

PARIDAD HASTA LAS ÚLTIMAS CONSECUENCIAS

María MARVÁN LABORDE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes de contexto*. III. *Cinco etapas de la decisión*. IV. *Argumentos del Tribunal en contra de la paridad en gubernaturas*. V. *Construcción forzada de una mayoría de cuatro y otros problemas de la sentencia*. VI. *Sesión desastrosa, resolución farragosa y sentencia desprolija*. VII. *Límites a la soberanía estatal y transformación del sistema electoral*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo propone el análisis de la sentencia SUP-RAP 116/2020 y acumulados. En los procesos electorales concurrentes de 2020-2021, en 15 entidades de la república mexicana habrá sendas elecciones para elegir al (la) titular del Poder Ejecutivo. A través de esta sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó a los partidos políticos nacionales presentar siete candidatas mujeres y ocho hombres. De acuerdo con la decisión esto obedece a la implementación, hasta sus últimas consecuencias, de la reforma constitucional de 2019 que obliga a la paridad en todas las decisiones del Estado para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Antes de comenzar con el análisis de esta sentencia quisiera aclarar mi postura en torno a la reivindicación de las mujeres en general y del libre y efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales sin ninguna discriminación legal, política o cultural. Es una tarea pendiente en México generar condiciones de igualdad y para ello las reglas de paridad han sido un instrumento muy valioso, cuando no indispensable, para lograr su incorporación en términos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos en el espacio público, lo que incluye tanto los puestos administrativos de designación como las candidaturas a puestos de elección popular. Sin embargo, considero que los puestos unipersonales no pueden ser sometidos a reglas de cuotas o de

paridad porque son indivisibles. La paridad, como cualquier otro principio constitucional tiene límites y tanto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ignoraron estos límites, lo que tiene otras consecuencias jurídicas y políticas que no fueron tomadas en cuenta.

II. ANTECEDENTES DE CONTEXTO

Antes de entrar propiamente al análisis de la sentencia en comento, considero indispensable tomar en cuenta tres antecedentes de contexto que sirvieron como base para encauzar la línea de pensamiento de las y los magistrados que determinaron era posible ordenar la implementación de una política de lo que en México hemos llamado paridad horizontal en las elecciones en las que se disputa la gubernatura en 2021. Para poder obligar a los partidos políticos nacionales a repartir las candidaturas de manera equitativa entre hombres y mujeres, las 15 fueron consideradas una sola unidad divisible, ignorando, sin fundamento legal alguno, que los puestos en competencia eran, por definición jurídica, unipersonales y por tanto indivisibles.

Hay que recordar que a inicios de la primera década del siglo XXI, cuando se extendió el fenómeno de los gobiernos divididos, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, comenzó a dificultarse la generación de acuerdos. Constantemente se traslapan los periodos electorales con los periodos de sesiones en los congresos. Caracteriza a las campañas políticas el enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas; por tanto, la competencia electoral dificulta la cooperación e imposibilita los acuerdos a los que necesita llegar el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo para el diseño e implementación de políticas públicas.

A fin de resolver este *impasse* se tomó la decisión política de hacer coincidir en el calendario las elecciones locales con la elección federal. En la reforma electoral de 2007-2008 se pusieron las primeras bases en el artículo 116, fracción IV inciso a) de la Constitución (CPEUM) y en el artículo sexto transitorio para comenzar un largo proceso de armonización de calendarios a fin de hacer coincidir en año y fecha a las elecciones locales con las dos elecciones federales, ya bien fuera en la presidencial o en la intermedia.

La reforma electoral de 2014, en la que nace el Sistema Electoral Nacional y el Instituto Federal Electoral se convierte en una institución de carácter nacional, la redacción adoptada en el artículo 116 es mucho más contundente:

Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada electoral, no estarán obligados por esta última disposición.

Con base en estas dos reformas constitucionales y las consecuentes reformas legales que de ellas se desprendieron, empezaron los ajustes a 33 calendarios electorales distintos hasta conseguir lo que coloquialmente hemos llamado las elecciones concurrentes.¹ Las diferentes entidades de la república fueron decidiendo en sus respectivos congresos cómo hacer coincidir la elección de su gubernatura con las elecciones federales; había dos opciones, empatarla con la elección presidencial, o bien con la elección federal intermedia. Este proceso ha llevado a las autoridades electorales y a la opinión pública en general a hablar, equívocamente, de una sola elección o un solo proceso electoral. Machaconamente han repetido que en 2021 “nos enfrentamos a la elección más grande de la historia del país”; esto favoreció que en 2020 tanto el INE como el TEPJF hayan tomado la determinación de obligar a los partidos políticos nacionales a postular candidaturas en las 15 entidades atendiendo a las políticas de paridad, como si se tratase de una sola elección.

El segundo antecedente de contexto está relacionado con la construcción misma del Instituto Nacional Electoral en 2014. Como es bien sabido, a partir de esta reforma se le dieron al INE muchas facultades para intervenir en los procesos locales. Se creó una supra autoridad por encima de la autoridad de los congresos locales y de los institutos locales. Quizá la facultad más significativa otorgada al INE sea la capacidad de nombrar y remover a los consejeros electorales de los organismos políticos locales (OPL), no cabe duda de que esta facultad disminuyó el poder de los poderes legislativos locales.

