

LA PARIDAD TRANSVERSAL EN ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTOS POPULARMENTE.

A pesar de que de manera formal, la Constitución Federal estableció el reconocimiento de ciudadanía a las mujeres a partir de 1953, durante décadas su acceso a los espacios públicos fue muy limitado. Para abatir la desigualdad se implementaron instrumentos denominados **acciones afirmativas** que hacen posible una real y efectiva participación de la mujer que acelera el proceso de igualdad sustantiva entre los géneros hasta lograrla realmente.

Las cuotas de género para el registro de mujeres como candidatas a cargos de elección popular son un ejemplo de tales acciones, insertadas en la reforma de 1996 del COFIPE, como una especie de recomendación para los partidos políticos nacionales en el sentido de que las candidaturas para integrar las Cámaras del Congreso de la Unión no excedieran del 70% para un mismo género, conocido comúnmente como cuota 70/30. La medida propició un aumento paulatino de la presencia de mujeres legisladoras, ya que en la Cámara de Diputados se logró que del 7.80% en 1991 y del 14.20% en 1994, se alcanzara el 17.20% en 1997 y el 16.80% en 2000; mientras que en la Cámara de Senadores donde se contaba con el 6.60% en 1991 y 12.50% en 1994, se logró el 28% en 1997 y el 17.18% en 2000.

En 2002 la nueva reforma del COFIPE incluyó la cuota de género 70/30 ya como una acción afirmativa obligatoria. Sin embargo, se exceptuó de su cumplimiento a aquellas candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo, ello dio origen a que los partidos políticos registraran sólo a hombres en las candidaturas de mayoría relativa, alegando que en la elección interna no se había favorecido a las mujeres. Así, la cuota de género aplicada en los procesos electorales federales de 2003 y 2006, se logró una mayor representación de las mujeres, de modo que en la Cámara de Diputados en 2003 alcanzó el 22.80% y en 2006 el 21.60%; por su parte, en la Cámara de Senadores en 2006 se logró el 17.96%. En la reforma electoral de 2008, el COFIPE estableció una cuota de género conocida como 60/40, que consistió en la obligación de que al menos en el 40% de las candidaturas se postularan mujeres propietarias, procurando llegar a la paridad; pero se mantuvo la excepción relativa a que la cuota no se aplicaba en las candidaturas de mayoría relativa obtenidas de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de los partidos políticos.¹

A pesar del incremento de la cuota al 60/40, en 2009 sólo se logró el 27.60% de mujeres en la Cámara de Diputados; es decir, la representación no rebasó el 30%, por lo que tal porcentaje se constituyó en un *techo de cristal* difícil de superar. Además, se presentó el penoso caso conocido como las "*Juanitas*" que consistió en que los días 1 y 3 de septiembre de 2009, 8 diputadas federales del PRI, del PVEM, PRD y PT, solicitaron licencia para separarse del cargo por tiempo indefinido, con la finalidad de que sus suplentes varones asumieran las diputaciones.

Fue hasta 2012, cuando se obligó a los partidos políticos y coaliciones a respetar a cabalidad la cuota 60/40, al exigirse que la fórmula completa de cada candidatura (propietario y suplente) se integrara con personas del mismo género y que de la totalidad de solicitudes de registro al menos 40% de las candidaturas fueran de género distinto, con independencia del método de selección empleado por los partidos políticos (incluyendo los procedimientos democráticos para selección de candidaturas).

¹ Reforma al COFIPE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

LA PARIDAD TRANSVERSAL EN ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTOS POPULARMENTE.

Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados, en la cual, se determinó que las fórmulas que se registraran a efecto de observar la cuota de género, en esa época reconocida en el texto legal, debían integrarse con candidaturas propietario y suplente, del mismo género, ya que de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género. A raíz de lo cual, en las elecciones federales de 2012 se rebasó el llamado *techo de cristal* y las mujeres lograron una representación del 37.8% en la Cámara de Diputados (10.2% más que en 2009 cuando se logró el 27.6%) y el 32.81% en la Cámara de Senadores (14.85% más que en 2006 cuando se contaba con el 17.96%). Por su parte, en la **elección de 2018**, las mujeres lograron una representación de **48.2%** en la Cámara de **Diputados** y el **49.22%** en el **Senado**.

Al resolver diversos asuntos, se estableció como obligatorio el principio de alternancia de géneros para conformar las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.² Ahora, de conformidad con la normativa en vigencia el principio de paridad de género en el régimen electoral impone obligaciones que les compete a los distintos operadores jurídicos, ya que conforme al principio de igualdad sustantiva se pueden implementar acciones para combatir la discriminación histórica y estructural que han sufrido las mujeres en los procesos de selección de los titulares de los órganos representativos en nuestro país, a partir de la incorporación al orden constitucional de un lineamiento expreso en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, para asegurar la misma oportunidad de acceso a los hombres y mujeres para las candidaturas de elección popular.

