

Colección Género y democracia

La igualdad de género como derecho humano

María del Carmen Alanís



6



INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

Colección Género y democracia

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: René Enrique Vivanco Balp, propietario
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario
Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado
Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui
Circe Camacho Bastida
Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes
Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

La igualdad de género como derecho humano



María del Carmen Alanís

6

CIUDAD DE MÉXICO • 2019

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Contenido:

Coordinación: Imelda Guevara Olvera,
titular de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos
Yoloxóchitl Casas Chousal, directora de Implementación de Políticas de Género
Autora: María del Carmen Alanís

Edición:

Coordinación: José Luis García Torres Pineda,
encargado de Despacho de la Coordinación Editorial
Supervisión: Kythzia Cañas Villamar,
encargada de Despacho de la Jefatura del Departamento de Diseño y Edición
Corrección de estilo: María Teresa Sánchez Hermosillo, analista correctora de estilo
Diseño editorial: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador
Diseño de portada y formación: Francisco Kevin Plancarte García, supervisor de grupo B

Primera edición, diciembre de 2019

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

isbn: 978-607-8605-30-9

La opinión expresada por la autora no necesariamente refleja la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

—>>> Índice <<<—

Contenido

Introducción	7
El principio de igualdad	9
Primera generación de tratados internacionales	12
Segunda generación de tratados internacionales	14
Obligaciones específicas del Estado mexicano	19
El juzgamiento con perspectiva de género	53
Fuentes consultadas	77
La autora	81

—>>> Introducción <<<—

La igualdad como principio ha tenido modificaciones históricas, sobre todo con los aportes del feminismo que evidenció la desigualdad estructural entre los géneros y el funcionamiento del patriarcado, sistema que hizo que las mujeres fueran excluidas de la vida política y de la toma de decisiones. A raíz de ello, y a través de los tratados internacionales, se ha hecho un esfuerzo por erradicar esas diferencias entre hombres y mujeres basadas en el sexo.

El Estado mexicano se ha comprometido, a través de la firma y ratificación de dichos tratados, a reducir las brechas de representación política perpetuada por los mandatos de género. En el primer capítulo del presente documento se identifican los tratados de primera y segunda generación, también se detalla la importancia de éstos para la protección de los derechos políticos de las mujeres.

En el segundo apartado se describen las obligaciones específicas del Estado para garantizar dichos derechos. Se abordan tres importantes aportes que se han hecho: 1) las acciones afirmativas; 2) la paridad, y 3) el juzgamiento con perspectiva de género.

Sobre las acciones afirmativas se analizan, en específico, las cuotas, el alcance de estas, su cuestionamiento y su paulatina aceptación. Se hace referencia a las sentencias más importantes en el tema y dilemas que resolvieron.

El principio de paridad se aborda en dos momentos, primero, cuando México lo aprobó en 2014, los resultados exitosos de su

implementación y los avances derivados de las acciones afirmativas aprobadas por los organismos públicos locales electorales (ople) y las sentencias de los tribunales electorales. El segundo momento tiene lugar en 2019, cuando se aprueba la *paridad en todo*, el análisis gira en torno a cuáles serán las implicaciones para la implementación de este nuevo contrato social.

Finalmente se aborda el juzgamiento con perspectiva de género, se desarrollan brevemente los casos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cidh) en relación con los derechos humanos de las mujeres que, si bien no son estrictamente asuntos vinculados con los derechos políticos, sí vinculan en el juzgar con dicha perspectiva. Además, se habla de los casos paradigmáticos de la justicia electoral que han permitido avanzar en el tema.

—>>> El principio de igualdad <<<—

La igualdad no es un principio estático, ha ido evolucionando a lo largo de la historia, específicamente la igualdad entre géneros. En este sentido, la teoría de género ha dado importantes aportes en el tema al demostrar que la exclusión de las mujeres de los ámbitos político y electoral se debió a una construcción social de diferencias basadas en el sexo.

La teoría de género demostró que el origen de la desigualdad se basa en el conjunto de expectativas e identidades de género heredados del patriarcado, sistema que asignó a uno y a otro sexo roles diferenciados.¹ A unos les dio la voz pública y a otras, se las quitó.

El eje de esas diferencias está basado en construcciones culturales —género— y no en atributos que pudieran corresponder a uno y a otro sexo. Mientras que a ellos se les exigió ser proveedores materiales de sus hogares y participar del ámbito público, a ellas se les requirió ser el sostén emocional y enfocarse en las labores de cuidado y del ámbito doméstico que, vale la pena recordar, han tenido históricamente menos reconocimiento social.

Lo paradójico es que esa división no está basada en un orden natural. Es tan arbitraria como cualquier otra que se haya generado a partir de la imposición de un grupo social sobre el otro. La división sexual del trabajo; la enajenación del espacio público respecto de las

¹Joan Scott, *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, España, Alfonso El Magnánimo, 1990, pp. 289-291.

mujeres; la retribución económica desigual para trabajos similares; la discriminación y la violencia, son distintas manifestaciones de una estructura de género desigual que la humanidad ha transmitido de generación en generación, casi de forma irreflexiva.

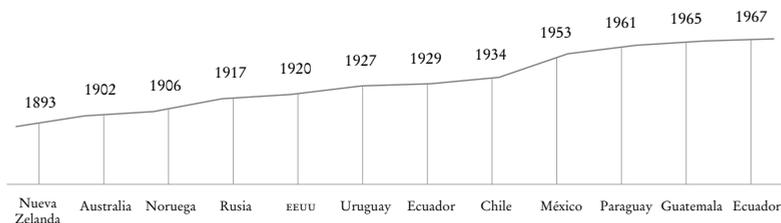
No obstante, es un gran aliciente entender que, en tanto que es una construcción cultural, esa estructura desigual es desmontable y transformable. A pesar de que la desigualdad entre géneros tiene miles de años, el discurso de la igualdad entre hombres y mujeres cobró fuerza hace poco más de 200. Habría que situar los avances con las olas del feminismo que heredaron a las mujeres derechos civiles, sexuales, reproductivos y, por supuesto, los derechos políticos con el reconocimiento del voto y el ser parte de los asuntos públicos.

Es relevante señalar que aunque el discurso de la igualdad tiene ya cierto tiempo, el diseño y la discusión de políticas orientadas de manera seria a alcanzar la igualdad sustantiva, tiene no más de 25 años. De hecho, para cuando inició el siglo pasado apenas había manifestaciones marginales de igualdad entre hombres y mujeres en el mundo.

El ejemplo más claro es el voto femenino que había sido reconocido en Nueva Zelanda en 1893, Australia en 1902 y Noruega en 1906. Rusia reconoció el derecho hasta su revolución (1917) y Estados Unidos lo hizo en 1920. De América Latina el primer exponente fue Uruguay en 1927, le siguieron Ecuador (1929) y Chile (1934). México llegaría tardíamente, lo hizo hasta 1953.

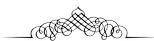
El último país de la región en reconocer el derecho de las mujeres a votar fue Paraguay en 1961. No obstante, en Guatemala las mujeres pudieron votar sin limitaciones hasta 1965, pues sólo se permitía votar a las letradas, lo mismo pasó en Ecuador, donde hasta 1967 se reconoció dicho derecho sin restricciones.

Gráfico a1. Año de reconocimiento del sufragio femenino



Fuente: Elaboración propia.

Fue más bien a partir de la postguerra y el arribo del paradigma de los derechos humanos (también llamado derecho internacional de los derechos humanos) cuando inició el cambio sustantivo, tanto a nivel de tratados, como en la confección de los Estados democráticos de derecho. Por ello, es relevante revisar la revolución internacional en la materia a partir de esta era del derecho internacional de los derechos humanos.



La división sexual del trabajo; la enajenación del espacio público respecto de las mujeres; la retribución económica desigual para trabajos similares; la discriminación y la violencia, son distintas manifestaciones de una estructura de género desigual.



—>>> Primera generación de <<<— tratados internacionales

La primera generación de tratados internacionales reconoció y amplió los derechos humanos de todas las personas y, en especial, de las mujeres. El objetivo fue convertirlos en herramientas para eliminar los estatus preferenciales que las leyes nacionales daban a algunos individuos frente al resto de la población.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* proclamada en 1948,² fue el primer instrumento de carácter universal que desarrolló los principios de igualdad y no discriminación. Por su parte, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*³ (1954) es, quizás, el primer tratado que reconoció formalmente la necesidad de avanzar a mayor velocidad para alcanzar el pleno reconocimiento y respeto a los derechos de las mujeres.

En efecto, la Convención estableció que las mujeres tienen derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. Además refirió el derecho de las mujeres a ser nombradas para puestos públicos de elección, en igualdad de condiciones que los hombres y sin discriminación; y destacadamente, afirmó que las mujeres tienen derecho a participar en la función pública.

De manera por demás interesante, en esta etapa, la evolución del principio de igualdad tuvo un desarrollo distinto en América y en

²Naciones Unidas, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en <<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.

³Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, en <https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf>.

Europa y, contrario a lo que se supondría, fue más dinámica de este lado del Atlántico. En Europa el foco de atención se centró en el principio de no discriminación, fundamentalmente a partir de la suscripción del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (1953) orientado al mercado laboral y a la reducción de las brechas salariales, pero no era una preocupación central el avance de los derechos políticos de la mujer.

En América, se firmaron la *Carta de la Organización de Estados Americanos* —oe a— (1948), la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), así como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969). Estos tratados suponen dos dimensiones respeto de la no discriminación:⁴

- una, orientada al derecho de los individuos a no sufrir discriminación por parte del Estado, y
- otra, que obliga al Estado a garantizar una igualdad jurídica y material entre las personas.

En ese contexto, es de entender que la firma de esos instrumentos provocó que una oleada de países reconociera el derecho al voto femenino.

⁴oe a, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, en: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp>.

—>>> Segunda generación de <<<— tratados internacionales

El derecho al sufragio activo, es decir, el ejercicio de votar o ser parte del conjunto de electores, no se tradujo automáticamente en una mayor proporción de mujeres representantes en órganos de toma de decisión. No hizo eficaz el derecho al sufragio pasivo “a ser votadas” en sus distintas modalidades: competir, ser candidatas, poder ser electas, ganar y ejercer cargos públicos.

En efecto, el derecho al sufragio activo femenino demostró que la igualdad formal o *de jure* es insuficiente. Para materializar los derechos se requiere derribar barreras que impiden a los liderazgos de mujeres hacerse visibles, luchar por candidaturas y ganar elecciones.

Es necesario entender, entonces, un primer salto cualitativo: de la igualdad formal a la igualdad sustantiva o material. Para explicar este apartado vale la pena revisar los datos de participación de las mujeres en los cargos de toma de decisiones.

De poco sirve que en la actualidad 336 constituciones del mundo mencionen explícitamente que existe igualdad entre hombres y mujeres en la participación de la vida pública y de las instituciones,⁵ si apenas hay 11 jefas de Estado (de un total de 153 puestos) y 12 jefas de Gobierno (de 193 puestos).⁶

⁵ on u Mujeres, Base de datos constitucional de igualdad de género global, en <<https://constitutions.unwomen.org/en/search?provisioncategory=5c10e822207f43c7bc7edef601e6c078>>.

⁶ Unión Interparlamentaria y on u Mujeres, *Mujeres en la política 2019*, en <shorturl.at/brsN8>.

En otros cargos públicos la proporción no es muy diferente. Hoy en día, el promedio mundial de mujeres en la cámara única o baja es de 24.3%. En la cámara alta o senado es de 24.1%. Apenas nueve países tienen 50% o más mujeres que se desempeñan en carteras ministeriales: España, Nicaragua, Suecia, Albania, Colombia, Costa Rica, Ruanda, Canadá y Francia, en el resto predomina que sean hombres quienes desempeñen dicho cargo.⁷

A pesar del reconocimiento pleno (normativo) de la igualdad entre hombres y mujeres, estos esfuerzos no se traducen en automático en una mayor proporción de mujeres representantes en órganos de toma de decisión. Los datos demuestran que la igualdad formal no es suficiente para erradicar las desigualdades sociales, pues respecto de ciertos grupos, la diferencia no proviene del estatus jurídico, sino de situaciones sociales.

A partir de ese planteamiento, se reconfiguró el principio de igualdad para dar lugar al principio de igualdad material o sustantiva, con base en el cual se justifican acciones para revertir la posición de desventaja de ciertos grupos, señaladamente las mujeres.

La reconceptualización de la igualdad material ha tenido un fuerte impacto en la comunidad internacional. De ahí que la tutela de protección y búsqueda de ejercicio real de derechos de las mujeres se ha



El derecho al sufragio activo, es decir, el ejercicio de votar o ser parte del conjunto de electores, no se tradujo automáticamente en una mayor proporción de mujeres representantes en órganos de toma de decisión.



⁷ *Idem.*

venido ampliando, sobre todo en las últimas décadas, pues ha sido demostrado que la sola protección de los derechos humanos, en general, es insuficiente para generar condiciones de reivindicación e igualdad de las mujeres.

Esto ha dado lugar al desarrollo de un conjunto de instrumentos internacionales específicos para proteger dichos derechos, así como mecanismos para vigilar su cumplimiento.

*La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*⁸

Por iniciativa de las Naciones Unidas, en 1979 se aprobó un conjunto de medidas en distintos ámbitos de la vida en sociedad, como el trabajo, la educación y el acceso a la salud para mejorar la vigencia de los derechos de las mujeres.

La *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (cedaw)* puede ser considerado el primer instrumento que definió concretamente acciones afirmativas a favor de la mujer, como medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad material entre la mujer y el hombre, mismas que no son consideradas discriminatorias (artículos 3 y 4 de la *cedaw*). Esta Convención constituye, sin duda, el principal instrumento internacional de derechos humanos para las mujeres.

En materia de derechos políticos la *cedaw* es muy ambiciosa. El artículo 7 obliga a los Estados parte a tomar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a (...) participar en la formulación de políticas (...)”.

⁸on u, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf>.

La Convención de Belem do Pará⁹

En el plano regional, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer* (Convención de Belem do Pará) constituye un esfuerzo para progresar en favor de la igualdad plena de género. Suscrita en 1994, se trata de un instrumento de vanguardia en todo el mundo, orientado a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en el continente americano.

Lo novedoso de esta convención es que definió distintos tipos de violencia, incluyendo la física, la sexual y la psicológica, hasta entonces vertientes infravaloradas; además de implementar una serie de acciones estatales para lograr la plena vigencia del tratado. Por ejemplo, se evidenció la necesidad de reeducar a los agresores; de modificar patrones socioculturales y de cambiar las normas.

Resulta interesante que la Convención ubique a los derechos políticos dentro de sus derechos protegidos y, a fin de tutelarlos, reconoce la necesidad de que el Estado erradique los estereotipos de género que impiden a las mujeres participar en igualdad de condiciones con los hombres.



Hoy en día, el promedio mundial de mujeres en la cámara única o baja es de 24.3%. En la cámara alta o senado es de 24.1%. Apenas nueve países tienen 50% o más mujeres que se desempeñan en carteras ministeriales.



⁹oe a, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. “Convención de Belém do Pará”, en <<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Folleto-BelemdoPara-ES-WEB.pdf>>.

El Convenio de Estambul¹⁰

Después de 20 años del funcionamiento de la Convención de Belém do Pará en América, en 2014, el Consejo de Europa adoptó el *Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica* (Convención de Estambul). Si bien éste no incluye explícitamente el tema de la participación política, tiene un ámbito de aplicación amplio, ya que protege todos los derechos fundamentales.

Quienes redactaron dicho convenio reconocen explícitamente el aporte de la Convención de Belém do Pará, no sólo en el contenido formal de la Convención, sino también en las recomendaciones que ha vertido su Comité de expertas, quienes han sugerido fortalecer aspectos como los presupuestos, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia.

Un aspecto muy importante de este Convenio es que visibilizó los problemas que se han tenido en América y aportó una definición de avanzada. Es enfático en prohibir que se considere a la cultura, a la costumbre, a la religión o al honor como justificación para cometer las conductas violentas que el instrumento tipifica.

Si bien tal vez sus autores estaban pensando en conductas como la mutilación genital femenina, lo cierto es que el parámetro sirve de igual manera para pensar en violaciones a derechos en otros aspectos, tal es el caso de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para participar en la esfera política.

¹⁰Council of Europe, “Convención de Estambul. Acción contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica”, en <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?>>.

—>>> Obligaciones específicas del <<<— Estado mexicano

En este apartado se desarrolla la evolución del principio de igualdad, específicamente la igualdad entre los géneros. Se explica cómo el Estado mexicano ha avanzado en el cumplimiento de sus obligaciones en el tema a través de tres mecanismos: *a)* las acciones afirmativas, *b)* la paridad y, *c)* el juzgamiento con perspectiva de género.

Las acciones afirmativas

La *cedaw* reconoce y obliga a los países a adoptar medidas temporales cuando exista un déficit para lograr la igualdad. En América, este anhelo comenzó a ser considerado seriamente con la introducción de acciones afirmativas en la modalidad de cuotas de género. El primer país en el mundo en tener cuotas obligatorias fue Argentina en 1991. Ese fue el momento en el que inició el verdadero proceso de incorporación de las mujeres al ámbito público decisonal.

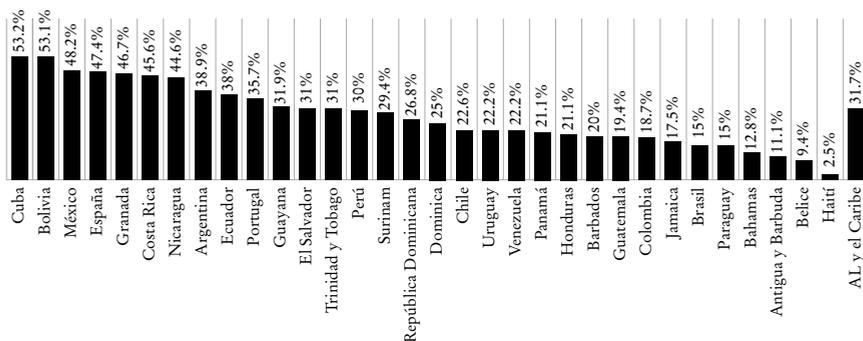
Las cuotas son uno de los instrumentos más efectivos para incrementar la presencia de mujeres en los parlamentos y por ello se ha optado por utilizar esta herramienta para reducir las brechas de representación.

De acuerdo con *idea* Internacional, la mitad de los países en el mundo utilizan algún tipo de cuota electoral para su parlamento,¹¹

¹¹*idea* Internacional, “Acerca de las cuotas de género”, en <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#different>>.

muchos de estos se encuentran en América Latina, donde el avance ha sido evidente. El indicador de 2019 muestra que siete países sobrepasan 40% de parlamentarias: Cuba, Bolivia, México, Granada, España, Costa Rica y Nicaragua. El promedio de mujeres en los parlamentos nacionales en América Latina y El Caribe es de 31.7%.¹²

Gráfico a 2. Mujeres electas en los parlamentos nacionales en América Latina, El Caribe y la Península Ibérica, 2019



Fuente: Unión Interparlamentaria.

El cambio, por definición, genera resistencias. No fue distinto con la introducción de las cuotas, pues en su momento, representaron una provocación a la manera de entender la igualdad en la competencia política. Su oposición se presentó en dos vías:

- hubo quien las criticó por considerarlas “inversamente discriminatorias” contra la participación política de los varones, y
- otros las cuestionaron como una restricción impuesta a la libertad del sufragio de la ciudadanía.

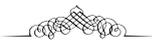
Dos resoluciones jurisdiccionales representan con nitidez los dos polos del debate sobre las cuotas que tuvo lugar en el continente europeo en los años noventa:

¹²Unión Interparlamentaria, “Porcentaje de mujeres en parlamentos nacionales”, en <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>>.

- La sentencia de la Suprema Corte Italiana que enterró las cuotas en 1995, al considerar que “el contenido de un derecho fundamental debe ser absolutamente ciego al género de sus titulares” y en atención a la libertad de autodeterminación de los partidos.¹³ Como podría esperarse, este criterio pronto fue superado y, en 2001 y 2003, se autorizaron las cuotas voluntarias y regionales.
- En el otro extremo se encuentra la sentencia del Tribunal Constitucional español que reconoció su validez sin demasiadas exigencias. Encontró que las cuotas ni siquiera eran una medida afirmativa, sino una mera fórmula de equilibrio entre los sexos.¹⁴ Además, no se estaría afectando la autodeterminación de los partidos, pues éstos se encuentran obligados a garantizar la igualdad sustantiva.

Afortunadamente hemos logrado superar ese debate y las cuotas son hoy en día un mecanismo con alta legitimidad, incluso observamos el desarrollo de estándares sobre su implementación y más estudios académicos sobre su impacto.

La Comisión de Venecia incluyó en su *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral* que las reglas jurídicas que imponen un porcentaje mínimo de personas de cada sexo entre los candidatos, si tienen



Las cuotas son uno de los instrumentos más efectivos para incrementar la presencia de mujeres en los parlamentos y por ello se ha optado por utilizar esta herramienta para reducir las brechas de representación.



¹³ Corte italiana, Sentencia 422/1995, del 6 de noviembre de 1995.

¹⁴ Sentencia 12/2008 del 29 de enero de 2008.

una base constitucional, no deberían considerarse contrarias al principio de igualdad del sufragio.

Desde luego que es relevante el porcentaje de representación exigido por la cuota.¹⁵ Pero para que sean verdaderamente exigibles y cumplan con su función requieren, desde mi punto de vista, tres elementos:

- que no tengan excepciones: los partidos son particularmente creativos para encontrar argumentos y mecanismos que los ayuden a no cumplir con el umbral exigido;
- que su incumplimiento genere sanciones duras: este es un elemento de análisis económico del derecho. Si el incumplimiento de la norma da lugar a una sanción menor que el beneficio otorgado, la función de costo-beneficio genera incentivos imperfectos. Es decir, propicia el incumplimiento de la regla y no contribuye a ampliar la participación política de la mujer (alguna vez en Francia el incumplimiento de la cuota daba lugar a una multa), y
- que las fórmulas encabezadas por mujeres no puedan tener un suplente varón, para evitar que éstos las presionen a renunciar.

Este argumento surge del caso mexicano, pues vale la pena recordar las renunciaciones de diputadas federales en 2009, quienes poco después de tomar protesta dejaron el cargo y su lugar fue ocupado por un hombre, violando así la cuota de 60% y 40% prevista para entonces.

Es importante referir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (t epjf) ha aprobado jurisprudencias sobre las acciones afirmativas enfocadas a las mujeres, y determinó que dichas medidas no son discriminatorias.¹⁶ Esto tuvo que ser aclarado al presentarse

¹⁵De acuerdo con la literatura el cambio en la perspectiva de género empieza a ser relevante cuando la masa crítica alcanza el umbral de 30% de participación femenina.

¹⁶Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-380/2014. Recurso de reconsideración, SUP-REC-936/2014 y acumulados.

diferentes juicios donde se acusó que las acciones compensatorias discriminaban a los hombres.

Uno de los casos fue la impugnación a 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*. A consideración de los actores (hombres), se vulneraban la dignidad y los derechos humanos, ya que en su concepto, era discriminatorio emitir una convocatoria exclusiva para mujeres.

La Sala Superior del t epjf consideró infundados los argumentos al estimar que si bien el acuerdo impugnado contenía una restricción, ella se encontraba permitida por tratarse de acciones afirmativas que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos. El mismo criterio lo sostuvo al resolver el SUP-REC-112/2013, y el SUP-JDC-380/2014, donde se recordó que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.



La Comisión de Venecia incluyó en su *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral* que las reglas jurídicas que imponen un porcentaje mínimo de personas de cada sexo entre los candidatos, si tienen una base constitucional, no deberían considerarse contrarias al principio de igualdad del sufragio.



Los alcances de la Sentencia SUPJDC-12624/2011

Un caso relevante sobre la aplicación de cuotas surge en México en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012 para elegir presidente de la república y renovar las cámaras de diputados y senadores. Por segunda ocasión, los partidos debían cumplir con el umbral de 40% mínimo de candidaturas para un género, criterio incluido en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (co fipe) resultado de la reforma del año 2008.

No obstante, el artículo 219, párrafo 2 del propio ordenamiento estableció que estaban “exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. Históricamente, esa excepción había mermado el desempeño de las cuotas de género bajo el principio de mayoría relativa. Por poner un ejemplo, en la elección de 2009 el porcentaje de candidatas mujeres fue de 31%, no obstante que la cuota era de 40%.

En 2011, la regla de las candidaturas y la cuota de género fue regulada por el Consejo General del ife en el Acuerdo CG327/2011. La autoridad administrativa estableció que un proceso democrático es “aquel en el que la elección de las candidaturas se realizara de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos exprofeso por dicha militancia”.

A través de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, 10 actoras hicieron valer que el acuerdo emitido era ilegal, ya que: *a)* excedía la facultad reglamentaria de la responsable, puesto que daba una definición de “proceso democrático” no prevista en el Código de la materia, la cual restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran acceder a cargos de elección popular, y *b)* al precisarse que en la designación de candidatos a diputados o senadores, debía procurarse que “la fórmula completa se integre por

candidatos de un mismo género”, pues se limitaba la posibilidad de que las mujeres pudieran ser consideradas como candidatas suplentes.

La Sala Superior del t epjf resolvió dicho asunto con perspectiva de género. Se consideró que en el sistema normativo vigente en el país, la igualdad de género era un principio constitucional de igual entidad que otros principios de la misma clase, tales como el principio de mayoría en la designación de los candidatos. Por ello, no era posible relegar a un segundo plano las normas legales establecidas para el cumplimiento de la equidad de género, al argumentar la existencia de otros principios constitucionales rectores de las elecciones.

Sobre el particular se hizo notar que la institución responsable, indebidamente, generó la definición en comentario, cuando se trataba de un aspecto que correspondía desarrollar a los partidos políticos de conformidad con los estatutos que los rigen, de ahí que la misma no podía encontrarse sujeta a un único concepto.

En efecto, se definió que era a nivel interno de cada instituto político donde se debía establecer la manera en que se garantizarían los principios de equidad y paridad de género consagrados tanto en la Constitución como en el co fipe, a fin de que tanto hombres como mujeres, en igualdad de condiciones, pudieran ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

De ahí que se haya suprimido del reglamento, el párrafo cuarto del precepto impugnado, el cual precisamente daba una definición de “procedimiento democrático”, entendiéndose que, aun cuando el partido político o coalición eligiera a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, “debería presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios, de un mismo género, a diputados y senadores”, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del co fipe.

Por otro lado, la Sala Superior coincidió con las actoras en cuanto a que la mención del Acuerdo del if e en el sentido de procurar “que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran ser postuladas como candidatas suplentes en aquellas fórmulas en las que el propietario fuera un hombre.

En tal sentido, el Tribunal determinó que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del citado Código —mínimo 40% del total—, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género. En lo que tocaba al 60% restante, los partidos políticos tendrían plena libertad para postular como candidatos suplentes al género que decidieran.

La forma en que se interpretó y aplicó la ley de cuotas en México tuvo un resultado contundente, ya que el número de mujeres en la cámara baja de México pasó de 28.2% en 2009 a 36.80% en las elecciones de 2012, es decir, se alcanzó un porcentaje mucho más cercano a la paridad. En el senado, el porcentaje de mujeres electas aumentó de 17.9% en las elecciones de 2006 a 32.81% en las elecciones de 2012.

En cumplimiento a la sentencia, el if e emitió nuevos criterios los cuales fueron impugnados por diversos ciudadanos, y que se resolvieron desestimados sobre la base de que lo que realmente se pretendía impugnar que era la decisión adoptada en el JDC-12624.

Asimismo, una vez que se aprobaron los registros definitivos, diversos precandidatos hombres que fueron sustituidos para el cumplimiento de las cuotas de género, impugnaron el acuerdo respectivo (SUP-JDC-475/2012 respecto del pan y SUP-JDC-510/2012 por lo que hace al pr i).

Quizá el efecto más evidente de la resolución haya sido el aumento en la representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión,

pero hay algunos otros que conviene resaltar; se puso de relieve la importancia de que las mujeres demanden ahí cuando consideren violados sus derechos. Nada hubiera podido hacer la autoridad jurisdiccional si las actoras no se organizan para defender sus derechos.

Se mostró el papel de la justicia electoral como aliada de las mujeres para el ejercicio de sus derechos políticos; pocas sentencias han tenido una difusión tan clara, que muestre a las ciudadanas las demandas para la defensa de sus derechos, y bien pueden redituarse en el resarcimiento de aquellos que hubieren sido violados.

Tal vez la mejor forma de comprender la visión de género con la que se estudió el expediente SUP-JDC-12624/2011 sea a partir de

un ejercicio contra factual que explicara cómo se pudo haber resuelto.

En primer lugar, se pudo haber encontrado que la excepción a la cuota establecida en el *co fipe* era válida al dar supremacía al principio de mayoría; no se hubiera ponderado armónicamente ese principio con el de igualdad.

En segundo lugar, se hubiera pensado que la excepción a la regla tendría efectos iguales para hombres y mujeres, es decir, se hubiera imaginado que una excepción así es una regla neutra.



La forma en que se interpretó y aplicó la ley de cuotas en México tuvo un resultado contundente, ya que el número de mujeres en la cámara baja de México pasó de 28.2% en el 2009 a 36.80% en las elecciones de 2012. En el Senado, el porcentaje de mujeres electas aumentó de 17.9% en las elecciones de 2006 a 32.81% en las elecciones de 2012.



Sólo cuando se toma en consideración (con una óptica de género) que tales excepciones ocurren en el marco de competencias partidistas desiguales, es posible advertir que sus efectos serán lo de mermar la cuota de género (como lo habían hecho en México por años).

Revisar el asunto de los candidatos titulares y suplentes desde una visión nula de género podría llevar (como ocurrió en México por años) a pensar que no habría consecuencia alguna al postular varones como suplentes de mujeres que cubren cuotas. Una revisión más cuidadosa de la dinámica partidista podría haber permitido advertir el riesgo de que algunas mujeres fueran forzadas a renunciar al cargo por sus suplentes hombres, cuando existan relaciones de subordinación entre unos y otras.

Pero si el asunto de las suplencias se considerara con una visión incompleta de género se podría pensar que la solución al problema es asignar propietarios y suplentes del mismo sexo en todos los casos. Ello, sin duda, hubiera eliminado el riesgo de las renunciadas forzadas de mujeres pero, al mismo tiempo, anularía la posibilidad de que algunas mujeres iniciaran sus liderazgos buscando ser suplentes de varones.

De ahí que la perspectiva de género sólo se logra en toda su extensión cuando trata de igual forma a quienes están cubriendo la cuota (las mujeres, cuyos suplentes deben ser hombres) que a quienes no la cubren (los hombres, cuyos suplentes pueden ser de cualquier sexo).

La Paridad

2014. Paridad en el Congreso federal y en los congresos locales¹⁷

En el 2014, México abandonó las cuotas (medidas transitorias) y optó por la paridad. El 10 de febrero se incorporó en el artículo 41 constitucional la obligación a los partidos políticos de postular candidaturas con paridad de género a cargos de elección popular para integrar el Senado, la Cámara de Diputados y los congresos locales de las entidades federativas.

La inclusión del principio de igualdad sustantiva y efectiva en materia electoral superó toda expectativa: el Congreso de la Unión aprobó la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (l gi pe), en sustitución del co fi pe, y la *Ley General de Partidos Políticos* (l g pp). En caso de que los partidos políticos no cumplieran con el principio de paridad, el recién creado Instituto Nacional Electoral (ine) negaría los registros.

Con esta reforma, el país se sumó al bloque de nueve países que han adoptado el principio de paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular, entre estos, Francia (2000), Bélgica (2002), España (2007), Costa Rica (2009), Ecuador (2009), Bolivia (2010), Senegal (2010), Tunes (2011) y Nicaragua (2012).

La paridad como principio, derecho y regla procedimental ha sido aplicada en dos ocasiones en los procesos electorales federales de los años 2015 y 2018. Durante el proceso electoral de 2015 se renovaron 500 diputaciones, 300 elegibles por el principio de Mayoría Relativa (mr) y 200 por el principio de Representación Proporcional (rp).

¹⁷*Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 10 de febrero de 2014, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014>.

Para cumplir con el nuevo marco regulatorio (leyes secundarias) en esta materia, el Consejo General del ine consideró y ordenó a los partidos: *a)* hacer explícitos los métodos de selección de candidaturas, y *b)* en ningún caso, asignar exclusivamente a un género aquellos distritos en los que el partido haya obtenido porcentajes más bajos de votación en el proceso electoral inmediato anterior.

Para orientar el último criterio, el ine desarrolló un ejercicio de clasificación de los distritos para candidaturas uninominales en tres categorías: ganadores, intermedios y perdedores para un total de siete partidos con registro nacional; posteriormente, se abocó a vigilar que los partidos no postularan, mayoritariamente, solo

mujeres en distritos perdedores para procurar mantener un equilibrio razonable en la distribución de candidaturas en razón del género del candidato o candidata.

La negativa de registro de candidaturas por incumplimiento se mantuvo firme y los partidos acataron la norma: de un total de 4 496 candidaturas a una diputación (mr y rp), 50% se constituyó con hombres y 50% de mujeres registradas. Ejecutado el cómputo de la votación, el porcentaje de diputadas electas ascendió a 42.4% y el de diputados a 57.4%.

De 2015 a 2018 se incrementó de manera significativa la pre-



La paridad como principio, derecho y regla procedimental ha sido aplicada en dos ocasiones en los procesos electorales federales de los años 2015 y 2018. Durante el proceso electoral de 2015 se renovaron 500 diputaciones, 300 elegibles por el principio de Mayoría Relativa (MR) y 200 por el principio de Representación Proporcional (RP).



sencia de mujeres en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados (37 a 48%) como en el senado (36 a 49%). Las cifras del Observatorio de Participación Política de las Mujeres muestran el avance paulatino.¹⁸

Gráfico 3. Comparativo de participación de mujeres y hombres en las cámara de diputados

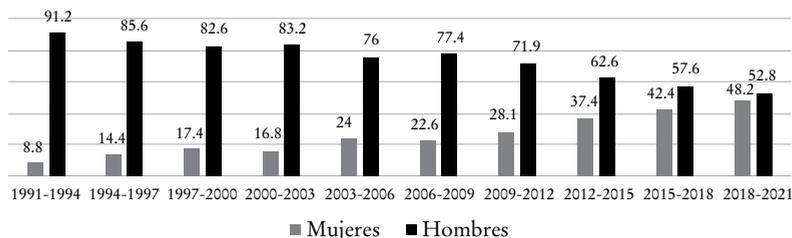
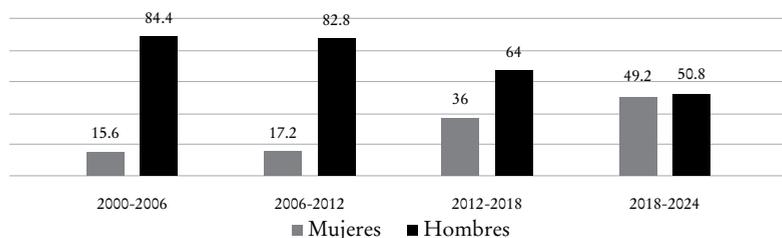


Gráfico 4. Comparativo de participación de mujeres y hombres en las cámara de senadores



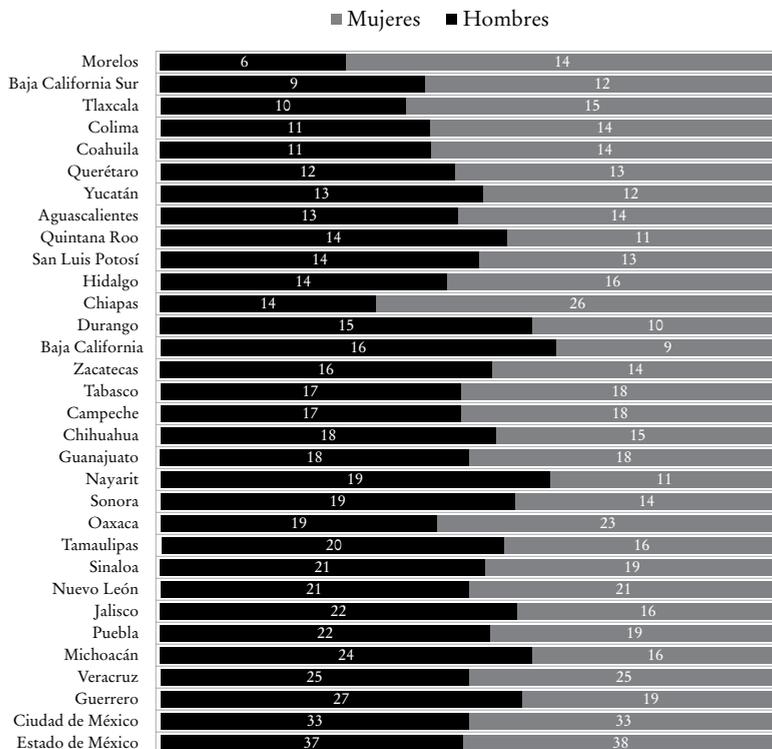
Fuente: Observatorio de Participación Política de las Mujeres.

También en los estados se registró un incremento significativo de las mujeres en los congresos después de la aprobación de la paridad. Se transitó de un promedio de 25.76% de participación en 2013, a 49% en 2018.¹⁹ Actualmente hay 11 congresos paritarios, ocho más donde las mujeres son mayoría y 13 cuya composición está mayoritariamente conformada por hombres.

¹⁸ Observatorio de Participación Política de las Mujeres, “En Cifras”, en <<https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk=>>>.

¹⁹ Estrategia Electoral, “Participación Política de las Mujeres”, en <http://strategiaelectoral.mx/2019/03/08/participacion_politica_de_las_mujeres_en_mexico_2019/>>.

Grafi a5. Composición de congresos locales por sexo



Fuente: Estrategia Electoral.

Paridad municipal (horizontal y vertical)

Como se mencionó anteriormente, la paridad se había consagrado en el artículo 41, obligando a los partidos políticos a registrar 50% de candidaturas de distinto género pero exclusivamente para el Congreso general y los congresos locales. El patriarcado se resistió a avanzar al espacio municipal, como si las mujeres no existieran en ese ámbito.

Cinco años de vigencia del principio de paridad constitucional y avanzamos enormemente: como país, México se colocó, a nivel mun-

dial, en el 4º lugar con mayor representación de mujeres en el Congreso (general); en 2º lugar de América Latina y 3º a nivel mundial para el caso de senadurías. Pero avanzamos, internamente, de manera significativa, ello gracias a las acciones afirmativas aprobadas por los consejos generales de los organismos públicos locales electorales (opl e) los cuales, vale la pena destacar, son paritarios en su composición así como por las interpretaciones progresistas del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte.

En los últimos 10 años, el t epij ha dictado una serie de sentencias que han contribuido a la construcción del derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en materia de representación y participación política, destacando dos importantes jurisprudencias (6/2015 y 7/2015) que se desarrollarán más adelante.

A partir de estos precedentes, de las acciones afirmativas —cada vez más de avanzada— aprobadas por los opl e y de las legislaciones en las entidades, las presidencias municipales dirigidas por mujeres pasaron de ser 144, en 2009 a 540, en 2018.²⁰

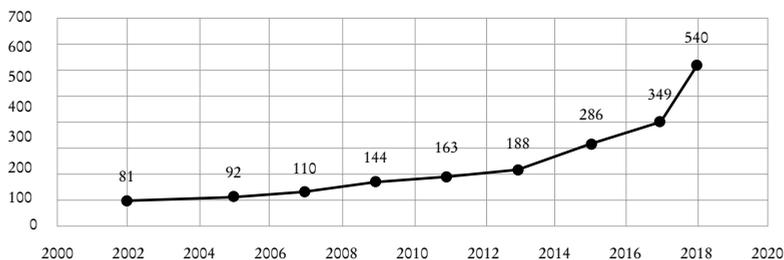


En los estados se registró un incremento significativo de las mujeres en los congresos después de la aprobación de la paridad. Se transitó de un promedio de 25.76% de participación en 2013, a 49% en 2018.



²⁰ cieq, *Mujeres Gobernando lo local*, en <<https://cieq.unam.mx/index.php/investigacion/>>, y *Strategia Electoral, Participación Política de las Mujeres*, en: <http://strategiaelectoral.mx/2019/03/08/participacion_politica_de_las_mujeres_en_mexico_2019/>.

Gráfico 5. Presidentas municipales y jefas delegacionales (2002 a 2017)



Fuente: Centro de Investigaciones y Estudios de Género (cieg), *Mujeres gobernando lo local*.

En el caso de Oaxaca, donde 417 municipios se rigen por sistemas normativos indígenas, también ha habido un avance significativo de más mujeres que se han incorporado, de manera paulatina, a los cabildos municipales y a las asambleas comunitarias. Si bien en 2014 el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca²¹ detectó que en 77 municipios que elegían autoridades por sistemas normativos indígenas no se permitía la participación de mujeres en las asambleas comunitarias, para 2015, las oaxaqueñas eran convocadas en los 417 municipios y todos los cabildos tenían, al menos, una mujer electa.

Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

En los últimos años, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (tepjf) ha dictado, a partir del marco jurídico vigente, una serie de sentencias que han contribuido a la construcción del derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en materia de representación y participación política, destacando, entre éstas, dos importantes jurisprudencias, la 6/2015 y la 7/2015 en las que se establece:

²¹ Gustavo Meixueiro, “¿Es posible la paridad en Sistemas Normativos Indígenas?”, *El Imparcial*, Oaxaca, 27 de septiembre.

... el **principio de paridad** emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que **debe permear** en la postulación de candidaturas **para la integración de los órganos de representación popular** tanto federales, locales como municipales.²²

... los **partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión**. Por una parte, deben asegurar la **paridad vertical**, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un **enfoque horizontal**, deben asegurar la paridad en el registro de estas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado estado.²³

Así, la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en

²²Tribunal Electoral, “Paridad de género debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular, federales, estatales y municipales”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24-26, en <<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/d3362bc43e83d98.pdf>>.

²³Tribunal Electoral, “Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”, *Jurisprudencia 7/2015*, en <<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/2b7e5becd0fc711.pdf>>.



En los últimos 10 años, el TEPJF ha dictado una serie de sentencias que han contribuido a la construcción del derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en materia de representación y participación política.



condiciones de igualdad, a la luz del principio *pro persona* y de la orientación trazada por la Constitución, en el contexto de tratados internacionales, permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: vertical y horizontal.

A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Por ello, es claro que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar, de manera efectiva, el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad.

Constituciones y leyes locales

Desde 2014 a la fecha, 30 constituciones locales consagran el principio de paridad vertical en la conformación de las planillas de ayuntamientos; 15 constituciones, la paridad horizontal; 31 entidades regulan en sus leyes la paridad vertical y 26, la paridad horizontal.

Toda vez que la jurisprudencia de la Sala Superior del t epjf es obligatoria, la mayoría de los congresos de las entidades federativas ya regularon en sus constituciones y en sus leyes reglamentarias, la paridad horizontal y vertical en los municipios.

En el transcurso de 2015, los órganos jurisdiccionales locales, salas regionales y sala superior del t epjf, aprobaron un número importante de sentencias que aluden, en su mayoría, a la introducción de una nueva dimensión o criterio de aplicación: la paridad horizontal y vertical en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.

Impugnaciones, autoridad responsable, sentido de la sentencia por entidad federativa en materia de paridad horizontal, 2015

Entidad federativa	Impugnación	Autoridad	Sentido de la sentencia
Morelos	Recurso de reconsideración SDF-JRC-17/2015, 18 Y 19 13 marzo 2015	Sala Superior del t epjf	Se considera obligatorio para los partidos políticos cumplir con el principio de paridad horizontal y vertical para planillas para ayuntamientos
Baja California Sur	Recurso de revisión constitucional SG-JRC-43/2015 25 marzo 2015	Sala Regional Guadalajara	Incluir la paridad horizontal y transversal del principio de equidad de género en candidaturas para la integración de ayuntamientos
Guerrero	Juicio electoral ciudadano TEE/SSI/JEC-007/2015 7 Abril 2015	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero	Incluir como criterios la paridad horizontal y vertical en candidaturas para ayuntamientos
Querétaro	Juicio de revisión constitucional electoral SUP-REC-81/2015 29 abril 2015	Sala Superior del t epjf	Debe garantizarse la postulación horizontal de las mujeres en los cargos de los ayuntamientos
Nuevo León	Juicio de revisión constitucional electoral SUP-REC-85/2015 29 abril 2015	Sala Superior del t epjf	Resuelve que la ce en l estaba impedida para obligar a los institutos políticos a ajustar sus postulaciones a la paridad horizontal en ayuntamientos, con reglas que no fueron jurídicamente preestablecidas

(Continúa)

Entidad federativa	Impugnación	Autoridad	Sentido de la sentencia
Estado de México	Recurso de reconsideración SUP-RED-97/2015 29 abril 2015	Sala Superior del t epjf	Ante lo avanzado del proceso electoral, no puede estimarse la inconstitucionalidad del agravio impugnado (paridad horizontal ayuntamientos), al no haberse previsto la dimensión horizontal
Sonora	Recurso de reconsideración SUP-REC-90/2015 29 abril 2015	Sala Superior	Privilegia los principios de certeza y seguridad jurídica. Reconoce deseable paridad horizontal, pero dado el avance del proceso confirma el acuerdo de la autoridad administrativa electoral
Tabasco	Juicio de reconsideración SUP-REC-128/2015 6 mayo 2015	Sala Superior del t epjf	No se revoca la sentencia impugnada, por lo que se mantiene el criterio de paridad horizontal en candidaturas para renovación de ayuntamientos
Chiapas	Recurso de reconsideración SUP-REC-294/2015 8 julio 2015	Sala Superior del t epjf	Modifi a la sentencia impugnada, revoca el acuerdo de registro y amonesta el iee por no hacer exigible la paridad

Fuente: t epjf, sentencias, en <<http://portales.te.gob.mx/genero/sentencia>>.

También es posible consignar un total de siete jurisprudencias, de las cuales cinco están relacionadas con el criterio de paridad horizontal en candidaturas a las alcaldías o presidencias municipales. La jurisprudencia generada en 2015 subsanó la omisión en el artículo 41 constitucional para incluir a los ayuntamientos como un orden de

gobierno en que los partidos estaban obligados a la postulación de candidaturas paritarias; dicho precepto fue incorporado a los marcos regulatorios electorales locales como resultado del proceso de armonización legislativa en esta materia, sin embargo, se hizo con criterios muy heterogéneos que dieron origen a un número importante de recursos de impugnación.

Jurisprudencia paridad horizontal en candidaturas ayuntamientos

Clave	Rubro	Expedientes de los que deriva
3/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS	<i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados</i> <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-380/2014</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-936/2014 y acumulados</i>
6/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES	<i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015</i> <i>Recurso de reconsideración SUP-REC-85/2015</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado</i>
7/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL	<i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-85/2015</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y Acumulado</i>

(Continúa)

Clave	Rubro	Expedientes de los que deriva
11/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES	<i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-112/2013</i> <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-380/2014</i>
36/2015	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADAS	<i>Recursos de reconsideración. SUP-REC-936/2014 y acumulados</i> <i>Recursos de reconsideración. SUP-REC-564/2015 y acumulados</i> <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-562/2015 y acumulados</i>

Fuente: tepj, sentencias, en <<http://portales.te.gob.mx/genero/sentencia>>.

Renuncia de candidatas con derecho a cargo por RP

En la elección de 2018, en Chiapas surgió un nuevo caso donde quedó en evidencia que, con la paridad en las postulaciones, no se garantizaba que las mujeres pudieran ejercer los cargos públicos; 44 mujeres candidatas presentaron sus renunciaciones antes de que el Instituto Electoral local realizara la asignación de cargos por representación proporcional.

El 16 agosto 2018, el Partido Verde Ecologista de México (pvem) presentó una consulta preguntando el criterio aplicable para asignar alguna diputación de rp en caso de que se presentaran renunciaciones y ratificaciones de todas las candidaturas de una misma circunscripción, y a qué fórmula le correspondería la asignación. El 29 agosto del mismo año, el Instituto Electoral contestó que no se podía pronunciar sobre hechos futuros y que haría asignación conforme a la ley.

En septiembre se presenta una iniciativa para solucionar el caso de la renuncia de mujeres, en la cual se propone que las renunciaciones de candidatas mujeres de mr o rp solo podrán ser suplidas por personas del mismo género, previa ratificación de renuncia ante el Instituto Electoral, a fin de prevenir violencia de género. Para rp se señala que si la vacante es de la fórmula completa, entonces la asignación se dará a la siguiente fórmula del mismo género que siga en el orden de la lista registrada por el mismo partido. En ayuntamientos, la vacante que se presente será suplida por el mismo género. Prevé que renunciaciones deben ser ratificadas ante el Instituto Electoral a efecto de verificar que se encuentre libre de coacción y de violencia política de género.

Este caso alertó, nuevamente, tanto a los institutos electorales como a la sociedad civil sobre las posibles violaciones a los derechos políticos de las mujeres y evidenció que seguían las resistencias para que las mujeres pudieran ejercer cargos públicos en lo local.

2019. Paridad en todo²⁴

A pesar del avance tanto en el Congreso federal como en los congresos locales y en las presidencias municipales, permanecen las brechas entre hombres y mujeres en otros espacios, tales como los gabinetes, altos mandos y en la integración de los cabildos que se rigen por sistemas normativos indígenas. Por ello, la reforma constitucional de 2019, conocida como Paridad en todo, es fundamental.

El Decreto, aprobado por unanimidad y sin reservas por el Constituyente Permanente, modifica nueve artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a través de los cuales obliga:

²⁴*Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros*, 6 de junio de 2019, en <http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019>.

- a) A los tres Poderes de la Unión y de las entidades federativas, así como a los organismos autónomos a integrarse observando el principio de paridad.
- b) A los partidos políticos a registrar 50% de candidaturas de manera paritaria para todos los cargos de elección, es decir, senadurías, diputaciones (federales y locales), presidencias municipales, sindicaturas y regidurías.
- c) A los municipios indígenas a elegir a sus representantes para los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Asimismo, en el régimen transitorio, la reforma obliga al Congreso federal y a los locales, respectivamente, a aprobar las leyes reglamentarias y a la armonización legislativa correspondiente. Los artículos transitorios deben aplicarse e interpretarse en estricto cumplimiento de los principios constitucionales.

El principio de paridad es ahora un principio constitucional de la misma jerarquía que los que establece el artículo 1º (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad), que tutela los derechos humanos de representación y participación política.

Luego entonces, todas las autoridades competentes deberán garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de representación y participación política, de conformidad con el principio de paridad establecido en la Constitución.

La paridad se convierte en principio constitucional transversal para la conformación de los órganos públicos de los tres poderes y en tres ámbitos de gobierno, ya sea por elección o por designación.

Con ello, México da un gran paso en el pleno reconocimiento constitucional del principio de paridad de género para el registro de candidaturas a todos los cargos de elección en todos los ámbitos de gobierno, sin excepciones. Se da fin a simulaciones interpretativas que han restringido el acceso igualitario entre hombres y mujeres

a los espacios públicos de toma de decisiones.

La paridad como principio no podía ni debía reconocerse y garantizarse a golpe de sentencias, mucho menos poniendo en riesgo y violentando a las mujeres que valientemente habían decidido incursionar en la política.

Los principios y los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados de derechos humanos no se ejercen ni se garantizan poco a poco, su ejercicio pleno y su tutela deben ser absolutos, y eso es lo que hizo la reforma.

México, interna y globalmente, se ubica como el único país en el mundo que introduce el principio de paridad constitucional en todos los espacios formales de decisión pública y política.

El objetivo es que la reforma de la paridad contribuya a erradicar prácticas discriminatorias y violencias que ofenden, lastiman y hasta matan a mujeres que, por el hecho de ser mujeres se ha considerado que no tienen derecho a ocupar cargos públicos.



En la elección de 2018 en Chiapas surgió un nuevo caso donde quedó en evidencia que, con la paridad en las postulaciones, no se garantizaba que las mujeres pudieran ejercer los cargos públicos; 44 mujeres candidatas presentaron sus renuncias antes de que el Instituto Electoral local realizara la asignación de cargos por representación proporcional.



Principio de paridad en municipios indígenas

Como se mencionó de manera somera anteriormente, la reforma constitucional se hace cargo también de los derechos políticos de las mujeres indígenas, sus luchas y batallas ganadas en el reconocimiento de sus derechos de participación y representación política.

Porque si bien la Constitución ya establecía, en su artículo segundo, la garantía de que mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y a ser votados en condiciones de igualdad, así como que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales, era necesario extender y transversalizar el principio de paridad de género a las elecciones en los municipios con población indígena, asegurando la participación en igualdad de condiciones. El Artículo 2, apartado A, fracción VII refiere que:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

... Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, **observando el principio de paridad de género** conforme a las normas aplicables.

Los déficits de representación y rezago de las mujeres indígenas en los espacios de toma de decisiones es un tema relevante para el Estado mexicano, tan es así que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en su recomendación número CEDAW/C/MEX/CO/7-8²⁵, realizada en 2012, recomienda al Estado parte que:

²⁵Inmujeres, cedaw, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf>.