La reforma de 2014 rompió con la lógica territorial que primaba en la organización de los procesos electorales federales y de los estados. En el diseño original del sistema electoral, por cada puesto de elección había un consejo electoral. El Consejo General del IFE para la elección presidencial,

¹ En realidad, los calendarios locales se sincronizaron con el federal. Este cambio en la reforma de 2014 para acortar el tiempo entre la elección y la toma de posesión del presidente. Tanto en 2021 como en 2024 la elección federal se llevará a cabo el primer domingo de junio y el cambio presidencial será el 1o. de octubre.

32 consejos locales para la elección de senadores y 300 distritales para el mismo número de diputaciones. El mismo esquema se replicó en los institutos locales para las elecciones gubernamentales, de diputaciones y de presidencias municipales. Al transformar al Instituto Federal Electoral en una institución nacional pudo intervenir en las elecciones de las entidades por encima de los consejos de los OPL.

Con respecto a los procesos locales, el Consejo General del INE tiene la posibilidad de atraer algunas de las facultades de los OPL, también puede delegar para pedirle a alguno(s) o todos los institutos locales que asuman las responsabilidades que les son delegadas. En la organización de los procesos electorales, el INE se ha visto en la necesidad de uniformar muchos elementos de las elecciones locales, entre las más importantes está la sincronización de los calendarios de las 32 entidades atendiendo a las disposiciones contenidas en el calendario federal.² A fin de asegurar una verdadera gobernanza electoral, por la vía del reglamento y otros instrumentos normativos ha habido la necesidad de eliminar múltiples y contradictorias normas electorales que no fueron reformadas en las 32 leyes locales. Emitieron el Reglamento Electoral y muchos lineamientos y acuerdos para uniformar fechas y procesos.³

De ahí que pareciera casi natural solicitarle al INE que tomara las medidas conducentes para establecer normas de paridad horizontal asumiendo que se podría considerar al conjunto de entidades como una sola circunscripción, como lo señaló atinadamente la magistrada Janine Otálora en la sentencia, y al conjunto de gobernadores y gobernadoras como un solo cuerpo colegiado que puede ser divisible de manera paritaria. La paridad en las candidaturas, cuando se va a conformar un cuerpo colegiado, sirve para asegurar que participen en éste un número prácticamente igual de hombres y mujeres, de tal manera que en los procesos deliberativos de su competencia puedan aportar equilibradamente la visión masculina y femenina a los problemas que supuestamente deberían de acometer de manera conjunta. Es más que evidente que el conjunto de gobernadores y gobernadoras no toman decisiones conjuntas ni forman cuerpo colegiado alguno,

² Por ejemplo, se sincronizaron los tiempos de las precampañas y selección de candidaturas, las intercampañas y las campañas.

³ En numerosas ocasiones ha sido causa de discusión tanto en sede jurisdiccional como en ámbitos académicos los límites a la facultad reglamentaria del INE. Este tema fue especialmente álgido cuando emitieron el Reglamento de las elecciones en 2014, que es una pieza normativa compleja, extensa y detallada, especialmente si se toman en cuenta todos sus anexos.

cada una de ellas y ellos ocupan de manera unipersonal la titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad en la que han sido elegidos.

El tercer antecedente de contexto es la sentencia SUP-REC 0046-2015 en la que por primera vez se instituye lo que hoy llamamos la “paridad horizontal” que obliga a los partidos políticos, en cada entidad federativa a repartir las candidaturas a las presidencias municipales de manera paritaria entre mujeres y hombres. Valga recordar que los municipios y alcaldías se gobiernan por cuerpos colegiados elegidos por planillas en una sola boleta, con listas cerradas y fórmulas diversas de representación proporcional. En estas listas ya existía la obligación de presentar las candidaturas alternando en forma de cremallera las femeninas y las masculinas, sin embargo, se había dejado a la facultad de autodeterminación de los partidos políticos decidir si la presidencia municipal sería encabezada por un hombre o una mujer. Sobra decir que hasta la invención del Tribunal de la “paridad horizontal”, una abrumadora mayoría de planillas municipales venían encabezadas por varones, elemento empírico que facilitó argumentar que la paridad horizontal era una necesidad de la justicia para reivindicar a las mujeres históricamente excluidas del poder político.

Del conjunto de presidencias municipales que existen en cada entidad, se toma el número total, se divide entre dos y ese es el número de candidatas mujeres u hombres que deben presentar los partidos políticos. En caso de que el número de municipios sea impar, siempre habrá una candidata mujer de más, como forma de compensación por el histórico predominio andrógino. En palabras textuales tomadas de la sentencia:

Ello no implica asumir un criterio artificioso que lleve a considerar que la pluralidad de los ayuntamientos conforman un órgano o conjunto...

En esa virtud, afirmó que el criterio horizontal contemplado en el acuerdo del consejo local, y confirmado por el tribunal responsable es acorde con el principio de paridad de género, que procura la igualdad de oportunidades en el acceso y ejercicio de los cargos de elección popular y, por tanto, una herramienta legal para su cumplimiento que, por su objetivo, no genera desigualdad ni discriminación, sino que únicamente equilibra y propicia la participación en igualdad de condiciones de los hombres y las mujeres respecto de los ayuntamientos del estado de Morelos.

Del texto de la sentencia claramente se advierte que hubo necesidad de buscar argumentos “artificiosos” para negar que estaban haciendo lo que vehemente negaban. El conjunto de municipios estaban siendo considerados como parte de una unidad ficticia inexistente jurídicamente. Esta suerte

de unificación a través de una sentencia vulnera la soberanía propia de los estados y los municipios que han pactado con la Federación.

La pretendida negación narrativa, sustituye la necesaria justificación legal; en los hechos redujeron autonomía a los municipios y facultaron a la autoridad local electoral para establecer que los partidos políticos tenían la obligación de presentar el 50% de las candidaturas a la presidencia municipal encabezadas por mujeres y el resto por hombres. La decisión tomada en los municipios A, B, C, determinaría las decisiones para los municipios X, Y, Z.

III. CINCO ETAPAS DE LA DECISIÓN

A partir de una petición de lineamientos o directrices para instruir la instauración de la paridad horizontal (que llegó a través de una consulta hecha por una aspirante candidata al Poder Ejecutivo de una entidad, acompañada por organizaciones feministas), dos respuestas del INE (la primera del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y la segunda del Consejo General), así como sendas impugnaciones frente al TEPJF, es posible distinguir cinco etapas distintas de la decisión en estudio.

Primera: Selene Lucía Vázquez Alatorre, aspirante a la candidatura a gobernadora por Michoacán, junto con las organizaciones de la sociedad civil: Equilibra, Centro para la Justicia Constitucional; Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, le pidieron al Consejo General del INE que emitiera criterios para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las 15 gubernaturas que se elegirían en los procesos electorales locales en 2020-2021. Necesariamente se refieren al concepto de paridad horizontal que se había establecido desde 2015 para las candidaturas a las presidencias municipales.

Segunda: el Consejo General rehúye dar respuesta a la solicitud y en su lugar lo hace el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.⁴ Aduce en su comunicado que "... los Organismos Públicos Locales son los encargados de establecer los requisitos que se deben cumplir para que las personas puedan ser registradas a una candidatura a los puestos locales de elección popular". Si bien la respuesta es jurídicamente impecable, políticamente el INE decidió no enfrentar el fondo del asunto.

Tercera: como resulta evidente, esta (no) respuesta se impugnó en el TEPJF a través del Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales

⁴ INE, INE/DEPP/DE/DPPF/6959/2020.

del Ciudadano (SUP-JDC-2729-2020), y así se revocó el oficio del director ejecutivo con el argumento de que éste carecía de facultades para responder y ordenó al Consejo General a que emitiera la respuesta correspondiente. De esta manera, el Tribunal tampoco quiso en este momento entrar al fondo del asunto.

Cuarta: en cumplimiento a la sentencia, que sólo ordenaba responder a la consulta, el Consejo General del INE emite el Acuerdo INE/CG 569/2020 en el que, en resumen, se obliga a los partidos políticos nacionales a registrar candidatas mujeres en al menos siete de las 15 gubernaturas en disputa en 2020, a los partidos locales les conminan a que preferentemente postulen una persona de sexo diferente a la postulación que hubiesen hecho en el proceso electoral anterior y, por último, a partidos locales de reciente creación, también se les exhorta a nombrar candidatas mujeres.

La complejidad de la medida ordenada por la autoridad nacional se hizo patente a la hora de no poder tomar una medida universal para todos los partidos políticos que participarían en cada elección local. Había una disposición para los partidos políticos nacionales, otra para los locales que ya habían participado en elecciones por la gubernatura anterior y una disposición más para los partidos locales de nueva creación, para unos era obligatoria, para otros se limitaba a una exhortación. En el acuerdo también se establecieron medidas de apremio para aquellos partidos políticos que no cumplieran con lo ordenado por el INE.

Quinta: el acuerdo fue impugnado por cuatro actores diversos: el Partido Acción Nacional (SUP-RAP-116/2020); por el Senado de la República (SUP-JE-89/2020); por el Partido de Baja California (SUP-RAP-120/2020), a quienes la medida les pareció excesiva y por un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (SUP-JDC-10118/2020) en el que se considera que la medida fue insuficiente. La magistrada ponente fue Janine M. Otálora Malassis; la resolución que sometió a consideración de sus colegas constaba de cuatro resolutivos.

Primer resolutivo. Se determina la procedencia de la acumulación de las cuatro impugnaciones. A pesar de utilizarse diversos medios de impugnación, el fondo de la cuestión es la misma y por tanto se considera que los cuatro recursos pueden resolverse de manera conjunta. En este punto no hubo discusión, se aprobó por unanimidad.

Segundo resolutivo. Se plantea si el Consejo General del INE tenía facultades para haber ordenado lo que ordenó. Se establece que antes de haber tomado las determinaciones correspondientes, debió de haber ejercido la facultad de atracción que le concede la LEGIPE a fin de concentrar las funciones de registro de candidaturas de las 15 entidades que habrían de

renovar al (la) titular del Ejecutivo. En virtud de que el Consejo General obvió este paso previo, se concluye que carece de facultades para establecer reglas relacionadas con el registro de candidaturas. En virtud de lo cual el proyecto considera que el acuerdo debe revocarse. Este punto fue votado por unanimidad de los siete magistrados, pero con el voto particular de Otálora y Rodríguez.

