Equidad de Género en los Órganos Electorales

Fernando De la Peza Berrios [1]

Resumen

Este artículo analiza la equidad de género en los órganos electorales, especialmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer cuáles han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado, además de los criterios de interpretación al respecto.

Palabras clave: equidad de género, interpretación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Abstract

This paper analyzes gender equality in electoral bodies , especially the Federal Electoral Tribunal to know what were the main problems that has , in addition to the criteria of interpretation about it faced.

Key words: gender equity, interpretation, Federal Electoral Tribunal.

1 Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral. Abogado por la Escuela Libre de Derecho, titulado con mención honorifica. Cuenta con un posgrado en Derecho Internacional. Ha sido catedrático titular en la escuela Libre de Derecho por más de 25 años. Cuenta con experiencia de 28 años de ejercicio profesional privado y es especialista en Derecho financiero, corporativo e internacional. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como director general. Correo electrónico: fernando.delapeza@te.gob.mx

Introducción

La reforma político electoral 2014 introdujo la obligación de observar el principio de paridad en la presentación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Esto tiene un trasfondo tanto teórico como práctico. Respecto al primero, las teorías de las acciones afirmativas y las cuotas de género han logrado abarcar terreno en la búsqueda de las soluciones para erradicar la histórica discriminación que las mujeres han padecido, en los distintos campos de la vida social.

En el campo práctico, la búsqueda de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para hacer efectivas las cuotas de género contempladas desde el año 2002 en la normativad electoral, han generado una serie de precedentes que no podían ignorarse por los legisladores en esta reciente reforma político-electoral.

El proceso electoral de 2015 pondrá a prueba este nuevo mandato constitucional, sobre todo, quienes tendrán que afrontar este reto serán los partidos políticos, quienes han mostrado una resistencia histórica en la postulación de mujeres a los distintos cargos electivos.

En esta investigación se busca ahondar en otro derecho político electoral de las mujeres: el derecho a integrar órganos electorales. En la actualidad existe la obligación de que las candidaturas que presenten los partidos sean 50% de hombres y 50% de mujeres, esto, con el objetivo de que la integración de los congresos legislativos sean integrados de forma equitativa; pero ¿qué pasa respecto a las otras instituciones del Estado mexicano? ¿Existen cuotas de género para integrarlas?

En este artículo se estudiará la equidad de género particularmente en órganos electorales. En un primer momento se estudiarán los aspectos teóricos de las acciones afirmativas y las cuotas de género, posteriormente se revisará la legislación nacional e instrumentos internacionales para conocer qué se establece al respecto. Finalmente se estudiarán los casos que han llegado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer cuáles han sido los principales problemas así como los criterios de interpretación para conformar órganos electorales con criterios de paridad o equidad de género.

Las acciones afirmativas y las cuotas de género

Las acciones afirmativas son políticas interventoras temporales que tratan de ajustar o remediar la desigualdad de un grupo históricamente discriminado. La teoría de las acciones afirmativas parte del supuesto de que el reconocimiento de la igualdad formal de los integrantes de una sociedad, o la creación de instituciones imparciales e incluyentes, diseñadas para no obstaculizar las oportunidades de todos los individuos, no es condición suficiente para reparar la desigualdad que históricamente han padecido grupos particulares como las mujeres, adultos mayores, discapacitados, y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, entre otros.

De acuerdo con los exponentes de las acciones afirmativas, no basta con que en la Constitución de un Estado se reconozca la igualdad entre los seres humanos, que las leyes establecen que todos los individuos de la sociedad tienen los mismos derechos, que se creen instituciones y que sus reglas no impidan el acceso de todos los individuos por igual. El problema que plantea la teoría de las acciones afirmativas, es que es necesario además de esto, la implementación de medidas que garanticen que en la práctica, todos los individuos de una sociedad tengan efectivamente los mismos derechos.

Jesús Rodríguez Zepeda (2013, 23) señala que "no podría concebirse un sistema democrático legítimo y constitucional en el sentido moderno de la expresión (es decir, como sistema en el que concurren los principios de soberanía popular o gobierno de la mayoría y de derechos fundamentales) si en él se mantiene una radical desigualdad de trato o discriminación propia de las sociedades jerárquicas […]".

Si bien es de suma importancia que se reconozca en las leyes positivas de un Estado, la igualdad entre los seres humanos, esto no es suficiente para erradicar la discriminación, "el reconocimiento formal de un derecho es útil pero no basta cuando subsiste una situación de discriminación estructural en contra de [grupos como] las mujeres" (Aragón 2011, 35).

De esta forma, ante la constatación de que en los hechos, los individuos sufren de discriminación por razones como el color de la piel, el sexo, la religión, la condición económica, la identidad cultural, entre otras características,

es que se volvió una necesidad configurar una filosofía o herramienta teórica que permitiera establecer una ruta de acción para impedir que estos patrones se siguieran repitiendo a pesar de que en el plano formal la igualdad estuviera reconocida.

El presidente de los Estados Unidos Lyndon B. Johnson evidenció en un discurso pronunciado en 1965, la dificultad que representa para los grupos históricamente discriminados, desaparecer de tajo los abusos de la desigualdad. Por ende habló de la necesidad de emprender lo que hoy entendemos como acciones afirmativas:

> No tomas a una persona que ha estado encadenada durante años, la liberas, la pones en la línea de salida de una carrera y le dices: "eres libre de competir con todos los demás", y sigues creyendo aun así que has actuado de manera completamente justa. Esto no es suficiente para abrir las puertas de la oportunidad. Todos nuestros ciudadanos deben tener la capacidad para atravesar esas puertas. Ésta es la siguiente y más profunda batalla por los derechos civiles. No sólo buscamos libertad sino oportunidad –no sólo igualdad legal sino capacidad humana--, no sólo igualdad como un derecho y una teoría, sino igualdad como un hecho y como un resultado" (Johnson, 1965, citado por Rodríguez 2013,36).

Con lo anterior puede advertirse la imperiosa necesidad que empezó a surgir de emprender actos concretos para garantizar las mismas oportunidades a todos los ciudadanos. Las acciones afirmativas por ello se empezaron a constituir como medidas que permitieran solucionar de facto la obstaculización del ejercicio pleno de un derecho y reparar una situación de desigualdad.

Respecto del tema del ejercicio de los derechos políticos, el reconocimiento del derecho de todos los individuos para alcanzar la categoría de ciudadanía, fue un proceso histórico lento en las distintas sociedades. El sufragio universal apenas se alcanzó en la mayoría de los Estados en el siglo pasado, y en los últimos años algunas naciones como Kuwait apenas lo reconocieron a las mujeres.

Las principales limitaciones del concepto de ciudadanía, y en concreto el derecho a votar y ser votado, además de la edad, nacionalidad y cuestiones de residencia –que hasta ahora no se han considerado requisitos desproporcionales– estaban basadas principalmente en cuestiones económicas, de estatus social y de sexo. Los hombres que no tuvieran propiedades, se dedicaran al comercio, tuvieran un mínimo de renta, pertenecieran a cierta clase social, y las mujeres, no eran considerados ciudadanos y no tenían derecho a participar en la vida pública de sus Estados.

Con la entrada de las ideas del pensamiento ilustrado, la configuración del Estado moderno, la consideración de que todos los individuos por su simple condición humana eran titulares de los mismos derechos, fue que se inició la lucha por la igualdad del ejercicio y reconocimiento de los derechos políticos.

El paradigma que introdujo la modernidad consistió en que la legitimad de los Estados estribaba en la voluntad de hombres libres e iguales para formar una sociedad civil que garantizara y protegiera la coexistencia de sus derechos. Esto puede observarse a partir de obras como *El segundo ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke o el *Contrato Social* de Rousseau a partir de los siglos XVII y XVIII respectivamente:

> Al ser los hombres, como se ha dicho, libres por naturaleza, iguales e independientes, nadie puede ser sacado de este estado y sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, lo que se hace mediante acuerdo con otros hombres, a fin de unirse en una comunidad para vivir cómodos, seguros y en paz los unos con los otros, en un sereno disfrute de sus propiedades y protegidos contra cualquiera que no forme parte de ella. Esto puede hacerlo cualquier grupo de hombres, porque no lesiona la libertad de los demás; se los deja, por así decirlo, en la libertad del estado de naturaleza. Cuando un grupo de hombres ha consentido en hacer una comunidad o un gobierno, quedan de inmediato incorporados y forman un cuerpo político, en el cual la mayoría tiene el derecho de actuar y decidir en nombre de los demás (Locke 2004, 70).

Estas ideas sirvieron en las primeras luchas por la ampliación del reconocimiento de los derechos políticos para evidenciar que no existía una justificación racional para limitar el ejercicio de la ciudadanía de los grupos registrados históricamente como vetados de la vida pública.