Si bien, este principio se orientó como una obligación en la postulación de candidaturas para elecciones de órganos legislativos federales y locales, la paridad se ha optimizado por las Salas del TEPJF para lograr un equilibrio real y efectivo en la integración de órganos de representación popular en todos los niveles de gobierno, ya que se ha entendido como un principio que debe irradiar en la participación y acceso de la mujer a todos los cargos de elección popular. Pese a ello, la participación y acceso de las mujeres a nivel municipal ha sido escasa. Su presencia en la estructura de decisión de los ayuntamientos sigue sub-representada, por lo que ha existido la necesidad de que las autoridades electorales implementen medidas para garantizar su pleno goce y ejercicio, apoyadas en el marco del ordenamiento constitucional y convencional que establecen la obligación de los Estados y sus autoridades a desarrollar políticas, mecanismos, estrategias e interpretaciones dirigidas a garantizar condiciones más favorables para su inclusión en cargos de elección popular en igualdad de circunstancias.

Ahora, para acceder al poder político se necesitan condiciones institucionales favorables.³ En el caso de las mujeres, existen por lo menos dos factores cruciales en la creación de condiciones que influyen a favor o en contra de su derecho de representación política, como: el diseño normativo que rige el sistema electoral, dado que las características de las leyes y su interacción con los

² Jurisprudencia 29/2013: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

³ Espinal R. & Galván S. & Croce J. (2017). *Más Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política*, julio 23, 2018, de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo & Junta Central Electoral "&" Tribunal Superior Electoral de República Dominicana Sitio web: http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/libra17/womens_empow_igualdad-de-genero.html

LA PARIDAD TRANSVERSAL EN ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTOS POPULARMENTE.

sistemas electorales evidencian las diferencias en el grado de protección y ejercicio de los derechos político-electorales en un determinado ámbito geográfico,⁴ y el nivel de compromiso de las autoridades electorales con la igualdad de género,⁵ lo cual, de ninguna manera implica implementar medidas o políticas interpretativas para otorgarles razón por el sólo hecho de ser mujeres sino reconocer sus derechos y tutelarlos de manera adecuada y efectiva. Así, los operadores jurídicos están llamados a aplicar la perspectiva de género en sus sentencias, ya que juegan un papel de gran trascendencia e importancia en la tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.⁶ Así, para el debido cumplimiento del mandato constitucional, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado, debe desaparecer.⁷

El principio paritario tiene 2 dimensiones: una vertical y otra horizontal. La primera, implica que los partidos políticos y coaliciones postulen a igual número de mujeres y hombres en los ayuntamientos, mientras que la segunda propicia que en la mitad de los municipios de una entidad federativa, cada partido político y coalición registren mujeres como candidatas a Presidentas Municipales y en la otra mitad a los hombres, para garantizar el acceso de las mujeres a ese cargo de elección popular.⁸

En ese sentido, el TEPJF establece que los partidos políticos deben respetar la paridad horizontal, ello con sustento en los tratados internacionales de los que México forma parte. Por el contrario, nuestro máximo tribunal estableció que las entidades federativas no tienen obligación de legislar respecto a la paridad horizontal, y que dicho principio no está destinado a un cargo específico, es decir que los partidos políticos cumplen con la obligación paritaria al registrar al mismo número de mujeres y hombres en sus planillas, pero ello no implica que éstas deban ser encabezadas por mujeres.

⁴ Freidenberg, F. & Alba Huitrón, R. (2017). *¡LAS REGLAS IMPORTAN! IMPULSANDO LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DESDE LAS LEYES ELECTORALES EN PERSPECTIVA MULTINIVEL*. Agosto 23, 2018, de Instituto Nacional Electoral
Sitio web: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/la_representacion_politica_de_las_mujeres_en_mex.pdf

⁵ Hernández Trejo N. (2017). *¡LAS MUJERES (TAMBIÉN) GANAN ELECCIONES! LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO*. Agosto 31, 2018, de Instituto Nacional Electoral " & " Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/la_representacion_politica_de_las_mujeres_en_mex.pdf

⁶ Tesis: 1ª. XLI/2014 (10ª.) de rubro: DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, materia Constitucional.

⁷ Jurisprudencia 30/2014: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

⁸ Jurisprudencia 7/2015: PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

LA PARIDAD TRANSVERSAL EN ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTOS POPULARMENTE.

Ahora, para que el principio democrático pueda considerarse materializado debe incluir como un valor esencial la paridad de género, lo que se traduce en el ejercicio igualitario de derechos entre mujeres y hombres, que responde a un entendimiento incluyente, que exige como aspecto indispensable la participación política de las mujeres. Se trata, de una cláusula intangible de nuestro orden constitucional la configuración paritaria de género en la postulación de las candidaturas a legisladores tanto en el ámbito federal como local; una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar, que las condiciones en el punto de partida sean absolutamente plenas, esto es, en la postulación.

La conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular, es definido por el voto ciudadano, ya que son los electores quienes eligen a las candidaturas de sus preferencias de entre aquéllas que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género [50% de mujeres y 50% de hombres].

En ese sentido, la postulación de candidaturas constituye la etapa del proceso comicial a partir de la cual se sientan las bases del mandato constitucional de hacer realidad el principio de paridad reconocido en el referido artículo 41. Así, el Poder Reformador de la Constitución Federal configuró la paridad como un principio rector en la materia electoral, que permea en la integración de los órganos de representación popular, en la medida en que se garantiza en la postulación de candidaturas. Así, la paridad se concibe como un derecho de las mujeres para competir [postulación] en igualdad de condiciones en relación a los hombres en el plano político y, en consecuencia, como la oportunidad de conformar órganos de representación.

A partir del reconocimiento del derecho a la igualdad de género en materia política, la implementación de medidas adicionales que lo garanticen, debe atender a criterios que no se traduzcan en falta de seguridad jurídica para los contendientes en el proceso electoral, al estar inmersa la salvaguarda de otros valores, como son: la protección del voto popular base del principio democrático y la certeza, como otras construcciones normativas que permiten la figura de escaños reservados. En ese tenor, las autoridades locales no se encuentran autorizadas para modificar el orden de prelación para integrar los géneros, de forma alternada al momento de realizar la asignación de escaños mediante el principio de representación proporcional. En efecto, de conformidad con el principio de paridad previsto en el artículo 41 constitucional, trasciende y se efectiviza, al realizar la asignación de escaños, en el cual, se observan tanto el orden de prelación como la alternancia de la propia lista de cada partido político, los triunfos del sistema de mayoría relativa, en la forma en que está diseñado nuestro orden jurídico debe ser el resultado de la voluntad popular con la emisión directa del voto del elector, por lo que la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía.

Lo anterior, confiere efectividad a la paridad de género en el sistema de representación proporcional y al propio tiempo asegura la observancia del principio de certeza y la voluntad de auto-organización y auto-determinación que tienen los propios institutos políticos. Así, al proponerse en las listas a una persona de determinado género en primer lugar, la segunda posición a otro de distinto género, se da cumplimiento a los principios de paridad, certeza y auto-organización, ya que desde el momento en que adquieren definitividad las listas que registran los partidos políticos y/o coaliciones, se conocen las reglas en que los candidatos contienden, lo que cobra vigencia con los resultados de

LA PARIDAD TRANSVERSAL EN ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTOS POPULARMENTE.

la votación, que son los que definirán el número de lugares a asignarse a cada partido por el sistema de representación proporcional, elemento este último que al depender de la voluntad popular, no puede ser modificado.

Ahora, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-567/2017 y acumulados determinó que, para la asignación de regidurías debía respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada, pero si al considerarse ese orden, se advertía que algún género -hombre o mujer- se encontraba subrepresentado, la autoridad electoral local debía establecer una regla de ajuste de las listas de representación proporcional, consistente en la modificación del orden de prelación en aras de privilegiar el acceso de las mujeres al órgano municipal en condiciones de igualdad. Así, en la ponderación de principios constitucionales se determinó que el derecho de autodeterminación de los partidos políticos debía ceder frente al de paridad e igualdad sustantiva, al considerar, por un lado, que el derecho que les asistía no es ilimitado y, por otro, que con la medida no se cometían excesos porque los partidos políticos contaban con plenas facultades y libertad para determinar a las personas que debían integrar las listas como parte del ejercicio a su derecho de autodeterminación.

La determinación atiende a que, contextos de discriminación, limitan las oportunidades de las mujeres, condicionan sus opciones, y obstaculizan su participación y acceso igualitario a cargos públicos en el ámbito político-electoral. Tal situación plantea la necesidad que las autoridades administrativas, legislativas y jurisdiccionales presten atención a aquellas medidas, mecanismos e instrumentos capaces de incidir en el mejoramiento de la calidad de la democracia paritaria.

Por su parte, en el expediente SUP-REC-1183/2017 se determinó la inaplicación del artículo 185, numeral 6, de la Ley Electoral de Tabasco fue ajustado a Derecho, al no garantizar el principio de paridad en la integración de los ayuntamientos, conforme a lo previsto en el artículo 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debiendo maximizarse el derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular por encima del derecho de autodeterminación de los partidos políticos, es decir, se estableció como acción afirmativa, que la candidatura impar sea asignada a personas del género femenino. Así, se estimó válida la exigencia a los partidos, coaliciones y candidaturas comunes, de garantizar la paridad entre los géneros, en términos de progresión de los derechos, con miras a una integración final equilibrada de ambos géneros en los ayuntamientos, ya que, cuando las candidaturas a repartir sean impares, deberá garantizarse una mayor participación del género femenino con el objeto de lograr la paridad de género, como un mecanismo de distinción, de carácter temporal con el ánimo de apresurar la inclusión de determinado grupo históricamente excluido, así como revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos.