoral no valora la histórica exclusión de las mujeres en la esfera pública y sus posibles efectos en la actual subrepresentación de las mujeres en la vida política del país.

Si bien aplicar este tipo de análisis constituye hoy en día una extraordinaria osadía para la mayoría de los tribunales, resultaría relevante examinar en este caso las normas relativas a los derechos político-electorales de las mujeres, así como el uso del derecho androcéntrico, que puede servir para justificar o perpetuar la subordinación de las mujeres y su exclusión de la toma de decisiones en el ámbito político.

El derecho ha sido utilizado como un instrumento para formalizar y legalizar algunas formas de discriminación y subordinación de las mujeres durante cientos de años. En el caso de los derechos político-electorales, las normas legales han excluido durante siglos a las mujeres del ámbito público y del derecho a

ejercer la ciudadanía, lo cual no debería de pasar desapercibido por los tribunales que valoran hechos relacionados con la restricción de facto para que las mujeres participen en los órganos políticos y de decisión.

El Código de Hammurabi —uno de los primeros códigos del derecho—, establecía normas sumamente discriminatorias para las mujeres, como la pena de muerte para las infieles, además de reforzar la división sexual del trabajo y de los roles.

Si la esposa de uno, que habita en la casa de este hombre, quiere irse y si tiene el hábito de hacer locuras, divide y desorganiza la casa, y ha descuidado la atención de su marido, se la hará comparecer y si el marido dice que la repudia, la dejará ir y no le dará nada para el viaje (Código Hammurabi, artículo 141).

Las normas discriminatorias están presentes no sólo en leyes tan remotas como el Código de Hammurabi, sino incluso en uno de los instrumentos fundamentales que serviría de inspiración y fuente para las declaraciones de derechos humanos y para el establecimiento de garantías individuales. Nos referimos a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (DDHC, 1789), adoptada en Francia, en 1789, y en la que se establece:

Artículo 1.- Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2.- La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 6.- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Los derechos de esta declaración fueron reservados exclusivamente para los hombres, provocando así que incluso el principio de igualdad fuera sexista, pues de hecho sólo ellos podían ser ciudadanos. Olympe de Gouges intentaría reivindicar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres al publicar en 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, pero su propuesta no fue aceptada y ella fue guillotizada tiempo después.

Así, los frutos del movimiento revolucionario francés no fueron disfrutados de manera igualitaria por hombres y mujeres. A estas últimas no se les reconoció el derecho de ser ciudadanas y quedarían excluidas de tomar decisiones relativas a la vida política del país durante mucho tiempo. De hecho, las mujeres continúan sin gozar una igualdad real en los órganos políticos más importantes.

Es interesante recordar que Rousseau, uno de los padres de la Ilustración francesa, del pensamiento moderno y de la igualdad, señalaba: “no hay ninguna duda de que la naturaleza otorga la primacía al varón sobre la mujer”. Según él, “a la mujer le corresponde el hogar por naturaleza” y “en cualquier acto en que se reclame la justicia, jamás deberá ser invocada la voz de una mujer” (Calderón 2005).

Esta concepción permaneció vigente durante décadas y fue retomada por varios países que se inspirarían en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano para redactar sus propias normas, consagrando así en las leyes la exclusión de la vida ciudadana y política de las mujeres.

Hasta hace algunas décadas, la ciudadanía reservada exclusivamente para los varones estaba vigente en México. A pesar de que esta exclusión formal se ha reducido, persisten aspectos político-culturales que asignan a las mujeres ciertos roles y regulan sus conductas, lo cual obstaculiza su acceso a la esfera pública en igualdad de condiciones.

El concepto de ciudadanía pasiva se relaciona, estrechamente, con la histórica dicotomía entre lo público y lo privado, siendo lo público de dominio masculino y lo privado, femenino. Las mujeres, relegadas al espacio doméstico y por ende condenadas a una ciudadanía pasiva. Contrariamente al ejercicio de una ciudadanía activa, cuya presencia permite la intervención de las mujeres en espacios de decisión, rompiendo la clásica dicotomía de lo público-privado, en contra del carácter androcéntrico y elitista de la gestión de la res pública (INSTRAW 2006, 6).

Así, esta división, en la que los hombres se adueñarían de lo público, limitando la participación de las mujeres en ese espacio y restringiéndolas al ámbito privado, continúa siendo un impedimento para que las mujeres puedan ejercer y gozar de una ciudadanía plena.