La igualdad inherente a todos los seres humanos y la idea sustentada por los filósofos políticos modernos, de que no existía superioridad natural en ningún hombre para ejercer el poder político, fue la idea básica que fundamentó gran parte de las revoluciones que buscaban ampliar los derechos políticos y establecer el principio de que la soberanía residía originalmente en los pueblos. Estas ideas del pensamiento ilustrado fueron también utilizadas en el movimiento feminista que luchó en un primer momento por el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres. La revolución francesa de 1871 fue el primer momento en el que las mujeres se articularon como un grupo con intereses particulares. En ese contexto se realizó la primera *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*, redactada por Olimpe de Gouges (Cazarín 2011, 17).

Sin embargo llevó muchos años después de esto, lograr que la demanda por la igualdad entre el hombre y la mujer se concretara en el reconocimiento del derecho de ciudadanía de las mujeres. El primer país en reconocer el sufragio femenino fue Nueva Zelanda en 1893.

En cada sociedad el proceso fue distinto, y gracias a la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos, es que hoy en día en la mayoría de las naciones consideradas democráticas se reconoce en sus constituciones, el derecho que tienen las mujeres de votar y ser votadas.

El primer país de la región en reconocer la ciudadanía en América Latina fue Ecuador en 1929. El último fue Belice en 1954. En México, el reconocimiento del sufragio femenino sucedió en 1953. En ese sentido hubo una distancia de 60 años entre México y Nueva Zelanda, primer país que reconoció la participación política de las mujeres (Cazarín, 2011, 19). A continuación pueden verse los países según año de reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en el periodo de 1893 al 2005.

Cuadro 1

Año	País	Año	País
1893	Nueva Zelanda	1945	Panamá
1901	Australia	1945	Trinidad y Tobago
1906	Finlandia	1947	Argentina
1913	Noruega	1947	Venezuela
1915	Dinamarca	1948	Suriname
1918	Alemania	1949	Chile
1918	Austria	1949	Costa Rica
1918	Canadá	1950	Barbados
1918	Países Bajos	1950	Haití
1918	Polonia	1951	Antigua y Barbuda
1918	Reino Unido	1951	Dominicana
1918	Rusia	1951	Granada
1919	Bélgica	1951	San Vicente y las Granadas
1920	Eslovaquia	1951	Santa Lucia

1920	Estados Unidos	1952	Bolivia
1920	República Checa	1952	Grecia
1921	Suecia	1952	San Kitts y Nevis
1929	Ecuador	1953	Guyana
1931	España	1953	México
1932	Brasil	1955	Honduras
1932	Uruguay	1955	Nicaragua
1934	Cuba	1955	Perú
1939	El Salvador	1957	Colombia
1942	República Dominicana	1961	Paraguay
1944	Jamaica	1962	Bahamas
1945	Francia	1964	Belice
1945	Guatemala	1974	Suiza
1945	Italia	2005	Kuwait

Fuente: (Cazarín, 2011).

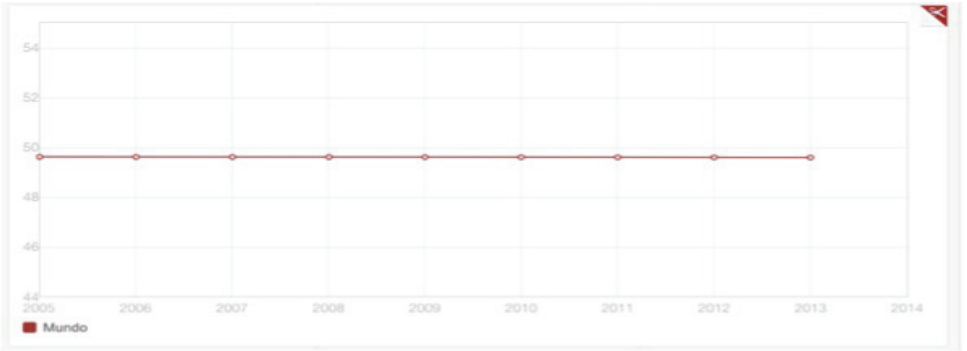
A pesar de esto, una segunda lucha sigue en proceso respecto a los derechos políticos de las mujeres. En muchos lugares este reconocimiento formal del derecho de ciudadanía de la mujer es negado en la práctica. Por ejemplo, si bien las mujeres en México desde 1953 ya podían votar y ser votadas, en los hechos, las mujeres no eran –y siguen enfrentando dificultades para ser– nominadas por los partidos políticos para poder acceder a los cargos de representación popular. En ese sentido, el Congreso de la Unión estaba conformado sólo por hombres. Por esta situación, no sólo en México, sino en otros países en dónde en realidad se desarrolla la teoría de las acciones afirmativas, es que ésta adoptaría entre sus premisas, que ante la inexistencia de un puente que lograra remediar la situación de desigualdad política efectiva, era necesario y urgente la implementación de acciones concretas para invertir y remediar estas situaciones de exclusión de las mujeres en la vida pública.

En el año 2011, el porcentaje promedio de mujeres en legislaturas o parlamentos del mundo era de 19.5% para la Cámara baja, y de 18.3% para la Cámara alta. Los países con el porcentaje promedio más alto de mujeres en el parlamento eran los escandinavos con unos 42%, seguidos por los del continente americano

con un 22% y por los europeos con un 20%. Los más bajos eran los países árabes con un 11% (Inter-Parlamentary Unión 2011, citado por Hernández 2011, 10).

En particular, el hecho de que un sitio como la asamblea o congreso de un Estado, que por definición es un ente de representación popular de toda una nación, no tuviera entre sus integrantes ciudadanas mujeres, desarrolló la exigencia de implementar una medida inmediata para construir un órgano que pudiera llamarse en verdad de representación popular. Esto es relevante si además se considera que en muchos países como México, la mayor parte de la población son mujeres; de acuerdo con datos del INEGI, existen en total 57,481,307 mujeres, frente a 54,855 231, hombres[2]. Si bien hay más hombres en la población total mundial, el porcentaje de mujeres está sólo un poco por debajo del 50%:

Gráfica 1



Fuente: Datos del Banco Mundial. Disponibles en: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS/countries?display=graph

A partir de estas primeras ideas se desarrolló la teoría de las cuotas de género, que no son más que una condición establecida para que exista una cantidad mínima de mujeres en una organización o institución social como lo es un congreso legislativo. Pero la teoría de las acciones afirmativas, y en particular la de las cuotas de género, entrañan otra serie de premisas. Cómo estas políticas de intervención están íntimamente relacionadas con el ejercicio de derechos de todos los individuos que integran una sociedad, las cuotas de género en sí mismas no tendrían en teoría que vulnerar derechos de terceros. Tampoco podrían

2 http://www.inegi.org.mx

constituirse como acciones permanentes. De ahí que estas teorías sostengan que son medidas de carácter temporal. Se afirma que estas políticas interventoras sólo deben ser mantenidas hasta que se logre equilibrar las distintas situaciones de desigualdad; pero una vez logrado esto, deben retirarse para permitir que la integración de las instituciones se haga libremente.

Acciones afirmativas en el derecho internacional

Los derechos de las mujeres están protegidos en diversos instrumentos internacionales, entre los principales destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo 1 señala que la discriminación contra la mujer se entenderá como:

> […] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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, cultura y civil o cualquier otra esfera.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establece que la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Respecto a la equidad de género se encuentra que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el cual establece en su artículo 3 que los Estados partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos. Respecto a las acciones afirmativas, el Artículo 3 de la CEDAW establece que

> Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El artículo 4 establece asimismo que:

> La adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida por la Convención, pero agrega que de ningún otro modo entrañará

como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

El artículo 7 señala que los Estados Partes tomarán 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: "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".

El Artículo 11 de la CEDAW también señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos. Entre estos desatacan:

- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
- El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
- El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.
- El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.

Las distintas artículos mencionados establecen en términos generales, que los Estados partes deben adoptar *todas* las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, en cualquier ámbito gubernamental, o la esfera pública.

Las cuotas de género en México

La adopción de cuotas de género en México en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, se dio a partir de la recomendación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Bejín en 1995. No obstante, no es hasta 2002 que se instituye como una obligación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se estableció como regla, que los partidos políticos no podían tener más de 70% de candidatos de un mismo género (artículo 175 C).

Antes de esto, en 1993 el COFIPE sólo lo establecía como una recomendación: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinan 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" (art. 175).

En 2007 se definió que las candidaturas de los partidos políticos deberían "integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad" (Art. 219).

Finalmente en 2014, se estableció como regla la paridad en la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos: "los partidos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" (artículo 232, párrafo 3).