Tercer resolutivo. “Se vincula al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales a regular la paridad en las gubernaturas antes del próximo proceso electoral que siga de manera inmediata al proceso de 2020-2021”. La discusión de este punto ofrece perspectivas interesantes sobre las dificultades del tema. Hubo en la sesión pública muchos cuestionamientos sobre lo que podían pedir a los congresos que hicieran. Claramente hubo confusión sobre si la orden debiese ser dirigida al Congreso federal, a los congresos locales o a ambos. Reconocieron de manera sencilla y unánime que existía una falta de todos los congresos (el federal, más 32 congresos locales) por no haber legislado qué se debería hacer al respecto de la postulación de candidaturas locales en el tema de lo que en México se ha llamado “paridad horizontal”; sin embargo, ya no hubo la misma claridad sobre qué deberían hacer cada uno de los 33 congresos, se sugirió la elaboración de una ley marco, se propuso que debería incluirse en la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE), también en el calor de la discusión hubo quien propuso que el instrumento normativo debería ser la Ley General de Partidos Políticos o bien que lo deberían hacer de manera directa los congresos locales en cada una de las leyes electorales relativas a las entidades federativas.

En la sesión pública de la Sala Superior, la mayoría de las y los magistrados advirtieron la dificultad de ordenar a los congresos locales a que legislaran sobre la paridad horizontal porque necesariamente eso tendría efectos más allá de cada una de las entidades. Ningún estado por sí mismo podría tomar decisiones (a través del Poder Legislativo o de su propio OPL) que trascendiera sus fronteras y obligara a otra entidad a tomar decisiones de una determinada manera. La magistrada Mónica Soto insistió que habría que obligar a los partidos políticos locales a la “paridad alternada”. Los congresos locales deberían modificar sus leyes para establecer que si en la elección “uno” (2018) el partido había nominado un varón, en la siguiente elección, “dos” (2024) estaría obligado a nominar una mujer y así sucesivamente.

La votación del resolutivo tercero, según consta en la sentencia publicada, es la siguiente:

Unanimidad, respecto de la vinculación al Congreso de la Unión y mayoría de cinco votos respecto de la vinculación a los congresos locales de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. Siendo así, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentan voto particular conjunto.⁵

Cuarto resolutivo. En el presente resolutivo la magistrada Otálora propuso en su proyecto vincular a los partidos políticos nacionales a que ocho de las 15 candidaturas fueran obligatoriamente para mujeres y las siete restantes para varones. El magistrado De la Mata votó por que fueran siete candidaturas para mujeres; ante esta propuesta, el magistrado Reyes preguntó a la magistrada ponente si estaría dispuesta a cambiar su propuesta inicial a fin de construir los consensos necesarios y sacar adelante la medida de paridad horizontal. La votación que finalmente recogió la sentencia (después de más de una hora de aclaraciones como se verá más adelante) fue la siguiente: mayoría de cuatro votos de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, y el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. De esta manera los partidos políticos nacionales quedaron obligados a presentar siete de las 15 candidaturas por mujeres y ocho por varones.

IV. ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL EN CONTRA DE LA PARIDAD EN GUBERNATURAS

No deja de ser paradójico que los argumentos para explicar por qué no se debía de ordenar a los partidos políticos nacionales a nominar una determinada proporción de mujeres a las candidaturas a las gubernaturas que se compiten en junio de 2021, fueron vertidos en el proyecto de sentencia de la magistrada Otálora Malassis. Y es que en la primera parte de su sentencia se desarrollan dos argumentos; primeramente, se afirma que la decisión del INE toca un aspecto sustantivo del proceso electoral y se considera que la determinación excede la facultad de reglamentación del Consejo General del INE; en el segundo momento se considera que no se puede condicionar el registro de candidaturas en una entidad a lo que sucede en otras.

Otálora afirma que las previsiones emitidas por el INE regulan aspectos sustantivos de los procesos electorales en curso y que éstos no están contem-

⁵ TEPJE, SUP-RAP-116/2020 y acumulados, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 14 de diciembre de 2020, p. 50.

plados por el legislador, por ello considera que el INE excedió sus facultades reglamentarias.⁶ En el párrafo 84 establece lo siguiente:

... el sistema jurídico no atribuye al Instituto Nacional Electoral facultades explícitas para establecer las condiciones bajo las que se debe instrumentar y garantizar la paridad en las elecciones a las gubernaturas, pues ésta se encuentra reservada al Congreso de la Unión, por lo que, al existir reserva de ley para establecer las normas sobre ese tópico, tampoco se podría derivar alguna facultad implícita de la señalada autoridad administrativa electoral para actuar en ese sentido.⁷

Era muy importante que la Sala Superior tomara una definición clara sobre si imponer condiciones de paridad horizontal era una transformación a las reglas sustanciales o adjetivas porque en la sesión pública de la Sala Superior, en más de una ocasión, se cuestionó si esta determinación violaba o no el artículo 105 constitucional (fracción II penúltimo párrafo), debido a que éste tiene restricciones con respecto al tiempo en el que se pueden modificar las normas del proceso electoral.⁸

Algunos de los magistrados consideraron en sus respectivas intervenciones que sí se transgredía la citada disposición, sin embargo, como esto no estaba contemplado dentro de los resolutivos, dicha objeción quedó desatendida. Lo cierto es que la magistrada ponente afirmó de manera categórica que sí es un cambio fundamental a las reglas electorales, de ahí debió concluirse que el tiempo para adoptar una decisión de esta naturaleza había fenecido hacía medio año. Aceptar un cambio en noviembre —que el INE tomó la decisión— o en diciembre, atenta contra el principio de certeza en las competencias electorales.

Más adelante, en el párrafo 78, Otálora considera que la decisión del INE carece de racionalidad jurídica porque

pretende condicionar el registro de las candidaturas de las entidades federativas a situaciones que acontezcan en otras, lo que implica concebirlas como una circunscripción regida bajo un mismo sistema jurídico, cuando en realidad se trata de entidades que cuentan con soberanía y libertad, lo que presupone el establecimiento de una excepción al principio de soberanía de las

⁶ Este fue uno de los elementos fundamentales en la impugnación presentada por el Senado.

⁷ SUP-RAP 116/2020 y acumulados, p. 29.

⁸ Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

entidades federativas previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

Considera la ponente que lo mandatado por el INE implica, de facto, una excepción al federalismo que violenta la soberanía de cada una de las entidades que forman parte del pacto republicano federal. Estos requisitos, agrega, no están contemplados en ningún marco normativo (Constitución, ley federal ni en las Constituciones o leyes de las entidades federativas).

En esta parte de la argumentación de la ponente, se advierte de manera clara que no es jurídicamente posible considerar a la república mexicana como si fuese una sola circunscripción. Reconoce que no existe ninguna disposición constitucional o legal que pudiera darle fundamento a la decisión del INE y esto impide que el TEPJF resuelva en plenitud de jurisdicción. En el párrafo 105 quedó establecido lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior considera que lo conducente es *revocar* de manera lisa y llana el acuerdo impugnado, dada la falta de competencia del Instituto Nacional Electoral para regular el principio de paridad respecto de los procesos para la elección de gubernaturas. Siendo así, resulta innecesario el estudio del resto de los agravios planteados por la parte actora.¹⁰

Sin embargo, a partir del párrafo 107 la magistrada ponente cambia la lógica del razonamiento, y abre un apartado distinto en la sentencia al que denomina “II: Atribución y obligación de regular la paridad en gubernaturas”.¹¹ Así, trae a colación que la reforma constitucional del 6 de junio de 2019 incorporó el principio de paridad en la postulación de candidaturas. Advirtiendo que posterior a esta reforma, el 13 de abril de 2020, el Congreso de la Unión modificó la Ley General de Partidos Políticos para adecuarla a la reforma constitucional antes mencionada, pero que en esta reforma no se previeron reglas o directrices relacionadas con la elección de cargos unipersonales (caso de las gubernaturas).

Asimismo, se establece que los congresos locales también han sido omisos al respecto a pesar de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el propio TEPJF han reiterado en diversas ocasiones que es atribución de los congresos locales legislar y diseñar normas que permitan la implementación de la paridad hasta sus últimas consecuencias.

⁹ SUP-RAP-116/2020 y acumulados, p. 27.

¹⁰ *Ibidem*, p. 36.

¹¹ *Ibidem*, p. 37.

Este segundo apartado no se conecta argumentativamente con el primero. Es decir, si en el primero la magistrada advierte que hay un impedimento jurídico para considerar al conjunto de gubernaturas como un cuerpo colegiado y a las entidades como parte de una sola circunscripción, en esta parte se olvida por completo del primer argumento con el cual ya había concluido que debía de revocarse lisa y llanamente el acuerdo del INE, y se limita a señalar el hecho de que ninguno de los congresos locales ni el federal han legislado sobre el tema que nos ocupa; sin embargo, no advierte que es imposible hacerlo a las legislaturas locales sin exceder el ámbito de su competencia que se circunscribe por necesidad a su propia entidad, tampoco establece qué tipo de reforma legal se debió haber impulsado desde el Congreso de la Unión que no fuera violatoria de la soberanía de los estados y la Ciudad de México.

El tercer apartado del proyecto de sentencia “III. Postulación paritaria de candidaturas a cargo de los partidos políticos nacionales”¹² establece que la omisión del Congreso de la Unión y de los 32 congresos locales no puede ser justificación para incumplir el principio constitucional de paridad. Hace un breve recuento de la desigualdad de género que ha tenido como consecuencia la marginación política de la mujer. Desde que en 1953 se reconoció a las mujeres el derecho a votar y ser votadas, el 98% de las gubernaturas han sido ocupadas por hombres y sólo 2% por mujeres. Estas afirmaciones las acompaña con otras de carácter histórico de las luchas por la igualdad de las mujeres, medidas nacionales e internacionales que han resultado verdaderas conquistas en la materia.

Dedica un párrafo (137) a la reforma al artículo 1o. constitucional (2011) que obliga a las autoridades a garantizar de la manera más amplia posible los derechos fundamentales, lo que necesariamente incluye los derechos políticos. De estos razonamientos desprende que el “Tribunal Electoral debe aplicar directamente la Constitución general, para garantizar el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad atendiendo a las circunstancias particulares del caso”¹³ y a partir de ahí se vincula directamente a los partidos políticos nacionales a postular siete mujeres como candidatas para renovar los ejecutivos locales; “con la finalidad de maximizar dicho principio (el de paridad), lo conducente es vincular a los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas para renovar a los ejecutivos locales”.¹⁴

¹² *Ibidem*, p. 42.

¹³ *Ibidem*, p. 47.

¹⁴ *Idem*.

En la argumentación no existe un ejercicio de ponderación, no se reconocen valores en tensión, no se esgrimen argumentos de por qué el principio de certeza en los procesos electorales, el derecho de autodeterminación de los partidos, o el principio de soberanía de las entidades federativas, deben ser vencidos por la necesidad de “maximizar” el principio de paridad. Simplemente se establece que, debido a la injusticia histórica cometida en contra de las mujeres, este principio debe primar por encima de cualquier otra consideración o principio constitucional.

Por su parte, el magistrado Fuentes en la discusión también advirtió que la decisión de imponer a los partidos políticos nacionales la obligación de postular una determinada proporción de mujeres y hombres violaba el pacto federal y excedía las funciones tanto del INE como del propio Tribunal. Coinciden con estos argumentos Vargas e Infante, este último además agrega que una gubernatura es un cargo uninominal y por lo tanto no puede estar sujeto a cuotas o paridad, ya que el cargo en sí mismo es indivisible.

V. CONSTRUCCIÓN FORZADA DE UNA MAYORÍA DE CUATRO Y OTROS PROBLEMAS DE LA SENTENCIA

Como veremos más adelante, la sesión pública en la que se sometió a votación la sentencia en comento fue un desastre de principio a fin. Las dos magistradas, Otálora y Soto, más los dos magistrados, De la Mata y Reyes, se han distinguido por ser grandes impulsores de las mujeres y de encontrar maneras diversas de hacer cumplir la paridad hasta sus últimas consecuencias en todo lo que concierne al sistema electoral y de partidos políticos.

Los dos primeros resolutivos se votaron de manera más o menos sencilla, por unanimidad. Primero acordaron que los juicios interpuestos eran acumulables; con respecto al resolutivo segundo todos votaron por unanimidad por revocar el acuerdo del INE. Al revocar el acuerdo es dable pensar que se habían quedado sin materia; sin embargo, la discusión siguió y también votaron por los dos últimos resolutivos. Con respecto al tercer resolutivo hubo acuerdo sobre la falta en la omisión de los congresos para legislar al respecto; sin embargo, hubo discusión si sólo pudiese tomar decisiones al respecto el Congreso de la Unión o también podrían vincular a los congresos locales a legislar al respecto, finalmente decidieron vincular a los 33 congresos. El cuarto resolutivo fue el más complicado de conseguir la mayoría para poder obligar a los partidos nacionales a postular siete u ocho mujeres candidatas. No fue sencillo construir una solución *ad hoc* que contara con cuatro votos.

Reyes Rodríguez Mondragón y Mónica Soto Fregoso¹⁵ coincidieron en lo toral con el proyecto de sentencia de Janine Otálora. Es decir, había tres votos a favor, necesitaban un cuarto. El magistrado presidente José Luis Vargas, Indalfer Infante y Felipe Fuentes claramente estaban en contra por las razones antes esgrimidas, sólo quedaba acercarse a la postura de Felipe de la Mata Pizaña para construir la mayoría.

El magistrado De la Mata planteó dos argumentos por los que se separaba del proyecto presentado por la magistrada Otálora. En primer lugar, argumentó que la Sala Superior no podría resolver en plena jurisdicción porque la primera razón para revocar el acuerdo del INE fue que el Consejo General no había ejercido la facultad de atracción con respecto al registro de candidaturas a las gubernaturas de las 15 entidades en cuestión, ya que ésta correspondía de manera primigenia a los OPL, en el entendido que ningún OPL por sí mismo podría depender de lo que sucediera en las 14 entidades restantes. El segundo argumento fue que el Tribunal no podría hacer lo que dejó de hacer el INE porque la facultad de atracción es *intuitu órgano*, es decir corresponde al CG del INE y a nadie más. Cuando parecía que no habría solución jurídica y por tanto no se conseguirían los cuatro votos necesarios, De la Mata planteó una solución novedosa, por decir lo menos, propuso “vincular de manera directa” a los partidos políticos a la obligación de nombrar las candidaturas atendiendo al criterio de paridad; también disintió con Otálora, Rodríguez y Soto en que fueran ocho y dijo que él votaría por que fueran siete las mujeres propuestas. Sobra decir que nunca explica de dónde sale la facultad de esta vinculación directa y mucho menos en qué se diferencia de resolver en plenitud de jurisdicción, toda vez que los efectos son los mismos. Con esta postura, no se consigue la mayoría, pero sostiene su postura de votar siempre a favor de la paridad.

Al proponer De la Mata la vinculación directa y reducir el número de ocho a siete, Rodríguez Mondragón ve la oportunidad de conseguir los cuatro votos necesarios para ordenar la paridad, por lo que le pregunta a la magistrada ponente si está dispuesta a cambiar su proyecto en lo conducente. Fue así como una mayoría de cuatro alcanzó a acomodar las coincidencias necesarias para sacar adelante la paridad horizontal en cargos a las gubernaturas de los estados.