El derecho, pero también los aspectos político-culturales e institucionales, deben favorecer la participación política real y en igualdad de condiciones de las mujeres en los órganos de poder y decisión, dentro de la vida política del país.

Por ello, en el análisis de la sentencia que nos ocupa se debieron analizar los hechos, a la luz de la obligación del Estado mexicano de

mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces (...) y estas obligaciones deben cumplirse en forma integrada y trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre la mujer y el hombre” (CEDAW 1999, Recomendación general 25, artículo 6).‡

La obligación jurídica del trato igualitario es insuficiente para mejorar de facto la situación de las mujeres. De igual manera es importante recordar que las propias normas pueden reflejar estereotipos y una visión androcéntrica, en razón de que éstas han sido

‡ Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

creadas por las personas —principalmente por hombres, según las estadísticas que corroboran que los órganos legislativos son integrados mayoritariamente por hombres— que conviven, junto con las mujeres, en una sociedad patriarcal y desigual, en donde las necesidades de ambos grupos no tienen el mismo valor.

La concepción y el establecimiento de los derechos fundamentales, incluidos los político-electorales, se encuentran sesgados de origen, al haber excluido de inicio a las mujeres del goce y ejercicio de garantías fundamentales, y se debe por tanto analizar estas normas a la luz del criterio histórico.

El potencial del uso de la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)

La Constitución y los tratados internacionales que ha firmado el Estado mexicano constituyen la normativa primordial que establece la base del respeto efectivo de los derechos fundamentales.

En ese sentido, resulta útil e ineludible aplicar las normas de las convenciones internacionales en el quehacer judicial. La reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que modificó el artículo 1 de la Carta Magna para incorporar los derechos humanos y los tratados internacionales, así como la resolución de julio de 2011, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la obligatoriedad de cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reafirman la obligatoriedad de utilizar el derecho internacional en materia de derechos humanos, en las resoluciones emitidas por todas y todos los jueces.

Aunque estas reformas no habían sido aprobadas cuando se dictó la sentencia que se analiza, los tratados internacionales sí tenían ya el rango de normas superiores a las leyes generales. En el caso que nos ocupa se hubiera podido hacer referencia al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y particularmente a un tratado fundamental para la protección de los derechos humanos de

las mujeres: la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).

Entre los tratados internacionales de derechos humanos la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones (CEDAW, Introducción).

La CEDAW entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y fue ratificada por el Estado mexicano, lo que convierte a este tratado en un instrumento jurídico aplicable en las resoluciones judiciales. Asimismo, la CEDAW emite recomendaciones generales y específicas para cada Estado parte que pueden ser utilizadas, adicionalmente a la propia convención, como fuente de derecho.

Un comité de 23 expertas y expertos velan por el cumplimiento de la CEDAW. Los estados parte informan cada cuatro años sobre los avances en su implementación, y el comité de expertos(as) es responsable de emitir recomendaciones periódicas para cada Estado parte.

Otro mecanismo utilizado por la CEDAW es la publicación de recomendaciones generales, por medio de las cuales el comité contribuye “con aportaciones progresivas, a la aclaración y comprensión del contenido sustantivo de los artículos de la Convención” (CEDAW, Recomendación general 25, artículo 1). Estas recomendaciones generales que derivan de los artículos de la CEDAW son una fuente de derecho útil para realizar las interpretaciones jurídicas pertinentes en casos de posible discriminación o violencia contra las mujeres.

En ese sentido, existe la Recomendación general 25 de la CEDAW que amplía aspectos fundamentales sobre el artículo 4 de la convención, relacionado con la igualdad y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, el cual hubiera sido conveniente evocar en el análisis de la sentencia.

La actora argumenta que se estaría violando el principio de paridad de género y se le estaría negando el ejercicio pleno

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de sus derechos políticos, con base en la igualdad entre hombres y mujeres. El fondo del caso que analizó el TEPJF está estrechamente ligado con la aplicabilidad de los principios de paridad y discriminación por resultado, al que hace referencia el artículo 4 de la CEDAW y su respectiva Recomendación general 25.

La sentencia adolece de alguna referencia a la obligación que tienen los estados, a la luz del derecho internacional, de entender la discriminación en un sentido amplio e implementar medidas para lograr que las mujeres obtengan la igualdad política de facto con el hombre. Asimismo, el Tribunal ignora la información sobre la desbalanceada representación de mujeres en el órgano electoral al que alude la actora cuando señala que “de un total de cincuenta y seis representantes sólo siete son mujeres” (SUP-JDC-1154/2010, 21).