A continuación puede observarse la regulación de las cuotas de género en la legislación electoral hasta el año 2007:

Cuadro 2

Año	Reforma
1993	Se modifica la fracción 3 del artículo 175 del COFIPE quedando establecido que: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinan 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".
1996	Se aprueba la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COFIPE que señala: "Los partidos políticos nacionales considerarán es sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres".
2002	Art. 175-A "De la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70 % de candidatos propietarios de un mismo género. Art. 175-B. "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidata de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político. Art. 175.C. Hecho el cierre de registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-b, El Consejo General del IFE requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlos le hará una amonestación pública. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación púbica. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.

2007	Art. 4 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Art. 18 V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por cierto del financiamiento público ordinario. Art. 38 La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. Art. 218. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Art. 219. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Art. 221. 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.

Fuente: (Cazarín 2011).

Como ya se mencionó, con la reforma constitucional y legal en 2014 se estableció la obligación de postular candidaturas respetando la paridad entre hombres y mujeres, el artículo 41 constitucional quedó de la siguiente forma:

> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los

> géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales**.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa (Art. 41, II, párrafo segundo).

En el artículo segundo transitorio inciso h) de la reforma constitucional, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la obligación de garantizar la paridad de género en las candidaturas se hace más explícita. El artículo 7° señala con claridad que es un derecho y una "obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

Lo mismo se menciona en el numeral 3 del Artículo 232, que los partidos "promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal". La regla es la siguiente: de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas de diputados, senadores, partidos políticos o coaliciones, se deben integrar salvaguardando la paridad entre los géneros (art. 233.1). Para garantizar esto, se otorgan facultades tanto al Instituto Nacional Electoral (INE), como a los Organismos Públicos Electorales (OPELES) para poder "rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas." Si el partido político no cumple, no se aceptará el registro de sus candidatos (Art. 232.4).

El plazo improrrogable al que se refiere el artículo mencionado es en un primero momento, de 48 horas, en caso de no hacerlo debe sancionarse con una amonestación pública. Si después de esto, en un plazo de 24 horas no cumple la sanción será la negación al partido del registro de las candidaturas (Art. 235). Respecto del principio de representación proporcional, se conserva el criterio de integrar las fórmulas por un candidato propietario y un suplente del mismo género, alternando por su parte las fórmulas de distinto género "para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista" (Art. 234). Respecto a las candidaturas independientes, las fórmulas también deberán estar integradas por personas del mismo género (Art. 14.5). No obstante, la obligación de la paridad

de género sólo está constreñida a las candidaturas de los partidos políticos para integrar el Congreso de la Unión. Para integrar cualquiera de los otros órganos o poderes del Estado, la Constitución y la LGIPE no señalan nada al respecto.

¿Cuotas de género en organismos electorales?

Antes de analizar la legislación correspondiente para poder afirmar o no que existen cuotas de género o principios de equidad en la integración de órganos electorales, es importante señalar algunas ideas sobre la integración de organismos electorales como un derecho político electoral. Los derechos políticos no comprenden únicamente el derecho a votar y ser votado. El derecho de asociación, de libertad de expresión, de afiliación a un partido político, entre otros, constituyen la amplia gama de derechos políticos. Recientemente se ha estudiado más el derecho que tienen los ciudadanos a ocupar cargos públicos y no sólo de representación popular mediante el sufragio, sino respecto a cargos en los organismos facultados para arbitrar los procesos electorales, es decir las autoridades electorales.

En la CPEUM se establece como prerrogativa del ciudadano, ser nombrado para cualquier empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley (Art. 35, Fracción II). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 25, inciso c), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23, se establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, ni restricciones indebidas, de una serie de derechos y oportunidades, entre los que destaca: "Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Similar situación se establece en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH): "Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país".

En la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (DADH), se señala en el Artículo XX, que "toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Por lo anterior, a partir de la reforma política electoral del año 2007 (publicada en 2008 en el *Diario Oficial*

de la Federación), se estableció el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC), como el medio de impugnación adecuado para impugnar cada uno de los actos y procedimientos relacionados a la integración de las autoridades electorales que pudieran vulnerar el derecho de los ciudadanos (Salmorán: 5).

En ese sentido, el derecho a integrar organismos electorales, es un derecho reconocido y garantizado por el Estado Mexicano. Como se mencionó en la introducción, a lo largo de este trabajo se analizará las cuotas de género y las acciones afirmativas respecto al derecho a integrar órganos electorales. ¿Existe equidad de género en la integración de las autoridades electorales locales? ¿Qué señala la normatividad al respecto? ¿Se han presentado casos ante las autoridades jurisdiccionales? ¿Son válidas las acciones afirmativas al respecto?

Legislación federal

El Artículo 41, Fracción V, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 36 numeral 1 de la Constitución, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales. Asimismo señala que concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. El Consejero Presidente es elegido por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, el cual durará en su encargo, 9 años sin posibilidad a ser reelecto (LGIPE, Art. 36.2). Por su parte, los consejeros electorales también son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y duran en su encargo 9 años aunque son renovados de forma escalonada.

De lo anterior, no se observa alguna alusión a la equidad de género en la integración de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral. Los Consejeros del Poder Legislativo son propuestos por la Cámara de Diputados, por los grupos parlamentarios. Se define en la LGIPE (Art. 36.4) que solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario. Estos consejeros tendrán hasta dos suplentes.

Los partidos políticos también nombran un representante propietario y un suplente con voz pero sin voto. El Art. 36.10 de la LGIPE señala que los partidos

pueden sustituir siempre a sus representantes. Pero no señalan alguna obligación para nombrar en condiciones de equidad de género.

Señala que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos ejecutivos y técnicos, los cuales, dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Por su parte, se menciona la existencia de una Contraloría General, y órganos de vigilancia del padrón electoral, los cuales se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Finalmente la Constitución establece que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Respecto a las Comisiones del Consejo General[3], estas deben estar integradas por un Consejero Presidente y al menos dos Consejeros Electorales más, con un máximo de 5 consejeros integrantes en total. No hay alguna regla respecto a la integración por género. La única regla establecida en la LGIPE (art. 42.2) es que los Consejeros Electorales podrán participar hasta en 4 comisiones por un periodo de 3 años, y cada año se hace la rotación de la presidencia entre sus integrantes. También asisten a estas comisiones[4] los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos. De lo anterior no se observa algún mandato constitucional o legal para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral esté integrado por hombres y mujeres en condiciones de equidad, igualdad o paridad.

Por otra parte, el Consejo General del INE tiene entre sus múltiples atribuciones, la de designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto a propuesta del Consejero Presidente, con voto de cuando menos 8 consejeros electorales. También debe designar a los integrantes de los consejos locales y distritales, y de los OPLES (LGIPE, art. 44). La LGIPE en su artículo 29 define que el INE es un "organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica

3 Existen comisiones temporales que son creadas para el adecuado desempeño del INE, y comisiones de carácter permanente, las cuales son: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Servicio Profesional Electoral Nacional, del Registro Federal de Electores, de Quejas y Denuncias, Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales También, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, el Consejo General puede crear comités técnicos especiales para actividades y programas específicos, en los que se requiera asesoría técnica y científica de especialistas. (art.42.2 y .10).

4 Con excepción de las Comisiones del Servicio Profesional Electoral Nacional, Quejas y Denuncias y Fiscalización (art. 42.4).

y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos".

Respecto a los OPLES la constitución señala que tendrán a su cargo las elecciones locales. Por su parte señala que el Instituto Nacional Electoral es el encargado de designar y remover a los integrantes de estos organismos (Apartado B, Fracción V, Art. 41, CPEUM). El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1°, indica que los OPLES contarán con un consejero Presidente y seis consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos. Los requisitos para ser consejero electoral de un OPLE consisten en 1) ser originario de la entidad federativa respectiva o contar con un año de residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a la designación, 2) cumplir los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

De lo anterior se observa que tampoco hay una obligación o un mandato explícito para integrar los organismos electorales locales con algún criterio de paridad o equidad de género.

Otro elemento importante para el análisis de esta investigación es respecto al Servicio Profesional Electoral Nacional que ya ha sido motivo de controversia por la última convocatoria en la que sólo se permitió a las mujeres participar. Como se analizará en un apartado posterior, llegó incluso el caso al TEPJF.

La constitución señala en el apartado D, fracción V, del artículo 41, que el Servicio Profesional Electoral Nacional comprende "la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral" este último quien será el responsable de regular la organización y funcionamiento de este Servicio.

La LGIPE señala que el SPEN se regirá por el Estatuto que apruebe el Consejo General del INE y se regirá por dos sistemas: uno para el Instituto y otro para los OPLES. En ambos sistemas el INE regulará la organización y funcionamiento del sistema que contendrá como lo señala la Constitución, "mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación,

rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico" (Art. 30.3).

Respecto a la Junta General Ejecutiva, ésta se integra por el Consejero Presidente del Consejo General, por el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración, así como de los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLES (Art. 47.1). Las direcciones de la Junta General tendrán un Director Ejecutivo o Director de Unidad Técnica que será nombrado por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y por mayoría de 8 votos de los consejeros electorales.

El INE también se integra por una rama administrativa, regida por el estatuto anterior. Además el INE se integra, para ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, por 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, en cada distrito electoral uninominal. El Instituto también cuenta con oficinas municipales en los lugares que el Consejo General determine (LGIPE, Art. 33). Hasta aquí, en la normatividad expuesta no se encuentra alguna obligación para integrar los órganos electorales administrativos federales o locales en condiciones de equidad o paridad. Respecto de las autoridades jurisdiccionales, la constitución señala que se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acorde con el artículo 99 constitucional, se integrará por siete Magistrados Electorales quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución solo señala que el Presidente será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años.

Como puede observarse no hay alguna consideración respecto a la equidad de género en la integración de estos órganos electorales. Lo único que señala la Constitución, es que la elección de los magistrados será escalonada, que los

requisitos no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que durarán en su encargo nueve años improrrogables.

Respecto a los magistrados de las salas regionales del Tribunal, se dice que sus requisitos no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es un órgano electoral como tal, sí ejerce facultades electorales al resolver acciones de inconstitucionalidad para invalidar preceptos electorales que contravengan la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. En ese sentido vale la pena también revisar su regulación en torno a su integración.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de una terna que pone a su consideración el Presidente de la República. El artículo 94, párrafo tercero de la Constitución, señala que la Suprema Corte se compondrá por 11 ministros en total y durarán en su encargo quince años. En cuanto al nombramiento de los ministros, además de la lista de requisitos que deben cumplir, sólo se dice que deberá caer "preferentemente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica" (CPEUM, art. 95, último párrafo).

Como puede observarse, no existe algún criterio de equidad de género en la Constitución para integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tampoco señala nada al respecto. El único criterio de acción afirmativa se encuentra previsto en la fracción II, del artículo 114 respecto a los concursos de oposición para el ingreso de magistrados de circuito u jueces de distrito; se establece que en caso de empate "se resolverá con criterio de acción afirmativa de equidad."

De todo lo anterior, se puede concluir que no existe un mandato constitucional o legal, o un mecanismo específico para integrar los órganos electorales con equidad de género; lo cual permite afirmar que en materia de derechos político-electorales, la única acción afirmativa obligatoria se encuentra en el

registro de las candidaturas a cargos de elección popular. A pesar de esto, es decir, de que el legislador federal no ha implementado directamente cuotas de género para integrar órganos electorales, se han dado casos particulares en entidades federativas respecto a la integración de tribunales electorales locales; también ha ocurrido que en desempeño de su facultad reglamentaria, el otrora Instituto Federal Electoral, y ahora el Instituto Nacional Electoral, han establecido acciones afirmativas directas para integrar los consejos locales y distritales, los organismos públicos electorales locales (OPLES), e incluso para ocupar las plazas vacantes del servicio profesional electoral.

Lo anterior, como pudiera esperarse, ha generado una serie de controversias que han sido objeto de conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A continuación se presentan algunos casos en los que hombres y mujeres han impugnado actos relativos a la integración de órganos electorales por alguna cuestión relacionada con la equidad de género y las acciones afirmativas. Con esto se podrá observar cuáles son algunos de los mecanismos existentes para integrar órganos electorales con equidad de género y cuál ha sido la interpretación del tribunal respecto a este derecho político-electoral.

Casos presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Antes de analizar algunos casos objeto de controversia ante el TEPJF, es importante hacer algunas reflexiones en torno a los problemas de las acciones afirmativas. Ha sido ya demostrado con datos empíricos por distintos especialistas, que las cuotas de género han sido efectivas para aumentar el porcentaje de mujeres en la integración de las asambleas legislativas en los distintos Estados (Aparicio 2011, Medina, 2011). Los diseños normativos han contribuido a aumentar la presencia de mujeres en la vida pública. No obstante, hay una serie de problemas que resulta importante mencionar sobre la implementación de estas medidas.

En un primer momento de análisis, haciéndose referencia sólo a las cuotas de género para integrar un congreso legislativo, al ser este órgano por definición, la representación de la voluntad popular, se ha interpretado que el límite al que puede llegar la intervención de una cuota de género es sólo al nivel de

candidaturas. Uno de los principios básicos de la democracia es que los representantes populares sean electos por la mayoría de los votos de la ciudadanía. Si se estableciera como una regla definitiva, que un número determinado de mujeres fuera el que debe observarse de forma obligatoria para integrar un congreso, podría ocurrir o interpretarse que fueran los creadores de esta norma y no los ciudadanos –los titulares originarios de la soberanía–, quienes estuvieran determinando las características *a priori* de quienes deben ser los representantes populares.

Los legisladores electos por los ciudadanos dentro de la teoría de la democracia representativa, adquieren el derecho de ejercer la soberanía para legislar sobre todo lo que concierne a un Estado, no obstante los representantes no podrían romper esta premisa básica determinando ellos mismos quienes deben ser los futuros representantes. En otras palabras, hay límites en materia de legislación para evitar que un régimen democrático se transforme en un gobierno autoritario, en donde se trastorne el método democrático primigenio. En ese sentido, al sólo poder implementar cuotas de género para la postulación de candidaturas, el primer problema que puede limitar la efectividad de esta medida es el factor cultural. Es decir, que a pesar de que se presente paridad de fórmulas de hombres y mujeres para integrar un Congreso, la ciudadanía puede votar en mayor medida por candidatos de un sexo en particular.

En ese sentido, a la par de la implementación de las cuotas de género, tienen que considerar los Estados poner en marcha acciones tendientes también a destruir estereotipos de género. En torno a esta consideración han surgido otros conceptos como la *perspectiva de género*, que no es otra cosa que un esquema de interpretación integral que busca incidir de forma transversal en cada uno de los espacios públicos para revelar y destruir los prejuicios que en torno al género se reproducen en las instituciones sociales. Manuales para utilizar un lenguaje no sexista, protocolos de actuación ante casos de acoso sexual, programas para evitar publicidad estereotipada, son ejemplos de medidas educativas que intentan paralelamente a las acciones afirmativas, revertir e impedir, situaciones de desigualdad y discriminación.

Otro problema al respecto, es la posibilidad de que las acciones afirmativas se conviertan en medidas de discriminación inversa. Si bien distintos instrumentos internacionales establecen que las medidas temporales para revertir la

desigualdad de las mujeres no deben considerarse situaciones de discriminación, lo cierto, es que no es una discusión agotada. Algunos autores consideran que puede llegarse a un abuso en la implementación de las cuotas de género y dañar y menoscabar los derechos de terceros. Las acciones afirmativas podrían convertirse en privilegios injustificables.

Otro tipo de problemas relacionados con las acciones afirmativas se pueden adjudicar directamente a los partidos políticos. Ha sucedió al menos en México, que nombran varones suplentes de candidatas propietarias que al ganar un escaño renuncian a éste (el famoso caso de las "Juanitas"). Asimismo existe una discusión en torno a la democracia interna de los partidos políticos. Si estos eligen a una parte de sus candidatos mediante algún procedimiento democrático, ¿cómo podría establecerse una obligación específica para elegir una proporción particular de mujeres y hombres? Si bien, después de que estos casos se presentaron en la experiencia mexicana y fueron resueltos en un primer momento por la intervención del TEPJF[5], y después con el ajuste legislativo respectivo, aquí cabe resaltar la resistencia de los partidos políticos para nominar mujeres a los cargos de elección popular.

Como puede observarse de la mayor parte de los problemas planteados, estos se relacionan directamente con la cuestión de la voluntad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, o a factores culturales basados en los prejuicios históricos sobre la supuesta inferioridad de las mujeres frente a los hombres. ¿Cuáles han sido los problemas que se han presentado en las acciones afirmativas para integrar órganos electorales? ¿Cuáles podrían ser los criterios interpretativos respecto a la equidad de género en órganos electorales y sus respectivas acciones afirmativas?

Impugnaciones por no existir normatividad específica

Como se vio en el análisis de la normatividad respecto a la conformación de órganos electorales, no existen acciones afirmativas concretas, ni un mandato para que los congresos estatales o los mismos organismos electorales en el uso de su facultad reglamentaria, establezcan cuotas de género en los procesos de designación de autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales.