¹⁵ No obstante, Soto hizo un voto concurrente por considerar que a los partidos locales se les debía de obligar a la alternancia en la paridad, esto quiere decir que al ser partidos que operan sólo en una entidad debe obligarlos a que, si en la elección anterior a la gubernatura postularon a un hombre, en la siguiente estarán obligados a postular a una mujer. Es decir, resuelve la paridad en los cargos unipersonales a través del tiempo. Es relevante que en el texto de su voto concurrente afirma que la paridad es un principio superior.

Los magistrados Vargas, Fuentes e Infante siempre estuvieron en contra de forzar la paridad horizontal entre gubernaturas y consideraron que lo único que podrían hacer desde el Tribunal era a exhortar a los partidos políticos nacionales a la nominación de mujeres candidatas.

VI. SESIÓN DESASTROSA, RESOLUCIÓN FARRAGOSA Y SENTENCIA DESPROLIJA

La sesión pública del TEPJF del 14 de diciembre de 2020 pasará a la historia como una de las peores sesiones; el voto concurrente y particular parcial conjunto emitido por Rodríguez y Otálora hace una detallada reseña del desastre. De las cuatro horas que duró la discusión de la sentencia SUP-RAP-116/2020, la última la dedicaron a revisar qué era lo que habían votado, la falta de claridad se hizo evidente tanto en la sesión como en el proceso del engrose. En los votos concurrentes o particulares que por diferentes razones los siete miembros del Tribunal se vieron en la necesidad de escribir, trataron de aclarar qué habían hecho y por qué. El secretario general de acuerdos fue incapaz de recoger el sentido de la votación, al leer el resultado final del cuarto resolutivo le cambió el sentido,¹⁶ anunció que una mayoría de cuatro magistrados se había pronunciado por el exhorto y sólo tres habían expresado que la vinculación sería obligatoria.

La sentencia consta de 178 páginas a pesar de que el proyecto de la magistrada Otálora es de sólo 51 páginas. Otálora y Mondragón incluyen un voto concurrente y particular parcial (pp. 52-77). Soto uno concurrente (pp. 78-82), Felipe de la Mata un voto particular y concurrente (que con su respectivo anexo va de las páginas 84 a la 169). El magistrado presidente,

¹⁶ A la hora de leer el sentido de la votación además cambió el orden de los resolutivos, de acuerdo con la versión estenográfica, el secretario general de acuerdos dijo: “Ahora, bien, en cuanto al tercer punto resolutivo que es la propuesta de ejercer medidas afirmativas por parte de este Tribunal, fue rechazado por una mayoría de cuatro votos y solamente con el voto a favor de la propuesta de la magistrada Janine Otálora Malassis, del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

”En cuanto al punto cuarto resolutivo, ordenar a los congresos regular la paridad de las gubernaturas, esta vinculación fue aprobada por una mayoría de cuatro votos, con los votos en contra en razón del sentido de su voto, de la magistrada Janine Otálora Malassis, del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

”Por otra parte, la propuesta de exhortar a los partidos políticos para que postulen las siete candidaturas de mujeres en las próximas elecciones de gobernadores, esta propuesta fue aprobada por una mayoría de cuatro votos de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, del magistrado Indalfer Infante Gonzales y de usted, magistrado presidente” (p. 75, nota).

en quien recayó el engrose, presentó un voto particular (pp. 140-169) y los magistrados Fuentes e Infante también presentaron un voto particular (pp. 170-178). De acuerdo con lo manifestado por los magistrados en la sesión, fue indispensable recurrir a la versión estenográfica para poder escribir la sentencia final y dilucidar cómo había votado cada uno.

En palabras de De la Mata, la sesión “se hizo un merengue”, en un momento de desesperación la magistrada Soto consideró, con razón, que las y los jueces están obligados a que la ciudadanía y los justiciables deberían poder entender de manera clara qué se está votando y con qué fundamentos. Huelga decir que eso no sucede en este caso.

Reiteradamente hubo necesidad de recurrir a la Jurisprudencia 1/98: “la sentencia existe una vez que se ha emitido votación en el asunto y que la presidencia del órgano correspondiente ha hecho la declaración de los puntos resolutivos”.¹⁷

A pesar del esfuerzo por dejar claro el sentido de la votación, el *Boletín* oficial que se emitió terminó tergiversando lo planteando —justo como el secretario general de acuerdos lo hiciera momentos antes—, que lo que se había aprobado era un exhorto:

se vincula a los partidos políticos a que, *en la medida de lo posible*, en atención a sus disposiciones internas, en las elecciones del próximo seis de junio, en lo que toca a la selección de candidaturas a las gubernaturas, y respetando el principio de paridad de género, postulen el mayor número de mujeres posible.¹⁸

Si ya de por sí la sesión había sido sumamente confusa, el *Boletín* en comento abonó no sólo a la confusión, sino también a la irritación de la mayoría que había votado por la vinculación con carácter obligatorio. Hubo necesidad de sacar una nota informativa y otro *Boletín* para tratar de hacer saber a los medios de comunicación y a la ciudadanía el sentido de las decisiones de la Sala Superior de esa aciaga sesión del 14 de diciembre de 2020.