Primero, hubiera sido conveniente que el Tribunal analizara si estas estadísticas son el reflejo o no de una discriminación indirecta o por resultado, contra las mujeres, a la luz del artículo 1 de la CEDAW.

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW 1979, artículo 1).

Este artículo es relevante porque reconoce que la discriminación puede ser por resultado, lo que no necesariamente implica una voluntad o intención discriminatoria. La convención establece que la discriminación ocurre cuando se hace una distinción o restricción basada en el sexo, y cuyo resultado sea la anulación o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio de las mujeres.

Si bien otras definiciones de discriminación incorporan algunos de estos conceptos, hubiera sido deseable remitirse, en este caso a la CEDAW.

La Convención va más allá del concepto de discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer (CEDAW 1999, Recomendación general 25, artículo 5).

Este artículo podría ser utilizado, como la ley que es, más frecuentemente por los tribunales, incluido el tribunal que resolvió esta sentencia para ampliar la visión y perspectiva de lo que significa la discriminación contra las mujeres, entendida en su sentido más amplio, y como una discriminación que tiene una naturaleza específica.

El reto del uso de un lenguaje claro, no sexista e incluyente

El uso del lenguaje claro y sencillo en las sentencias puede acercar el derecho a la ciudadanía y facilitar su acceso a la justicia, permitiéndoles la comprensión de las normas y la propia resolución del Tribunal. En ese sentido, es de reconocerse que la sentencia analizada es clara y comprensible para personas que no tienen una formación jurídica, lo cual en definitiva es un acierto.

En relación con el lenguaje incluyente, si bien la sentencia carece de una valoración y argumentos que tomen en cuenta la perspectiva de género, ésta utiliza un lenguaje no sexista en términos generales. Es un acierto referirse a la demandante como

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

actora y no como actor, y firmar como magistrada y no como magistrado, en el caso de la magistrada mujer. El lenguaje

puede ser un instrumento de cambio, de transferencia de conocimiento y cultura, pero también puede ser una de las expresiones más importantes de la desigualdad, ya que manifiesta por medio de la palabra la forma de pensar de la sociedad y cómo en ésta se invisibiliza toda forma femenina (Pérez 2011, 5).

Una de las aportaciones de la teoría de género ha sido justamente el hacer visible que el lenguaje verbal y escrito frecuentemente es sexista, lo que limita la conformación de una sociedad incluyente e igualitaria.

Existe un área de oportunidad del Tribunal para que se utilicen términos que incluyan explícitamente a las mujeres, y no se les invisibilice, al utilizar por ejemplo expresiones como “*los representantes* de los partidos ante los órganos electorales” (SUP-JDC-1154/2010, 30) o “una manifestación de *voluntad por parte del representante*” (SUP-JDC-1154/2010, 32).[‡]

Si bien pudiera parecer tedioso y poco útil tomar el tiempo de incorporar a las mujeres en el lenguaje o elegir palabras que incluyan a ambos sexos, al seguir usando “el masculino como lenguaje universal y neutro” caemos en el androcentrismo y “se niega la feminización de la lengua y al hacerlo se está invisibilizando a las mujeres y rechazando cambios sociales y culturales que están ocurriendo en la sociedad” (Pérez 2011, 7).

Parecería algo de menor importancia, sin embargo el lenguaje es la manera de comunicación y refleja los valores y creencias de una sociedad. En ese sentido, un lenguaje incluyente es necesario para hacer visible a las mujeres como sujetas de derecho porque finalmente lo que no se nombra no existe.

La tarea no es fácil, pues la mayoría de las normas político-electorales están efectivamente escritas en un lenguaje sexista.

[‡] Énfasis añadido.

VI. Conclusiones

En primer lugar, se reconoce que la clasificación que realizó el Tribunal de tres de los cinco agravios, como inoperantes, fue adecuada. Dos agravios fueron catalogados como inoperantes por “constituir una repetición de los expresados ante la autoridad responsable” (SUP-JDC-1154/2010, 40).

Es un acierto que el Tribunal no se haya limitado a señalar que hubo una repetición de los argumentos que expuso la demandante, sino que en un ejercicio sumamente pertinente elabora una tabla comparativa que logra ilustrar de manera convincente que la actora efectivamente se limitó a repetir los conceptos de agravios expresados ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

Un tercer agravio fue considerado inoperante porque la actora no lo expresó en su escrito de demanda del juicio electoral ciudadano que promovió ante el TEEG. Es decir, es un concepto de agravio nuevo que, en efecto, no debía ser analizado por el TEPJF en razón de que el Tribunal local lo desconocía.

En segundo lugar, y en relación con los dos agravios que no se consideraron inoperantes, hubiera sido deseable y útil que el TEPJF los analizara a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de otras fuentes de derecho, como recomendaciones de organismos internacionales relacionadas con los agravios del caso que se presentó.

El uso de estas convenciones es obligatorio pero en la práctica, los(as) operadores del sistema de justicia, incluido el electoral, no los utilizan de manera frecuente, posiblemente por desconocimiento de los instrumentos internacionales, particularmente aquéllos relacionados con la violencia o discriminación contra las mujeres, como la Convención de Belém do Pará o la CEDAW.

El análisis con fundamento en los estándares internacionales puede contribuir al desarrollo de una argumentación jurídica más sólida, y en el caso analizado, podría favorecer un estudio más completo de los principios de no discriminación y de igualdad que se evocaron, con base en los máximos estándares de derechos humanos.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La reciente reforma constitucional sobre derechos humanos y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con la obligatoriedad para cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden fomentar un mayor conocimiento y uso de los instrumentos internacionales, al reiterar y definir formalmente su obligatoriedad, lo cual representa un área de oportunidad para incrementar el interés de los(as) operadores de los órganos de justicia electoral en los instrumentos internacionales.

En tercer lugar, de la lectura de la resolución no se advirtió que el Tribunal incorporara consideraciones de género en su análisis y resolución, lo cual es un área de oportunidad. Esta omisión no es algo inusual, de hecho la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de las y los juzgadores es limitada:

El Tribunal tampoco utiliza argumentos que toman en consideración las relaciones de género cuando el caso lo amerita. En este sentido, parece que esta ausencia de argumentos de género por parte del Tribunal, podría ser leída desde la crítica feminista a las instituciones jurídicas, en la medida en que para el desarrollo de condiciones de equidad de género, cuando se apela al recurso del derecho, la existencia de operadores del derecho que incorporen la perspectiva de género, tanto en sus demandas como en sus fallos, se constituye en un elemento insoslayable (TEPJF 2009, 23).

La incorporación de la perspectiva de género es un reto, entre otras cosas, por lo siguiente:

Primero, porque implica el reconocimiento de que aun con los avances extraordinarios y acelerados que ha tenido el país en relación con los derechos de las mujeres, persisten desventajas y una discriminación real en su contra, en todos los ámbitos.

Segundo, porque requiere que se cuestionen valores ampliamente aceptados por la sociedad, sumamente arraigados en cada persona, que requieren la modificación de comportamientos propios.

Tercero, reconoce que no hay ningún comportamiento que sea más adecuado para un hombre o para una mujer, ni características “naturales” atribuibles a un sexo o al otro. Reconoce, en cambio, que el comportamiento diferenciado de hombres y mujeres es el resultado de un aprendizaje permanente que comienza desde la infancia y que está inmerso en una socialización patriarcal.

Cuarto, reconoce la existencia de relaciones desiguales de poder, que no necesariamente pueden ser fáciles de identificar, pero en las que las mujeres se encuentran en desventaja y en una situación de subordinación con respecto a los hombres.

Quinto, porque las facultades de derecho y las instituciones que administran la justicia son en cierta medida organismos patriarcales, con valores supuestamente neutros, pero en realidad toman al hombre como modelo de universalidad y frecuentemente invisibilizan a las mujeres. El análisis desde la perspectiva de género de las diferentes ramas del derecho está ausente en la currícula y puede creerse falsamente que contraviene la técnica jurídica.

No es casual que las tres sentencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido en contra del Estado mexicano,⁷ en los casos de violaciones a los derechos humanos de mujeres, se le haya instruido realizar programas y capacitaciones dirigidas a funcionarios(as) federales y estatales, en cuyos programas se incorpore la perspectiva de género. Estas resoluciones abonan al reconocimiento, por parte del máximo tribunal internacional de derechos humanos, de la importancia del uso de la perspectiva de género como herramienta de análisis para lograr una mejor impartición de la justicia.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Casos González y otras (2009), también conocido como “campo algodonero”, Inés Fernández (2010) y Valentina Rosendo (2010).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El análisis jurídico desde la perspectiva de género permite poner de manifiesto las relaciones de poder; la construcción social y patriarcal; la discriminación estructural y la subordinación de las mujeres; los prejuicios y roles asignados de manera arbitraria a las personas; y la visibilización de las mujeres para comprender e interpretar los hechos desde una visión más amplia e integral.