5 Para un panorama más completo de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral en materia de equidad de género consúltese Bustillo

Esto ha sido ya objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral. En el SUP-JDC-61/2013, una ciudadana que había participado para ser magistrada del Tribunal Electoral de Sinaloa, impugnó los acuerdos 70, 71 y 72 del Congreso de dicha entidad federativa, al considerar entre otros aspectos, que no se había cumplido con la cuota de género 60/40. El Tribunal Electoral de Sinaloa había quedado conformado de la siguiente manera al designar tres magistrados numerarios:

Cuadro 3

Magistrados numerarios	Magistrados supernumerarios
Fausto Fidencio Partida Luna	Maizola Campos Montoya
Oscar Ursicichi Arellano	Guillermo Lizárraga Martínez
Diego Fernando Medina Rodríguez	
Jesús Iván Chávez Rangel	
Eduardo Ramírez Patiño	

Si bien, como puede observarse del cuadro anterior, es evidente la falta de equidad de género en la integración de esta autoridad electoral jurisdiccional local, la Sala Superior consideró que no podía acogerse el planteamiento de la ciudadana, pues no existía un fundamento jurídico para implementar una cuota de género en la integración del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa. Ni la constitución estatal, ni la ley electoral local definían alguna acción afirmativa concreta. El artículo 4º Bis, apartado B de la constitución sólo hacía referencia a las medidas especiales de carácter temporal que el Estado debía de adoptar para acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer en términos generales:

> El Estado tomará las medidas correspondientes a efecto de dar cumplimiento a los siguientes derechos y deberes:
>
> VIII. El Estado adoptará las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer, siempre y cuando no entrañen el mantenimiento indefinido de normas desiguales o separadas. Dichas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad en la oportunidad y en el trato.

Por su parte la ley electoral local, en su artículo 203, sólo señalaba que el Tribunal Electoral "se integrará con cinco Magistrados Numerarios y cuatro Supernumerarios. Funcionará con Tres Salas Unitarias Proyectistas y una Sala

de reconsideración". Respecto al proceso de selección solo se contemplaba que los magistrados debían ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado a propuesta de partidos políticos y otras instituciones sociales y que en caso de no lograrse esta votación serían elegidos por sorteo (Art. 203 de la ley electoral local). En ese sentido, al no haber una norma expresa o una directriz por parte del legislador, y al considerar que el proceso había sido inclusivo, se consideró infundado el agravio de la ciudadana. Una situación similar ocurrió en el SUP-JRC-195/2012 en la integración del Tribunal Electoral Estatal de Tamaulipas y en el SUP-JDC-1154/2014 en dónde una ciudadana consideraba que debía seguirse el principio de paridad en la designación de los representantes partidistas ante los consejos estatales, no obstante no existía normatividad al respecto.

Efectividad de las cuotas de género

A pesar del criterio anterior, antes de la reforma político-electoral de 2014, había entidades federativas en dónde se tenían contempladas cuotas de género específicas en la conformación de organismos electorales locales. Algunos ciudadanos impugnaron los acuerdos de designación de estos consejeros electorales argumentando que no se estaba cumpliendo con las acciones afirmativas contempladas en la normatividad estatal.

Ejemplo de esto es el SUP-JDC-4984/2011 en el que si bien el Consejo estaba integrado en un inicio por 4 hombres y 4 mujeres propietarios y suplentes, al momento de la renovación parcial del consejo, al no seguirse la regla de alternancia de los géneros en los propietarios y en los suplentes, un género quedó subrepresentando, incumpliéndose con esto el espíritu de la cuota de género inicial. Este caso fue relevante, pues dio origen a la tesis relevante XXIV/2011 de rubro: GÉNERO. SU ALTERNANCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).

Un caso similar se dio en San Luis Potosí en el SUP-JDC-1013/2010. Aquí sucedía, que de la interpretación literal y gramatical de la normatividad de esta entidad podía entenderse que ante la ausencia temporal o definitiva de alguno de los consejeros propietarios, indefectiblemente tendía que llamarse a quien ocupara el primer lugar de la lista de consejeros suplentes elaborada por el Congreso del Estado sin atender a cuestiones de género.

No obstante para hacer efectiva la cuota de género planteada por el legislador y no hacerla nugatoria, se le dio oportunidad real a la actora para acceder al cargo como consejera propietaria, porque por razones de género tenía derecho a ello. Con estos casos se llegó a la conclusión de que la equidad de género debía observarse en todo momento en la integración de los órganos electorales que así lo tuvieran contemplado, pero sobre todo garantizar que las cuotas de género fueran efectivas en todo momento.

La paridad como criterio orientador en la integración de Consejos Electorales Locales y Distritales

El otrora Instituto Federal Electoral en 2011, buscó que el porcentaje de mujeres y hombres en los consejos locales y distritales se adecuara al criterio de paridad. De esta forma se logró integrar los consejos de la siguiente manera:

Cuadro 3

Propietarias/os			Suplentes			
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total consejeros
1,002	992	1,994	971	977	1,948	
50.25%	49.79%	100%	47.07%	50.15%	100%	3,932

Fuente: http://genero.ife.org.mx/ife/ife_PartCiudPEF2012_30nov2012.html

No obstante hubo ciudadanos que impugnaron su no designación como consejeros electorales, señalando entre los agravios una presunta discriminación de género o una sobrerrepresentación de un género sobre el otro. Uno de los casos más relevantes fue el SUP-JDC-205/2012. En este juicio, el ciudadano actor argumentó que existía una sobrerrepresentación del género femenino (83.3%) al quedar conformado el Consejo Distrital 025 del Distrito Federal por cinco consejeras electorales mujeres y sólo un consejero electoral hombre. En su consideración se estaba incumpliendo el criterio de paridad que debía regir el proceso de integración de los consejos distritales.

La Sala Superior del TEPJF encontró fundado el agravio del ciudadano al considerar que de conformidad con los acuerdos emitidos tanto por el Consejo General del IFE como por el Consejo Local del Distrito Federal, la paridad había sido establecida como el criterio orientador que debía seguirse en la

integración de los consejos electorales locales y distritales[6]. Si bien no existía una disposición expresa que obligara a integrar los consejos locales y distritales siguiendo estrictamente un porcentaje de 50% hombres y 50% mujeres, el Tribunal interpretó que debía tratarse de hacer efectivo el criterio de paridad invocado en la normatividad emitida por el propio Instituto Federal Electoral, pues de lo contrario, éste quedaría establecido en la normatividad simplemente como un buen deseo.

El IFE había argumentado (CG41/2012) que con la integración de más mujeres que hombres en este consejo distrital, no se violentaba el derecho del ciudadano, pues si bien, ahí no se cumplía con el criterio de paridad, en términos globales, los consejos distritales del Distrito Federal se encontraban integrados equitativamente por hombres y mujeres (87 mujeres y 75 hombres como propietarios, así como 93 mujeres y 69 hombres como suplentes).

La Sala Superior aquí estableció un criterio importante al señalar que la paridad no podía interpretarse en términos globales, sino que debía hacerse efectiva en cada uno de los distritos electorales, y en caso de que la paridad no fuera posible[7], debía la autoridad electoral justificar y explicar las razones de esto a fin de que no quedara en letra muerta:

> En consideración de esta Sala Superior, la paridad de género, al tener tan sólo la naturaleza de un principio orientador, como su propio nombre lo indica, no constituye una orden determinante e ineludible de que cada consejo distrital del Instituto Federal Electoral deba conformarse necesariamente con un número igual de mujeres y hombres, dado que no existe fundamento constitucional ni legal que así lo establezca; no obstante tal consideración, este principio orientador tampoco debe entenderse

6 Se estableció en el punto de acuerdo segundo, párrafo 14 del acuerdo CG222/2011 la paridad de género, entre otros, como el criterio orientador para la designación de consejeros electorales. Por su parte, en el acuerdo A05/DF/CL/06-12-11, emitido por el Consejo Local del Distrito Federal se explicaba incluso lo que era la equidad de género a la luz de principios constitucionales y de instrumentos de derecho internacional.

7 La Sala Superior definió las siguientes excepciones para no integrar los consejos electorales distritales con paridad de género: a) cuando a la convocatoria respectiva no hubiera acudido un número suficiente de aspirantes de un mismo género; b) cuando habiendo acudido un número suficiente de aspirantes de un mismo género a la convocatoria, no cumplieran los requisitos constitucionales, legales y los formales exigidos en la propia convocatoria; o bien, c) que habiendo un número suficiente de aspirantes de un mismo género que cumplan los requisitos constitucionales, legales y formales, finalmente, la nula o deficiente valoración curricular de algunos frente a la de otros de diferente género, justificara que no se realizara una designación igualitaria.

como un ideal o principio de buena intención, cuya interpretación quede al arbitrio y discreción del órgano que deba aplicarlo en la designación de consejeros distritales.

De esta forma se revocaron los acuerdos del IFE y del Consejo Electoral Local impugnados y se ordenó al segundo que un plazo máximo de cinco días emitiera un nuevo acuerdo en el que motivara las designaciones definitivas de los consejeros electorales.

El caso del Servicio Profesional Electoral, concurso exclusivo para mujeres

Uno de los casos más controversiales en materia de equidad de género en la integración de órganos electorales fue el SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Un total de 27 ciudadanos impugnaron el acuerdo CG224/2013 mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció los "Lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal".