Otro punto de desencuentro fue que el engrose quedara a cargo del magistrado presidente, el cual había votado en contra del resolutivo cuarto. Esto lo señaló con oportunidad el magistrado Infante en la sesión pública; sin embargo, el desorden de la sesión fue tal, que ya nadie se percató de que le asistía la razón a Infante y por tanto no se corrigió esta decisión, lo que generó reclamos posteriores. Así, el magistrado presidente elaboró un ofi-

¹⁷ SUP-RAP 116/2020 y acumulados: 56.

¹⁸ *Boletín*, 269/2020, TEPJE, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4035/0>.

cio solicitando que el engrose fuera elaborado por alguno de los cuatro que conformaron la mayoría. El 17 de diciembre de 2020 el engrose todavía no estaba listo.

VII. LÍMITES A LA SOBERANÍA ESTATAL Y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

Al imponer el criterio de paridad en elecciones concurrentes de cargos unipersonales se crea una interdependencia en 15 hechos jurídicos que, por definición, fueron hasta el 14 de diciembre de 2020 eventos legales independientes. Esta decisión claramente atenta en contra del pacto federal que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40, pues disminuye la soberanía de los estados.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos *en todo lo concerniente a su régimen interior*, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (subrayado propio).

A pesar de que, por las razones políticas ya esgrimidas, se haya impuesto la concurrencia de los procesos electorales de la Federación y las entidades, esto no significa que sea un solo proceso electoral o que las 15 elecciones a sendas gubernaturas conformen una unidad legal sujeta a disposiciones de proporcionalidad en las candidaturas. De acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM, los partidos políticos tienen derecho a recibir prerrogativas por parte del Estado. Reciben financiamiento tanto de la Federación como de los gobiernos estatales. Las cuentas para cada una de las 33 formas de financiamiento son independientes entre sí.¹⁹ La cantidad de dinero y *spots* publicitarios se calcula de manera separada para la elección federal y para la elección de cada una de las entidades. Aunque los partidos políticos sean nacionales, es decir que pueden competir en las elecciones federales porque han cumplido con los requisitos que impone la LGPP (artículo 12), cuando un OPL calcula cuánto dinero y cuánto tiempo en radio y televisión le toca a un partido en su entidad, toma en cuenta el porcentaje de votación obtenido en la última elección de legisladores locales, su éxito

¹⁹ La reforma electoral de 2014 uniformó la fórmula para determinar el financiamiento en el ámbito federal y en el estatal, incluida la Ciudad de México, pero cada entidad es responsable de proveer el financiamiento a través de su propia Ley de Egresos.

o fracaso en la elección federal anterior resulta absolutamente irrelevante, lo mismo que la suerte que haya corrido en las 31 entidades restantes. A mayor abundamiento, algunos partidos políticos nacionales han perdido el reconocimiento como partidos locales para competir en una determinada entidad porque no alcanzaron el umbral de participación en la elección local anterior. Es evidente entonces que los llamados partidos nacionales tienen tal carácter sólo en relación con las elecciones federales, en las elecciones locales juegan como organizaciones locales.

Otros dos elementos refuerzan la idea de que cada elección es un hecho jurídico independiente; primero, los topes de campaña se establecen por separado para todos y cada uno de los cargos de elección popular aún dentro de cada entidad. Si un candidato o candidata al Poder Ejecutivo (presidencia, gubernatura o municipio) o al Poder Legislativo rebasa su tope de campaña, el castigo no trasciende a los demás cargos de elección que se dieron el mismo día o en la misma entidad, con el mismo proceso electoral, mucho menos a lo que hubiesen gastado sus correligionarios de partido en las otras entidades.

Segundo, cuando se anula una elección porque los vicios detectados son considerados por los jueces electorales como graves, por faltas a las normas del modelo de comunicación política, porque se anulaban más del 20% de casillas, por violencia el día de las elecciones o cualquier otra de las causas que señala la respectiva ley o la CPEUM, se anula sólo esa elección y no contamina las otras elecciones que se celebraron el mismo día, en el mismo lugar y con las mismas autoridades electorales.

Los acuerdos de coalición se toman también de manera independiente en cada uno de los estados; cada acuerdo local es independiente del acuerdo federal y del que se tome en los estados vecinos. Esto por supuesto agrega un grado más de complejidad a la obligación impuesta a los partidos nacionales en las elecciones locales.

La resolución de la Sentencia 116/2020 establece que el principio de paridad para la nominación de candidaturas a puestos de elección popular está por encima del principio de certeza que debe respetarse en todos los procesos electorales porque el Tribunal ha establecido reiteradamente que las decisiones sobre la paridad en las candidaturas se pueden tomar en cualquier momento. También prima sobre la libertad de autodeterminación de los partidos, ya que la paridad acota sus márgenes de decisión. A partir del 14 de diciembre de 2020, la paridad también está por encima del principio de soberanía de los estados libres y (ya no tan) soberanos que conforman la Federación. Como se anotó en este artículo, ni en la sesión pública ni en la sentencia se hizo un ejercicio de ponderación. Lo más que se llegó a decir,

eso sí en repetidas ocasiones, fue que el agravio histórico cometido en contra de las mujeres y de sus derechos justificaba las medidas de paridad por encima de cualquier otra consideración.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Boletín, 269/2020, TEPJF, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4035/0>.