En el caso que se analizó, se constató que el TEPJF no incorporó las consideraciones de género y realizó una interpretación más formal y pragmática que fue adecuada, pero que no necesariamente contribuyó a acelerar la participación de las mujeres y mejorar la igualdad de facto con los hombres. En ese sentido, el uso del derecho como herramienta de cambio social quedó limitado. Los criterios tradicionales de interpretación que utilizó el Tribunal podrían enriquecerse con una argumentación creativa y osada, que deleve la desigualdad de facto entre hombres y mujeres, dentro de los límites jurídicos. Si bien realizarlo es arriesgado, justamente es una valoración de este tipo la que permitirá modificar el statu quo y avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

Sería interesante conocer si la resolución hubiera cambiado o no, de haberse realizado incorporando consideraciones de género, pues bien dicen que “con los lentes del género se ve otra justicia” (Facio 2002, 1).

VII. Fuentes consultadas

- Calderón Quindós, Fernando. 2005. "La mujer en la obra de Jean Jacques Rousseau". *Revista de Filosofía* 30 (1): 177-165.
- Castells, Carmen. 1996. *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Cobo Bedia, Rosa. 1995. *Fundamentos del patriarcado moderno: Jean Jacques Rousseau*. Madrid: Cátedra.
- CEDAW/C/MEX. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- . 1999 Recomendación general 25. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf). (consultada el 14 de julio de 2011).
- . 2006. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México. Nueva York: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Cofipe. Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales. 1993. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2002. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Código Hammurabi. <http://www.unizar.es/hant/POA/hammtemas.pdf> (consultada 14 de julio de 2011).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cuéllar Vázquez, Angélica e Iván García Gárate. 2010. *Equidad de género y representación: la regla de alternancia para candidaturas de RP*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- DDHC. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf (consultada el 13 de julio 2011).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1953. México: Secretaría de Gobernación.
- EPRD. Estatuto del Partido de la Revolución Democrática. 2009 Disponible en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultada el 13 de julio de 2011).
- Facio Montejo, Alda. 1992. *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. Costa Rica: ILANUD.
- . 2000. “Feminismo, género y patriarcado”. En *Género y Derecho*, Alda Facio y Lorena Fries, 31-7. Santiago de Chile: LOM American University.
- . 2002. “Con los lentes del género se ve la otra justicia”. *El Otro Derecho* 102-85.
- Hoskyns, Catherine. 1996. *Integrating Gender Women, law and politics in the European Union*. Londres: Verso.
- INSTRAW. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer. 2006. *Experiencias latinoamericanas: Mecanismos de cuotas a favor de la participación política de las mujeres*. República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Mujeres y Hombres en México 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Inmujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. 2010. *Género y Desarrollo: investigación para la igualdad sustantiva de las mujeres*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- LFPED. Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación. 2003. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- LGIHM. Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. 2006. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

- LIPEEG. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. 2008. Guerrero: Instituto Electoral del Estado de Guerrero.
- Obando M., Ana Elena. 2001. Las interpretaciones del Derecho. En *Ejercicios prácticos de Análisis Jurisprudencial*, coord. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, San José, Costa Rica: Programa Fundación, Justicia y Género.
- PIDCP. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. 1976. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Pérez Cervera, María Julia. 2011. *Manual para el uso no sexista del lenguaje*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Defensoría Jurídica y Educación para Mujeres S.C.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/PRODOC_Genero_Derechos_Politico-Electorales_FINAL.pdf (consultada el 14 de julio 2011).
- RAE. Real Academia de la Lengua. <http://www.rae.es/rae.html> (consultada el 14 de julio).
- Salles, Vania y María de la Paz López. 2004. *Observatorio de género y pobreza. Conceptos y caracterizaciones: antecedentes para la acción*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Desarrollo Social/El Colegio de México/UNIFEM.
- Sentencia SUP-JDC-1154/2010. Actora: María de Lourdes Ramírez Terán. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del poder judicial de la Federación. Disponible en http://www.tepjf.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1154-2010.pdf (consultada el 13 de julio de 2011).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009. *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional*

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

de los derechos políticos electorales de las mujeres en México. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

———. Numeralia. Disponible en <http://genero.te.gob.mx/?q=node/178> (consultada el 13 de julio de 2011).

Vie Publique. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/enjeux/citoyennete-democratie/parite-egalite-hommes-femmes-realite.html> (consultada el 14 de julio de 2011).

Xiran, Xue. 2010. “The worldwide war on baby girls. Technology, declining fertility and ancient prejudice are combining to unbalance societies”. *The Economist*, marzo 4.