En estos lineamientos se establecía que las 136 plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral serían concursadas solo por mujeres. Los ciudadanos argumentaron que el Consejo General del IFE estaba actuando de manera arbitraria al no tener competencia para establecer una modalidad de concurso público, exclusivamente para mujeres. Consideraban que la justificación para hacer esto se sustentaba en una interpretación errónea de una recomendación hecha por la CEDAW al Estado mexicano ignorando otros instrumentos internacionales, y discriminándolos a ellos por su género masculino.

La Sala Superior estimó infundados los agravios. Consideró que el IFE sí tenía competencia para establecer una medida de carácter temporal pues acorde a la reforma constitucional del 2011 al artículo 1º, "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

El Tribunal interpretó que el IFE había utilizado un solo instrumento internacional, no porque hubiera ignorado otros, sino porque había sido la norma que más beneficiaba el derecho humano de las mujeres. Acorde a la tesis de la Suprema Corte, 1a. CXXXIX/2013. IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL

ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, la Sala Superior argumentó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio. Sólo lo es cuando carece de una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se dijo que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva a fin de privilegiar a las mujeres puede considerarse convencional y constitucional:

> Con apoyo en lo antes expuesto, y una vez que se ha definido el parámetro de control de la regularidad de las normas relacionadas con los derechos humanos constitucionales y constitucionalizados, relacionados con la igualdad jurídica y a la no discriminación, es válido sostener que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, en razón de su género y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde al principio pro persona establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por ende, no podría considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana, dado que no sería arbitrario ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los Derechos Humanos.

Por lo anterior, después de un test de proporcionalidad del caso concreto, la Sala Superior consideró que el concurso exclusivo sólo para mujeres no iba en detrimento de los derechos político-electorales de los actores. La Sala Superior consideró que la restricción a la participación de hombres en este concurso público cumplió los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad[8]. El IFE había demostrado en un diagnóstico que existía una desigualdad histórica entre el hombre y la mujer en la ocupación de las plazas del servicio profesional electoral, sobre todo en cargos directivos. De 1999 al 2010, el promedio porcentual de mujeres ganadoras había sido sólo del 24.52%. El diagnóstico mostraba que en la actualidad, de las 2,246 plazas, 1650 o el 78.20% estaban ocupadas por hombres y 460 o el 21.80% por mujeres, mientras que 136 plazas estaban vacantes, es decir el 6.06%.

En ese sentido la medida era idónea porque la ocupación de plazas solo por mujeres provocaría que el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasara del 21.80% al 25.20%, mientras que las de los hombres del 78.20% al 74.80%.

8 Lo anterior significó que a) la restricción era adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción era necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para los ciudadanos actores; y c) la restricción era proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés de los actores.

Asimismo se argumentó que era una medida necesaria que solo se limitaba a las plazas vacantes, y proporcional porque las mujeres ocuparían las plazas siempre y cuando cumplieran con los requisitos.

Finalmente se dijo que se cumplía con el criterio de la temporalidad de las acciones afirmativas ya que al pasar del 21.80% de mujeres al 25.20%, se agotaría la medida especial.

Al respecto, el magistrado Flavio Galván Rivera emitió un voto particular. En su opinión esta medida especial podía considerarse como una discriminación inversa en perjuicio de los hombres que ni siquiera resolvía el problema de desigualdad en cuestión:

> Además, la solución que se propone en los acuerdos controvertidos no resuelve el problema, sólo se llega a veinticinco por ciento (25%) en promedio, lo que implica lógica y razonablemente que esta medida debe ser permanente, por tiempo indeterminado, de tal suerte que la medida, aun cuando temporal, es inconstitucional e inconvencional por discriminatoria, por hacer nugatorio el derecho de los hombres a concursar por una plaza en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.
>
> Además debo resaltar que dar dinamismo o acelerar una determinada situación mediante la aplicación de normas de excepción, de ninguna manera significa la exclusión absoluta de los integrantes de un género como sucede en el particular.

Integración de Tribunales Electorales Locales, deber de fundamentar y motivar en materia de equidad de género

El 2 de octubre de 2014, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República designó a los magistrados electorales locales en 18 entidades federativas. Como se analizó en el apartado de la normatividad, para integrar los tribunales electorales locales no se exige cumplir con alguna cuota de género, la convocatoria emitida por el Senado de la República el 4 de julio de 2014 tampoco estableció un mecanismo concreto al respecto.

Integración Magistrados Electorales Locales 2014

De esta forma puede observarse que en algunas entidades federativas existe un desequilibrio entre los hombres y mujeres que integran cada una de estas autoridades jurisdiccionales locales:

Cuadro 4

Estado	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Baja California Sur	0	0%	3	100%
Campeche	2	66.6%	1	33.3%
Colima	2	40%	3	60%
Chiapas	1	20%	4	80%
Distrito Federal	2	40%	3	60%
Guanajuato	0	0%	3	100%
Guerrero	1	20%	4	80%
Jalisco	1	20%	4	80%
México	0	0%	5	100%
Michoacán	0	0%	5	100%
Morelos	0	0%	3	100%
Nuevo León	0	0%	3	100%
Querétaro	2	40%	3	60%
San Luis Potosí	1	33.3%	2	66.6%
Sonora	1	33.3%	2	66.6%
Tabasco	1	33.3%	2	66.6%
Yucatán	1	33.3%	2	66.6%
Total	15	22.38%	52	77.61%

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores.

En el SUP-JDC-2592/2014 y SUP-JDC-2605/2014 acumulados, los actores controvirtieron la designación de los magistrados electorales de Michoacán. De forma relevante, la ciudadana actora de uno de estos juicios, señaló como motivo de agravio, la falta de respeto a los principios de igualdad entre mujeres y hombres en la integración del Tribunal Electoral Estatal, al haber quedado conformado de la siguiente manera

Cuadro 5

NOMBRE	PERIODO
Alejandro Rodríguez Santoyo	3 años
Rubén Herrera Rodríguez	3 años
Ignacio Hurtado Gómez	5 años
Omero Valdovinos Mercado	5 años
José René Olivos Campos	7 años

La Sala Superior encontró fundado este agravio al considerar que acorde a la reforma político electoral del 10 de febrero de 2014, cuando esté involucrado el derecho humano de igualdad sustantiva o material entre hombres y mujeres, las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, deben fundar y motivar los razonamientos jurídicos que demuestren que su determinación se ajusta a los estándares de protección de los derechos humanos.

Con esta interpretación del Tribunal se estableció un criterio relevante respecto a que debe justificarse siempre que participen mujeres en la designación de las autoridades electorales de las entidades federativas, las razones por las cuales no fueran designadas:

> Porque conforme al principio pro personae que regula al nuevo paradigma de derechos humanos establecido en el artículo 1º constitucional, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 4°, 41, base I, segundo párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el principio de igualdad material o sustantiva, así como con base en la naturaleza de los principios establecidos en los tratados internacionales en favor de la mujer, surge el deber de justificar especialmente en aquellos casos donde participan mujeres y éstas no son designadas para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas previstas en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Ley Suprema, porque de esa manera se garantiza el ejercicio más amplio del derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres.

De manera relevante esta decisión de la Sala Superior se fundamentó en los artículos 1°, párrafo quinto, y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en relación con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva

OC-4/84, y al resolver el Caso De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, de los cuales se puede concluir que el Estado mexicano debe exponer la fundamentación y motivación que justifiquen la no violación a un derecho humano. Por lo anterior, la Sala Superior ordenó revocar el acto impugnado y se ordenó al Senado fundar y motivar por qué no se designó a la actora como magistrada electoral.

Cabe mencionar que al respecto, el magistrado Manuel González Oropeza emitió un voto particular. En su opinión, en el proceso de designación de los magistrados electorales se respetaron a favor de los actores las garantías de igualdad, legalidad y certeza. No apreció un tratamiento jurídico diferente a los demás participantes del proceso por lo que consideró que a los participantes –hombres y mujeres– se les permitió contender en igualdad de circunstancias.

Integración de OPLES

La reforma político-electoral 2014 cambió el método de designación de los consejeros electorales locales. Con anterioridad, el Congreso de cada entidad federativa los designaba, ahora es el Instituto Nacional Electoral el encargado de nombrar a los integrantes de los 32 OPLES del país. Como se vio anteriormente, ni la Constitución ni la LGIPE establece una cuota de género específica en la integración de los OPLES. No obstante, el Consejo General del INE estableció en los lineamientos respectivos, que en la integración de los OPLES debía procurarse designarse al menos 3 personas del mismo género.

De esta forma el INE reglamentó todo un proceso que promoviera integrar cada OPLE con este criterio. En razón de esto, se produjeron algunas impugnaciones. Uno de los principales problemas fue que la convocatoria del concurso estableció que los aspirantes a ocupar el cargo debían presentar un examen de conocimientos en la materia electoral. Se estableció que los 25 hombres y las 25 mujeres con las calificaciones más altas, pasarían a una siguiente fase de evaluación curricular.

En el SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados, dos ciudadanos se quejaron de no haber sido seleccionados para pasar a la siguiente fase del concurso, cuando habían obtenido mejor calificación en el examen de conocimientos que 18 mujeres que sí habían pasado a la siguiente etapa.

Incluso se decía que había mujeres que habían obtenido calificación reprobatoria. Argumentaron que otorgar estas ventajas indebidas a la mujer para hacer realidad una aspiración, se traducía en un obsequio injustificado y denigrante. También se quejaron de que integrar los OPLES con igual número de mujeres y hombres carecía de justificación alguna ya que ni en la misma elección de los consejeros electorales del INE se procuró la equidad de género.

La Sala Superior consideró que el procedimiento establecido por el Instituto Nacional Electoral para integrar los OPLES siguiendo un criterio de paridad sí tenía una base constitucional. Interpretó el Tribunal Electoral que acorde a la reforma de 2014 que introdujo la obligación de la paridad en la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular, así como de la reforma al artículo 1º constitucional de 2011 y los diversos tratados internacionales, este principio de paridad también debía observarse en la integración de los organismos públicos electorales locales:

> De la interpretación sistemática y funcional sustentada en el principio pro personae, y conforme al nuevo paradigma de derechos humanos establecido en el artículo 1º constitucional, del artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del principio de igualdad material, así como en la naturaleza de los principios, medidas de protección y acciones afirmativas establecidos en los tratados internacionales en favor de la mujer, permite concluir que el principio de paridad reconocido constitucionalmente no solo debe observarse en la integración del Congreso de la Unión y en los congresos locales, sino en la integración de los organismos públicos locales previstos en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), pues en la reforma constitucional en comento subyace el principio de paridad que debe observarse en la integración de todo órgano público colegiado.

De esta forma se consideró que hacer una lista de 25 hombres y 25 mujeres era una medida necesaria, razonable y proporcional para efectivamente designar al menos 3 personas de un mismo género en los OPLES. Se señaló que no toda distinción era discriminatoria. Por lo anterior se confirmó el acto impugnado.

En otro caso, en el SUP-JDC-2609/2014, un ciudadano se quejó de que el OPLE de Baja California había sido integrado por 5 mujeres y 2 hombres, con lo cual no se había cumplido con el principio de equidad de género. La Sala Superior consideró inoperante este agravio ya que en los lineamientos respectivos, en específico en el vigésimo, se establecía únicamente que "en la integración del órgano superior de dirección de los Organismos Públicos Locales, se

procurará una conformación de por lo menos tres consejeros electorales del mismo género". Consideró la Sala Superior que el INE se había apegado a la exigencia de garantizar el derecho fundamental de igualdad y no discriminación en el procedimiento de elección al habérseles otorgado idénticas condiciones de participación a todos los aspirantes.

En el caso particular, la lista de los 18 aspirantes que llegaron a la etapa de entrevistas se integró por 11 mujeres y 7 hombres, con lo cual el número de mujeres con resultado idóneo fue superior al de los hombres. Se consideró inoperante el agravio por que el actor no demostró que su perfil era más apto que el de las mujeres que resultaron electas. Por lo anterior, se confirmó el acuerdo impugnado.

En un caso similar, en el SUP-JDC-2627/2014, un ciudadano que había participado para el OPLE en Querétaro impugnó debido a que consideraba que se violaba el principio de paridad de género, ya que en su opinión debían designarse 3 consejeros de un género, 3 de otro y que el presidente podía ser de cualquier género.

El agravio se consideró infundado debido a que la regla de género de la convocatoria claramente señalaba que se procuraría que cuando menos tres fueran del mismo género.

Finalmente en un caso en dónde se había impugnado la designación de una mujer en el OPLE de Colima (SUP-JDC-142/2014) en el que se les dio la razón a los actores, es interesante señalar que no se debió a una cuestión de sub representación de género, sino que había sido presidenta del tribunal electoral local y había demostrado falta de profesionalidad. No obstante, el magistrado Flavio Galván en un voto particular señaló que en realidad debió de haberse revocado el acuerdo impugnado porque esta mujer había sido designada en sustitución de un hombre que había declinado a su designación, con lo cual se rompía la regla de paridad de al menos 3 personas de un mismo género.

De todo lo que se ha analizado hasta ahora puede afirmarse que si bien, en el plano constitucional y legal no existen cuotas de género para integrar órganos electorales, la facultad reglamentaria --antes del Instituto Federal Electoral y ahora del Instituto Nacional Electoral--, ha permitido crear acciones afirmativas concretas para buscar que la paridad sea el criterio orientador, al menos, en la integración de los consejos electorales locales y distritales, el servicio profesional electoral, y los organismos públicos electorales locales.

Con la sentencia SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados, el Tribunal Electoral señaló que el principio de paridad debe observarse no sólo en la conformación de las candidaturas, sino también en la integración de los OPLES. Con esto el Tribunal ha sentado un precedente importante.

Sucede lo mismo con la sentencia SUP-JDC-2592/2014 y SUP-JDC-2605/2014 acumulados, al establecer el Tribunal el criterio de que siempre que esté en juego el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer, las autoridades correspondientes, en el ámbito de sus competencias, deberán fundar y motivar las razones por las cuales no se sigue un criterio de paridad. Con todo lo anterior puede concluirse que si bien no existe una acción afirmativa concreta desde la Constitución, los instrumentos internacionales o desde la legislación secundaria, la tendencia parece ser al menos desde el ámbito reglamentario, la de procurar integrar los órganos electorales administrativos con paridad de género.

Uno de los problemas que plantean las acciones afirmativas, es hacer efectivo un derecho que debería estar al menos reconocido desde el ámbito formal. El paradigma cada vez más interiorizado sobre la protección máxima de los derechos humanos, ha permitido introducir acciones concretas para revertir medianamente situaciones de discriminación en contra de las mujeres. Pero como no en todos los casos es posible obligar a la reglamentación de una acción afirmativa concreta, como es el caso de los tribunales electorales locales, las mismas autoridades administrativas y jurisdiccionales federales, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es al menos tranquilizador observar que en casos concretos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha buscado

que las autoridades señaladas como responsables, funden y motiven los casos en los que las mujeres no son elegidas para integrar los órganos electorales locales.

Esto es muy importante si se observa con detenimiento. Uno de los principales obstáculos para hacer efectivo un derecho reconocido en el ámbito formal, es precisamente la discriminación injustificada de quienes al final toman la decisión de contratar o no a una mujer. Sí se exige que cada autoridad explique y justifique porqué decide contratar a un hombre antes que a una mujer, se obliga a que el criterio de selección sea obligatoriamente meritorio, no así de arbitrariedad por discriminación hacia el género femenino.

Explicar racionalmente una decisión podría ser el camino más adecuado en la lucha en contra de la discriminación. Las acciones afirmativas lamentablemente, si bien han contribuido a aumentar poco a poco el número de mujeres en las distintas esferas de la vida pública, es imposible introducirlas en todas las instituciones sociales. Sobre todo si están en juego los derechos de terceros, cómo es el caso de los hombres, pues no debe perderse de vista que existen ciudadanos que se han sentido realmente agraviados al no poder ocupar un cargo para el cuál se sentían óptimamente capacitados.

Si bien la teoría de las acciones afirmativas sugiere que estas medidas especiales son temporales, debería tenerse cuidado y tendría que reflexionarse más respecto a si con esto no se está causando lo mismo que se busca erradicar. Aquí cabe hacerse la pregunta obligatoria que suele tensar toda relación entre la moral, la política y el derecho: ¿el fin justifica los medios? ¿La única manera para crear una sociedad realmente igualitaria es restringiendo temporalmente algunos derechos? No se quiere decir con esto que las acciones afirmativas sean negativas *a priori,* sino que debe tenerse siempre una mínima reserva a la hora de tomar una decisión sobre el tema, sobre todo cuando pareciera que se está concentrando el problema en alcanzar una igualdad numérica y no una igualdad de fondo.

En fin, la lucha por la igualdad real entre el hombre y la mujer, y la posibilidad real de que éstas tengan los mismos derechos y oportunidades aún tiene un camino largo que recorrer. No podría esperarse que de la noche a la mañana las acciones afirmativas resolvieran un problema de discriminación de siglos. Por ahora sólo queda decir que al menos hay un aumento significativo de las

mujeres en la vida pública del país, sobre todo en los organismos electorales locales y los órganos delegacionales del INE. En algunos otros órganos si bien ha aumentado el número de mujeres con el paso de los años, esto ha sido muy paulatino, el reto de los investigadores sociales y académicos será precisamente estudiar las razones de esto, y cómo remediarlo de la mejor manera posible.

Bibliografía

Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México. Temas selectos de derecho electoral*, TEPJF, México.

Aragón Castro, Laura Lizette (2011). *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México.

Barquet Montané, Mercedes (2012). *De la in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, TEPJF, México.

Bustillo Marín, Roselia (2013). "Línea jurisprudencial: Equidad de Género y Justicia Electoral. México: TEPJF", disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Equidad_genero_justicia_electoral.pdf

Casarín Martínez, Angélica (2011). *Democracia, Género y Justicia Electoral en México. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral Mexicana*. TEPJF, México.

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: marco Conceptual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Hernández Monzoy, Andira (2011). *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Temas selectos de Derecho* Electoral, TEPJF, México.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2013). "La acción afirmativa, la cuota de género en la representación política y el derecho humano a la no discriminación", en: *Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México,* IFE, México.

Normatividad

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

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

Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (DADH).

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_270614.pdf

Sentencias

SUP-JDC-1013/2010.

SUP-JDC-4984/2011

SUP-JRC-195/2012

SUP-JDC-205/2012

SUP-JDC-61/2013

SUP-JDC-1080/2013 y acumulados

SUP-JDC-142/2014

SUP-JDC-1154/2014

SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados

SUP-JDC-2592/2014

SUP-JDC-2605/2014

SUP-JDC-2609/2014

SUP-JDC-2627/2014

Sitios web

http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS/countries?display=graph

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

http://genero.ife.org.mx/

http://genero.ife.org.mx/docs/nota_abriendo-caminos_oct2011.pdf

http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/

http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/ConsejerosDesignadosOPLEs.pdf

http://www.inegi.org.mx

http://www.un.org/es/events/womensday/history.shtml

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50532

Anexos

Cifras sobre la integración por género en instituciones públicas del Estado mexicano.

Integración Instituto Nacional Electoral

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
3	27.27%	8	72.72%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Integración SCJN

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
2	18.18%	9	81.81%

Fuente: elaboración propia con datos de la SCJN.

Integración OPLES 2014

Estado	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Baja California Sur	5	71.42%	2	28.57%
Campeche	5	71.42%	2	28.57%
Colima	5	71.42%	2	28.57%
Chiapas	5	71.42%	2	28.57%
Distrito Federal	3	42.85%	4	52.14%
Guanajuato	3	42.85%	4	52.14%
Guerrero	4	52.14%	3	42.85%
Jalisco	4	52.14%	3	42.85%
México	4	52.14%	3	42.85%
Michoacán	3	42.85%	4	52.14%
Morelos	4	52.14%	3	42.85%
Nuevo León	4	52.14%	3	42.85%
Oaxaca	3	42.85%	4	52.14%
Querétaro	3	42.85%	4	52.14%
San Luis Potosí	5	71.42%	2	28.57%

Sonora	4	52.14%	3	42.85%
Tabasco	3	42.85%	4	52.14%
Yucatán	3	42.85%	4	52.14%
Total	70	55.55%	56	44.44%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Integración consejeros electorales 2012-2014

Propietarias/os			Suplentes			Total consejeros
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
1,002	992	1,994	971	977	1,948	
50.25%	49.79%	100%	47.07%	50.15%	100%	3,932

Fuente: http://genero.ife.org.mx/ife/ife_PartCiudPEF2012_30nov2012.html

Secretarias de Estado 2014, Gabinete presidencial

Para 1968 ninguna mujer había participado en el gabinete presidencial, ni había ocupado el cargo de gobernadora.

En 1976 con José López Portillo (1976-1982) inició el aumento progresivo de las mujeres en los cargos públicos. Durante el periodo de Carlos Salinas, la estructura gubernamental correspondía a 12% en el Poder Legislativo, 12% en el Judicial y 6% en el Ejecutivo.

Con Ernesto Zedillo los porcentajes aumentaron tanto en la cámara alta como en la baja 12 y 14% respectivamente, lo cual era hasta entonces la cantidad más alta en la historia de México.

El siguiente cuadro muestra el reclutamiento de mujeres para cargos públicos nacionales por presidencia en el periodo de 1935 a 1991:

Presidente	Periodo	Porcentaje de Mujeres en la administración
Lázaro Cárdenas	1934-1940	0
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	1
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	2
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	4

Adolfo López Mateos	1958-1964	4
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	6
Luis Echeverría	1970-1976	8
José López Portillo	1976-1982	19
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	17
Carlos Salinas de Gortari	1988-1991	11

Fuente: (Cazarín 2011, 22).

En la actualidad, el gabinete presidencial está conformado de la siguiente forma:

Dependencia	Titular
Secretaría de Gobernación	Miguel Ángel Osorio Chong
Secretaría de Relaciones Exteriores	José Antonio Meade Kuribreña
Secretaria de la Defensa Nacional	Salvador Cienfuegos Zepeda
Secretaria de Marina	Vidal Francisco Soberón Sanz
Secretaria de Hacienda y Crédito Público	Luis Videgaray Caso
Secretaría de Desarrollo Social	María del Rosario Robles Berlanga
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Juan José Guerra Abud
Secretaría de Energía	Pedro Joaquín Coldwell
Secretaría de Economía	Ildefonso Guajardo Villarreal
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Enrique Martínez y Martínez
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Gerardo Ruiz Esparza
Secretaría de Educación Pública	Emilio Chuayffet Chemor
Secretaría de Salud	María de las Mercedes Martha Juan López
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Jesús Alfonso Navarrete Prida
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Jorge Carlos Ramírez Marín

Secretaria de Turismo	Claudia Ruiz Massieu Salinas
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Humberto Castillejos Cervantes
Procuraduría General de la República	Jesús Murillo Karam
Comisión Nacional de Seguridad	Monte Alejandro Rubido
Petróleos Mexicanos	Emilio Lozoya Austin
Comisión Federal de Electricidad	Enrique Ochoa Reza
Comisión Nacional del Agua	David Korenfeld Federman
ISSSTE	Sebastían Lerdo de Tejada Covarrubias
IMSS	José Antonio González Anaya

Fuente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013

Integración Cámara de Diputados 2013

Grupo Parlamentario	Total de la Cámara de Diputados		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	36 (32%)	78 (68%)	114
	80 (38%)	133 (62%)	213
	37 (37%)	63 (63%)	100
	6 (40%)	9 (60%)	15
	12 (43%)	16 (57%)	28
	8 (40%)	12 (60%)	20
	5 (50%)	5 (50%)	10
TOTAL	184 (37%)	316 (63%)	500

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Integración Cámara de Diputados 2013 por principio de elección

Grupo Parlamentario	Mayoría relativa			Representación proporcional		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	7 (13%)	45 (87%)	52	29 (47%)	33 (53%)	62
	56 (34%)	108 (66%)	164	24 (49%)	25 (51%)	49
	18 (31%)	40 (69%)	58	19 (45%)	23 (55%)	42
	1 (20%)	4 (80%)	5	5 (50%)	5 (50%)	10
	5 (38%)	8 (62%)	13	7 (47%)	8 (53%)	15
	2 (25%)	6 (75%)	8	6 (50%)	6 (50%)	12
	0 (0%)	0 (0%)	0	5 (50%)	5 (50%)	10
TOTAL	89 (30%)	211 (70%)	300	95 (47.5%)	105 (52.5%)	200

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Integración de las Presidencias de las Comisiones de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
14	25%	42	75%

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Conformación de la Cámara de Senadoras/es por sexo (2013)

Grupo Parlamentario	Total del Senado		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	12 (32%)	26 (68%)	38
	20 (37%)	34 (63%)	54
	6 (27%)	16 (73%)	22
	2 (40%)	3 (60%)	5
	2 (29%)	5 (71%)	7
	1 (50%)	0 (50%)	1
	1 (100%)	0 (0%)	1
TOTAL	44 (34.4%)	84 (65.6%)	128

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Conformación de la Cámara de Senadoras/es por sexo y principio de elección (2013)

Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa			Primera Minoría			Representación Proporcional		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	5 (31%)	11 (69%)	16	2 (15%)	11 (85%)	13	5 (56%)	4 (44%)	9
	13 (41%)	19 (59%)	32	2 (18%)	9 (82%)	11	5 (45%)	6 (55%)	11
	2 (18%)	9 (82%)	11	1 (20%)	4 (80%)	5	3 (50%)	3 (50%)	6
	1 (100%)	0 (0%)	1	0 (0%)	2 (100%)	2	1 (3%)	1 (3%)	2
	1 (25%)	3 (75%)	4	0 (0%)	1 (100%)	1	1 (50%)	1 (50%)	2
	0 (0%)	0 (0%)	0	0 (0%)	0 (0%)	0	1 (100%)	0 (0%)	1
	0 (0%)	0 (0%)	0	0 (0%)	0 (0%)	0	1 (100%)	0 (0%)	1
TOTAL	22 (34%)	42 (66%)	64	5 (16%)	27 (84%)	32	17 (53%)	15 (47%)	32

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html