... b) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal.²⁶

En el 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, emitió las siguientes recomendaciones para nuestro país:

33. El Comité acoge con satisfacción los progresos logrados por el Estado parte para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, en particular la creación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México y el aumento del número de mujeres elegidas para ocupar cargos en elecciones recientes. Sin embargo, el Comité observa con preocupación:

- a) Las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública y, especialmente, que ocupen cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, con funciones decisorias;
- b) La discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las muje-

²⁶ *Idem.*



El principio de paridad es ahora un principio constitucional de la misma jerarquía que los que establece el artículo 1º (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad), que tutela los derechos humanos de representación y participación política.



res de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales;

- c) El aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los bajos niveles de enjuiciamiento de los autores de esos actos, que pueden disuadir a las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal.

34. El Comité reitera su recomendación al Estado parte de que aplique cabalmente la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la mujer en la vida política y pública, con miras a acelerar la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los poderes ejecutivo y judicial, especialmente en el plano local.

Exhorta al Estado parte a que:

- a) Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos;
- b) Adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, **en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales;**
- c) Adopte medidas, en consonancia con la recomendación general núm. 35, para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales.

De manera que resulta necesario que se fomente la participación de las mujeres indígenas en la vida pública del país. Que se incluya a

las mujeres en la elección de representantes ante ayuntamientos en los municipios con población indígena, de manera paritaria. En el Dictamen de la Cámara de Diputados, se hace un análisis de la normatividad de las entidades federativas sobre la regulación a los derechos de representación y participación política en las comunidades indígenas:

- Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Sonora, Veracruz: garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones.
- Chiapas: fomentar la “participación y empoderamiento” de las mujeres en procesos de elección indígena.
- Estado de México y Yucatán: garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en “condiciones de igualdad”.
- Morelos: elegir a los representantes de su gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad frente a los varones.
- Nuevo León: garantizar la “participación de las mujeres indígenas” en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- Oaxaca: procurar la “paridad de género” en los derechos políticos electorales de las comunidades indígenas y afroamericanas.

Vale la pena retomar lo que el Dictamen de dicha cámara refiere a la propuesta de reforma al artículo 2 constitucional que se analiza:

Artículo 2º: Se reforma la fracción VII del apartado A, con la intención de incluir el principio de paridad de género en las elecciones de representantes ante los ayuntamientos en los municipios y poblaciones indígenas, siempre atendiendo a la normatividad aplicable, que por supuesto reconoce los sistemas normativos indígenas y la gradualidad referida en el régimen transitorio.

Con lo anterior se da cumplimiento a las disposiciones internacionales planteadas por la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará), donde se prevé que los Estados firmantes deben tomar las medidas políticas, jurídicas y legislativas necesarias para garantizar la disminución de todos los tipos de violencias contra las mujeres.

No debemos obviar que las mujeres integrantes de las comunidades originarias se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad al ser violentadas en sentido amplio y de manera interseccional, por sus allegados, sus agrupaciones y su contexto social, justificando dichas expresiones de violencia tanto en la autonomía, como en los usos y costumbres que el artículo 2º constitucional ha reconocido históricamente a tales comunidades; sin embargo, al reformar la fracción VII del multicitado artículo, queda establecido que deberá observarse el principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos, aclarando de manera tácita que los usos y costumbres no podrán tener supremacía ante el principio de paridad constitucional.

Síntesis de la reforma de paridad en todo

En el siguiente apartado se hace una breve descripción de los cambios más importantes que establece la reforma de Paridad en todo, aprobada en 2019.

Síntesis paridad en sistemas normativos indígenas

- La reforma al artículo 2 constitucional, que incorpora el principio de paridad para la elección de mujeres y hombres en ayuntamientos indígenas, debe aplicarse de forma gradual y respetar los sistemas normativos indígenas.
- El modelo de paridad indígena para elegir a sus autoridades municipales deberá construirse por las propias comunidades y

pueblos indígenas, con el acompañamiento de las autoridades competentes. Por tanto, las reformas a las constituciones y las leyes locales deberán tomar en cuenta la gradualidad.

Síntesis paridad en gabinetes (federal y locales) y en organismos autónomos

- Las formas de designación y atribuciones para el nombramiento de personas titulares de las secretarías de estado ya se encuentran previstas en la Constitución general, en las locales, y en las leyes reglamentarias respectivas.
- La conformación de los gabinetes, federal y locales, ya se encuentra regulado en las leyes correspondientes.
- La vigencia y conformación de organismos autónomos, federales y locales, ya se encuentra previsto en la Constitución general, en las locales, y en las leyes reglamentarias respectivas.
- Las vacantes de personas titulares de las secretarías de despacho, federales y locales que se generen a partir de la entrada en vigor de la reforma (7 de junio de 2029), tendrán que cubrirse en estricto cumplimiento del principio de paridad.
- Las vacantes de personas integrantes de organismos autónomos, federales y locales que se generen a partir de la entrada en vigor de la reforma (7 de junio de 2029), tendrán que cubrirse en estricto cumplimiento al principio de paridad.

Síntesis paridad en candidaturas

- Con la reforma de 2019, el registro paritario de candidaturas es obligatorio para los partidos políticos, para todos los cargos de elección, en los tres niveles de gobierno.
- Ya no se limita la paridad a los poderes legislativos federal y locales.

- El principio de paridad incluye a las candidaturas municipales.
- Se establece que las leyes electorales deberán establecer reglas para materializar el principio de paridad (acciones afirmativas).

Síntesis acciones afirmativas listas de RP senado y Cámara de Diputados

- Por primera vez se establecen acciones afirmativas en la Constitución.
- Los partidos políticos están obligados a registrar las candidaturas de sus listas de representación proporcional, cumpliendo con los principios de paridad y alternancia de géneros, tanto en las listas mismas, como en el encabezamiento; este último se alternará para cada proceso electoral.
- La alternancia en el encabezamiento de listas aplica para los registros de las candidaturas de listas de rp en ambas cámaras del Congreso federal.
- Las leyes reglamentarias podrán establecer acciones afirmativas adicionales.
- Las entidades federativas deberán armonizar las leyes en el mismo sentido.

Síntesis paridad en los órganos del Poder Judicial

- Por primera vez se establece en la Constitución que la Suprema Corte se conformará con mujeres y hombres.
- Las vacantes de la Corte deberán cubrirse con mujeres para avanzar hacia la conformación paritaria.
- Si bien no se señaló expresamente la paridad en la conformación del Pleno, tanto el principio de paridad como el de progresividad, son constitucionales.
- Las leyes y acuerdos que regulen los concursos para la integración de todos los órganos jurisdiccionales deberán prever

medidas compensatorias (acciones afirmativas) para materializar la paridad en su conformación.

Síntesis paridad en los municipios

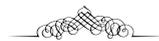
- Deberá regularse la paridad vertical y horizontal en las 32 entidades federativas.
- Deberán establecerse medidas compensatorias (acciones afirmativas) para materializar el principio de paridad.

Artículos Transitorios

Se presentan a continuación los artículos transitorios más relevantes de la reforma:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.

TERCERO. La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

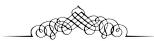


No debemos obviar que las mujeres integrantes de las comunidades originarias se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad al ser violentadas en sentido amplio y de manera interseccional, por sus allegados, sus agrupaciones y su contexto social, justificando dichas expresiones de violencia tanto en la autonomía, como en los usos y costumbres.



Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

CUARTO. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.



El modelo de paridad indígena para elegir a sus autoridades municipales deberá construirse por las propias comunidades y pueblos indígenas, con el acompañamiento de las autoridades competentes.



—>>> El juzgamiento con <<<— perspectiva de género

La tercera obligación específica del Estado mexicano que deriva de las obligaciones internacionales y de la que poco se habla es el juzgamiento con perspectiva de género.

Alda Facio ha conceptualizado esta obligación desde el artículo 8 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. El recurso efectivo sólo puede entenderse en términos de reparar las situaciones de opresión en que pudiera haberse generado una conducta, o bien, contribuir a la eliminación de la discriminación, como forma de relación entre los sexos.²⁷

Ello implica que, al resolver, las personas juzgadoras revisen si la aplicación concreta de una ley genera trato diferenciado; injustificado entre hombres y mujeres, derivado de los roles de género asignados a cada uno; de ser el caso, deben aplicarse los mecanismos de compensación permitidos.

Para abordar el tema del juzgamiento, la Cumbre Judicial Iberoamericana acogió las reglas de Brasilia sobre el *Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad*, en éstas se estipula que todo sistema judicial se debe configurar como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad, dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio.

²⁷Alda Facio, “Feminismo, Género y Patriarcado”, en *Género y Derecho*, Chile, Ed. La Morada, 1999.



La tercera obligación específica del Estado mexicano que deriva de las obligaciones internacionales y de la que poco se habla es el juzgamiento con perspectiva de género.



De ahí que recoge recomendaciones para los órganos públicos y para quienes prestan su servicio en el sistema judicial, y que implican no sólo promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia, sino el trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial que intervienen en su funcionamiento.

Desde mi punto de vista, las mujeres no somos un grupo vulnerable, aunque ciertamente coincido con las Reglas de Brasilia en que hemos sido un colectivo tradicionalmente discriminado y que, por ende, es necesario que haya un ejercicio de juzgamiento con perspectiva de género.

a) Casos de acceso a la justicia

En este apartado se refieren algunos casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cidh) sobre la protección de los derechos humanos de las mujeres que, si bien no son estrictamente asuntos vinculados con los derechos políticos, sí permiten ilustrar la importancia de juzgar con perspectiva de género, a partir del reconocimiento de los derechos humanos de la mujer, lo que a su vez incide en responsabilidades para los Estados. Lo más importante

es que éstos han construido la doctrina jurisprudencial internacional, para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

*Penal Miguel Castro Castro vs Perú*²⁸

La CIDH aplicó por primera vez la Convención de Belém do Pará en el Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, relacionado con la ejecución del Operativo “Mudanza 1” en mayo de 1992 dentro de ese centro penitenciario. Durante el operativo se produjo la muerte de, al menos, 42 internos, se hirió a 175 y se sometió a trato cruel, inhumano y degradante a otros 322. Los internos estaban acusados de delitos de terrorismo vinculados con el grupo extremista Sendero Luminoso. Especialmente las mujeres fueron objeto de tratos degradantes por su condición de género.

La Corte consideró que la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* complementa el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana. Vale la pena conocer el voto razonado del entonces juez, Sergio García Ramírez, quien consideró que la tutela de los derechos humanos requiere tanto de instrumentos de alcance general como específicos, que integren conjuntamente lo que denomina el “escudo de protección” requerido por los grandes sectores de la población.

*González y Otras vs México “Campo Algodonero”*²⁹

Otro caso atañe tristemente a México: el de “Campo Algodonero”, referido a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de

²⁸ Conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2004.

²⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos conoció de este asunto en noviembre de 2007 y emitió sentencia el 16 de noviembre de 2009.

diligencia en las investigaciones relacionadas con la desaparición y muerte de tres mujeres (una adulta y dos menores de edad).³⁰

Después de estar privadas de su libertad por varias semanas, se encontraron sus cuerpos y se demostró que habían sido víctimas de homicidio con móvil sexual, en Ciudad Juárez, Chihuahua. La cidh lo consideró un asunto de violencia contra la mujer, según la Convención de Belem do Pará, porque ocurrió en un contexto de violencia generalizada contra las mujeres, fueron ejecutados con altos grados de violencia (incluyendo sexual), e influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer.

La Corte concluyó que la ausencia de una política general de prevención de la violencia contra la mujer es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención.³¹ Consideró que, dado el contexto de violencia y vulnerabilidad de mujeres en Ciudad Juárez, se debió haber generado un deber de diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días, que condujera a su ubicación. México no demostró haber adoptado las medidas razonables conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos para encontrar a las víctimas con vida(...). Finalmente, la cidh consideró que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer.

³⁰ Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

³¹ Que debió haberse iniciado por lo menos desde 1998 —cuando la cndh advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

*Inés Fernández Ortega y Otros vs México y Valentina Rosendo Cantú y Otra vs México*³²

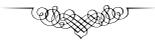
El tercer caso es menos conocido: la cidh determinó la responsabilidad del Estado mexicano en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, dos mujeres indígenas de 25 y 17 años, violadas sexualmente y torturadas por elementos militares en el estado de Guerrero en 2002, en episodios distintos y dentro de un contexto marcado por la pobreza, la discriminación y lo que el Tribunal denominó “violencia institucional castrense.”

Con muchos esfuerzos, las mujeres y sus familias buscaron denunciar los hechos sin que el ministerio público aceptara iniciar las investigaciones alegando que se trataba de un asunto que debía investigar la Procuraduría General de Justicia Militar.

Además de los actos de violencia en contra de ambas mujeres, la Corte encontró responsabilidad del Estado por extender la competencia de la jurisdicción militar a delitos que no tienen estricta conexión con la disciplina o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense. En sus resoluciones recordó que ya se había pronunciado



La Corte concluyó que la ausencia de una política general de prevención de la violencia contra la mujer es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención.



³²La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencias el 30 y 31 de agosto de 2010.

al respecto en el caso Rosendo Radilla Pacheco³³ contra México, en donde declaró que, en un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional y que en estos casos, las mujeres no contaron con un recurso efectivo para impugnar la competencia de la jurisdicción militar para conocer de asuntos que, por su naturaleza, deben corresponder a las autoridades del fuero civil. Igualmente, acordó que el Estado incumplió su obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia.

*Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México*³⁴

El 28 de noviembre de 2018, la cidh emite la resolución sobre el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México*, responsabilizando al Estado mexicano, señalando que la policía del Estado de México y la entonces Policía Federal Preventiva abusaron, torturaron y violaron a 11 mujeres.

Después de una serie de enfrentamientos violentos entre las diferentes policías y habitantes del pueblo de San Salvador Atenco, se realizaron más de 200 detenciones con uso desmedido de la fuerza. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (cndh) determinaron que hubo casos graves de violaciones a derechos por parte de mandos medios y bajos de los cuerpos policiacos. Se detectaron abusos físicos, psicológicos y sexuales a, por lo menos, 26 mujeres, de entre quienes sólo 11 acudieron al sistema interamericano.

El caso documenta los abusos y torturas, los tipos de violencias a los que fueron sometidas, pero, sobre todo, las diversas agresiones sexuales de las que fueron víctimas, dejando en evidencia que nuestro

³³ Relativo con la desaparición forzada de Rosendo Radilla, campesino guerrerense que fue detenido en un retén militar el 25 de agosto de 1974 en Atoyac de Álvarez, Guerrero, durante la guerra sucia de la década de los setenta. Sentencia de la cidh, 23 de noviembre de 2009.

³⁴ El caso fue sometido ante la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 17 de septiembre de 2016.

sistema restringe el acceso a la justicia y es revictimizante. Nuevamente, otro caso de violencia contra mujeres, en el que la justicia y la restitución de derechos no se obtiene de las autoridades mexicanas.

La Corte regional determinó que la actuación policial se caracterizó por el uso desmedido de la fuerza; señaló que las 11 mujeres estaban realizando conductas pacíficas cuando fueron detenidas con un uso de la fuerza ilegítimo e innecesario; además toma en cuenta que varias de las víctimas no eran manifestantes, puesto que iban en su carácter de periodistas o de profesionales de la salud para atender a los heridos.

Destaca la motivación y los estándares que edifican la sentencia. La cidh señaló que el uso indiscriminado de la fuerza es el resultado de ausencia de regulación, falta de capacitación de los agentes; supervisión y monitoreo ineficientes del operativo y una concepción errada de que la violencia de algunos justificaba el uso de la fuerza. Se concluyó que las agresiones constituyeron tortura y violencia sexual.

Uno de los aspectos más valiosos a reconocer en esta resolución es el juzgamiento con perspectiva de género. Vale la pena estudiar la argumentación sobre el lenguaje utilizado por los policías, concretamente las consideraciones sobre la violencia verbal y estereotipada a



El 28 de noviembre de 2018, la CIDH emite la resolución sobre el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México*, responsabilizando al Estado mexicano, señalando que la policía del Estado de México y la entonces Policía Federal Preventiva abusaron, torturaron y violaron a 11 mujeres.



la que fueron sometidas las mujeres víctimas. Esto otorga una nueva mirada al juzgamiento y actuar de los policías, un avance en la protección del derecho de las mujeres al trato digno. En el estudio de fondo, la Corte determinó que:

... las formas altamente groseras y sexistas en que los policías se dirigieron a las víctimas, con palabras obscenas, haciendo alusiones a su imaginada vida sexual y al supuesto incumplimiento de sus roles en el hogar, así como a su supuesta necesidad de domesticación, es evidencia de estereotipos profundamente machistas, que buscaban reducir a las mujeres a una función sexual o doméstica, sin salir de estos roles para manifestar, protestar, estudiar o documentar lo que estaba pasando en Texcoco y en San Salvador de Atenco.

Además, la cidh reparó en el tratamiento dado por las autoridades estatales, la credibilidad de las víctimas fue puesta en duda y fueron estigmatizadas públicamente como “guerrilleras” por el gobierno del Estado de México, sin tomar en cuenta hechos y declaraciones de las víctimas.

Esta sentencia deberá sentar las bases para la capacitación y actuación de los policías en casos de detención de mujeres, en México y en el mundo. Desafortunadamente son las instancias internacionales las que nos obligan a reconocer que en nuestro país se tortura sexualmente, se abusa, desdeña y lastima a las mujeres, sin que las autoridades sean responsables.

b) Casos paradigmáticos de justicia electoral

En este apartado se refieren los casos que involucran derechos políticos de las mujeres en América. En estos, el abordaje es distinto, ciertamente los preceptos de la Convención de Belém do Pará han sido impactados en las legislaciones nacionales de los países y, en esa medida, han sido sujetas de juzgamiento por parte de las cortes y tri-

bunales electorales de cada país. Pero paradójicamente, ha sido prácticamente nula la jurisprudencia interamericana que tutele el ejercicio pleno de derechos de las mujeres.

La razón evidente es que han sido muy pocos los asuntos puestos a consideración de los organismos interamericanos sobre esta temática, pero si uno pone más atención en el tema, verá que es más profundo, de hecho, creo que revela las barreras —tangibles e intangibles— que las mujeres de Latinoamérica y del Caribe siguen encontrando en su acceso a la justicia.

En efecto, en cuanto al reducido número de casos de mujeres que han llegado a la jurisdicción de la Corte Interamericana apunto algunas hipótesis:

- En muchos casos, a los costos que la justicia impone. Es difícil acceder a la justicia nacional, pero requiere un periodo de tiempo y de esfuerzos todavía mayor acceder a la justicia interamericana.
- En otros casos es la falta de apoyos. Si bien algunos casos de política pudieran estar respaldados por organizaciones, es bien sabido que las mujeres suelen encontrar esa clase de soportes en su búsqueda por construir liderazgos políticos.
- La tercera hipótesis tiene que ver con lo novedoso de la incursión de mujeres en la justicia electoral. Mientras que en algunos países no había siquiera una vía para solicitar la defensa de derechos políticos, en otros las instituciones de la justicia electoral estaban menos desarrolladas. Es relativamente reciente que en América se conjuntaron derechos políticos de mujeres, acciones afirmativas e instituciones capaces de tutelar los derechos.

No obstante, si bien no han surgido todavía de la justicia interamericana, contraria y afortunadamente, de las cortes y tribunales electorales nacionales ha emanado ya un conjunto de precedentes innovadores y vanguardistas.

Algunos ejemplos, desde mi punto de vista, ponen en claro cómo la impartición de justicia electoral protege, fortalece y resguarda los derechos políticos de las mujeres, me refiero sobre todo a casos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (t epjf) mexicano. Sin embargo, incluí algunos casos de otros tribunales latinoamericanos que considero relevantes por sus argumentos garantistas.

Pueblos y comunidades indígenas. Armonización de derecho consuetudinario y el derecho a votar y ser votadas

Otro aspecto que recientemente ha sido materia de un interesante desarrollo jurisdiccional en México tiene que ver con la elección de autoridades en comunidades y pueblos indígenas, pues efectivamente, la perspectiva intercultural ha permeado con gran rigor a la materia electoral.

San Bartolo Coyotepec, Oaxaca³⁵

El t epjf ha conocido de alegaciones relativas al uso de prácticas ancestrales por las que se restringen los derechos políticos de las mujeres.

De acuerdo con el derecho a la autodeterminación, algunas comunidades indígenas han electo siempre autoridades masculinas y, peor todavía, en algunos casos han restringido a las mujeres el derecho de votar en las asambleas generales comunitarias.

De hecho, al resolver este asunto, se precisó que, de acuerdo con la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, ello implicaba que la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, debía ser garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

³⁵SUP-REC-16/2014, resuelto el 5 de marzo de 2014.

Una mujer indígena demandó a su propia comunidad por elegir siempre a hombres como sus autoridades y no sólo eso, sino que las listas para integrar las presidencias municipales excluían la participación de las mujeres.

Después de hacer un estudio de las normas ancestrales que imperan en esa comunidad, el t e p j f encontró que sus usos y costumbres no exigen la exclusión de las mujeres, fue el gobierno actual de la comunidad el que argumentó una tradición de exclusión que ni siquiera existía.

De ahí que, por vez primera en la historia del país se anuló una elección, el Tribunal Electoral determinó que San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, debe incluir a mujeres como candidatas, de acuerdo con su propio sistema normativo ancestral.

San Juan Cotzocón, Oaxaca³⁶

Otro caso interesante es el relativo a la elección de concejales del ayuntamiento de San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca, aunque los planteamientos hechos no eran estrictamente de violencia contra la mujer, al estudiar el expediente se encontró que habían discriminación y violencia.

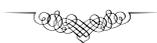
En la comunidad Emiliano Zapata del municipio de San Juan Cotzocón, ocurrieron hechos lamentables en 2011. En aquel año, algunos hombres intentaron linchar a la tesorera de esa agencia bajo el argumento de que en ese lugar “mandaban” los hombres. Un supuesto profesor ordenó encarcelar en una mazmorra a la funcionaria municipal con estas palabras “Esta vieja no ha aprendido que en este pueblo mandamos los hombres”, “Cómo nos van a gobernar esas pinches viejas”.

El único crimen de esta mujer fue encabezar, junto con otras dos mujeres, el gobierno de esa agencia municipal. Una mujer “pidió permiso”, “se lo concedieron”, participó en el proceso de elección de

³⁶SUP-REC-14/2014, resuelto en sesión pública de 4 de junio de 2014.



Otro aspecto que recientemente ha sido materia de un interesante desarrollo jurisdiccional en México tiene que ver con la elección de autoridades en comunidades y pueblos indígenas, pues efectivamente, la perspectiva intercultural ha permeado con gran rigor a la materia electoral.



los que logremos armonizar plenamente los derechos humanos de sus integrantes.

En el fondo, el asunto versaba en cómo encontrar una armonización de dos principios de derechos humanos: el del sufragio universal y el derecho de las comunidades indígenas a autodeterminarse.

De acuerdo con el sistema normativo interno, tradicionalmente sólo los ciudadanos de la cabecera municipal participaban en la elección, con lo cual no se permitía la participación de los ciudadanos pertenecientes al resto de las agencias municipales. En la elección cuestionada, luego de un intenso trabajo de sensibilización y acercamiento del Instituto Electoral local, se logró que las 22 agencias

autoridades de la agencia municipal Emiliano Zapata, y ganó.

El mismo día de la elección, la agente municipal electa tomó posesión del cargo y nombró a dos mujeres más, una como su secretaria y otra como tesorera. Sin embargo, la “molestia” de los inconformes, se dio debido a que en esa localidad mixe nunca había gobernado una mujer.

Actitudes como éstas son evidentemente contrarias a todo principio democrático y atentan contra la plena vigencia de los derechos humanos, por lo que hay que buscar su erradicación. Respetando los sistemas normativos internos de cada comunidad, es posible encontrar mecanismos en

municipales participaran en la elección (cumpliendo con el principio democrático del sufragio universal).

Se trataba de un asunto complejo dado el contexto de conflictividad al interior del municipio, habían transcurrido tres años (de 2010 a 2013), para que se pudiera realizar una elección ordinaria en forma.

Por ello, se propuso que el principio de universalidad del sufragio se entendiera en el sentido de que se alude a que todos los integrantes de las comunidades que conforman ese municipio puedan votar la designación de sus autoridades, así como ser votados para ocupar dichos cargos de elección popular, comprende tanto a mujeres como a hombres de las agencias, núcleos poblacionales, rancherías, comunidades, es decir, todos los centros de población.

También imperó el principio de autodeterminación, que se cumplía porque el mecanismo de elección fue establecido por las propias comunidades en asambleas generales comunitarias. En tal sentido, se propuso reconocer la validez de la elección celebrada el 1º de diciembre puesto que participaron las 22 comunidades del ayuntamiento. Con ello se logró una interpretación novedosa que permitió evitar la colisión de derechos y reconocer los resultados de la elección.

Violencia política de género

Caso Rosa Pérez JDC-1654/2016

En la elección de julio de 2015, la planilla postulada por el Partido Verde Ecologista de México obtuvo el triunfo en el ayuntamiento de San Pedro Chenalhó, Chiapas. En su demanda, la actora señalaba que, a principios de abril, un grupo de habitantes del municipio, identificados con el Partido Revolucionario Institucional, solicitó al Congreso del Estado de Chiapas su destitución como presidenta municipal.

El 13 de abril de ese año, fue obligada a suscribir un escrito por el cual informaba al presidente del Congreso del Estado que presentaba una “licencia indefinida con carácter de irrevocable”. Ese mismo



Respetando los sistemas normativos internos de cada comunidad, es posible encontrar mecanismos en los que logremos armonizar plenamente los derechos humanos de sus integrantes.



día, Rosa Pérez Pérez envió otro escrito al presidente del Congreso, con copia al gobernador del estado, al secretario general de Gobierno y al subsecretario de Gobierno y Derechos Humanos, por medio del cual aclaraba que fue obligada a firmar la mencionada licencia. La presidenta municipal dirigió, además, diversos oficios a las autoridades que consideró competentes para hacerles saber —y pedir su intervención— respecto de la situación que se vivía en la comunidad.

El 25 de mayo, un grupo de inconformes retuvo al presidente del Congreso del Estado, el diputado Óscar Eduardo Ramírez Aguilar y al diputado Carlos Arturo Penagos Vargas, a quienes de manera violenta y contra su voluntad trasladaron a la cabecera municipal de San Pedro, Chenalhó, amenazando con exhibirlos y quemarlos vivos si ella no presentaba su renuncia al cargo de presidenta municipal. Ese mismo día, recibió otras presiones, por lo que se vio coaccionada a firmar su renuncia.

En la misma fecha, el Congreso del Estado determinó aprobar la sustitución de la presidenta municipal por el ciudadano Miguel Sántiz Álvarez, quien anteriormente ocupaba el cargo de síndico municipal; todo en un solo día y en evidente violación a los procedimientos previstos en la ley.

En su demanda de juicio ciudadano, por primera vez en la historia de la Sala Superior del t epjf, Rosa Pérez solicitaba medidas de protec-

ción para ella, sus familiares, colaboradoras y colaboradores cercanos, así como para sus simpatizantes del municipio de Chenalhó, Chiapas. En decisión colegiada, la Sala Superior estimó informar de los hechos referidos por la actora a la Secretaría de Gobernación (Segob), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), la ceav, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), al Poder Ejecutivo local, al Congreso y a la Procuraduría del Estado de Chiapas, a fin de que, de manera inmediata, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomaran las medidas que conforme a la ley resultaran procedentes para proteger los derechos y bienes jurídicos que la actora aseguraba se encontraban en riesgo.

Como resultado de ello, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas, brindó una escolta a Rosa Pérez Pérez, quien aceptó que se efectuara un análisis de riesgo propuesto por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Segob.

En la sentencia, elaborada a partir del juzgamiento con perspectiva de género e interculturalidad, se resolvió restituir a Rosa Pérez Pérez el cargo para el que fue democráticamente electa, ello debido a que quedó acreditado que su renuncia como presidenta municipal fue firmada sin su voluntad, por lo que no podía producir efecto jurídico alguno; esta restitución incluyó el pago de contraprestaciones y demás emolumentos correspondientes.

Se vinculó a las autoridades locales para que hicieran todo lo necesario para que la presidenta municipal ejerciera su cargo; la ejecución, incluso la notificación de la sentencia, implicaron una serie de problemas. No se le permitió a la presidenta ejercer su cargo desde el ayuntamiento y, tampoco, hacer uso de los recursos económicos del municipio.

Pese a que en Sala Superior se resolvió el asunto en agosto de 2016, la reincorporación de Rosa Pérez al cargo de presidenta municipal fue hasta el mes de marzo siguiente, cuando pudo presentarse en el palacio municipal, en medio de graves pugnas entre los grupos encontrados.

Caso Felicitas Muñiz JDC-1773/2016/

Felicitas Muñiz Gómez acudió a la Sala Superior a denunciar la comisión de hechos constitutivos de violencia política y de género materializados en su contra, de sus familiares, colaboradoras y colaboradores, cometidos entre otros, por parte de ediles del propio ayuntamiento que presidía, los cuales según refirió, le impidieron ejercer plenamente el cargo para el cual fue electa por la ciudadanía, razón por la cual no podía desempeñar desde las instalaciones del ayuntamiento.

Después de haber tenido casos donde se obligó a dos presidentas municipales a renunciar, este asunto requería un especial cuidado, ya que la actora denunciaba que los actos de violencia en su contra se realizaban con el fin de obligarla a renunciar, lo cual la Sala Superior debía prevenir. En este caso también se solicitaron órdenes de protección, mismas que fueron otorgadas.

Desde el triunfo de Felicitas Muñiz Gómez en las urnas, hubo descontento por parte de un grupo de pobladores y pobladoras que buscaron la forma de que no tomara protesta en el cargo. Al no poderlo impedir, desde el inicio de su gestión se optó por ejecutar una serie de acciones concertadas con el objeto de orillarla a renunciar.

En la sentencia se identifica la comisión de las siguientes conductas violentas:

- toma de las instalaciones del palacio municipal;
- exigencia de sumas de dinero, realización de obras y entrega de recursos económicos a cambio de evitar el cierre de las válvulas que surten de agua a la cabecera municipal;
- destrucción de obras dirigidas a remediar la problemática del agua, así como la obstrucción de otras de beneficio social;
- actos de pillaje a una bodega en la que se almacenaban materiales de construcción y alimentos propiedad del ayuntamiento y que serían repartidos entre la población en situación de vulnerabilidad;

- hechos vandálicos y de robo en instalaciones alternas del ayuntamiento y al comedor comunitario;
- actos de intimidación y daños en el patrimonio de la presidenta luego de que, al menos en dos ocasiones, el grupo inconforme se apersonó en su domicilio con el propósito de agredirla;
- incendio a automóviles propiedad del gobierno municipal;
- ataques verbales y robos perpetrados en contra de la alcaldesa y otros colaboradores y colaboradoras, y
- amenazas, calumnias y vejaciones en forma directa y a través de redes sociales.

Estas acciones fueron orquestadas por el síndico, dos regidoras y un regidor; todo ello evidenció la escasa posibilidad de conducir los trabajos de un gobierno, pues no había condiciones para ello.

La violencia política de género también quedó acreditada por medio de publicaciones y acciones directas con un fuerte contenido basado en el sexo, género, estereotipos y en actitudes discriminatorias sobre el rol de las mujeres en puestos públicos, por ejemplo:

- Durante la campaña, su fotografía fue reproducida y en ella se escribían frases claramente discriminatorias como: “No dejes que te gobierne una vieja”, “Vete a la verga, el pueblo no te quiere”, “Chita eres una puta”.
- Adicionalmente, durante el proceso electoral, cuatro mujeres contendieron por la presidencia municipal de Mártir de Cuilapan, mismas que fueron objeto de ataques, agresiones y discriminación por cuestiones de género.
- La actora mencionó que al hacerse públicos los resultados de la elección, Crisóforo Nava Barrios y Pedro Ángel Salazar, tomaron el ayuntamiento diciéndole que no le permitirían el paso a las oficinas y que no la dejarían gobernar porque estaban “ya cansados de ser gobernados por una vieja, como si ya no hubiera hombres”.

- Ya durante el tiempo en que la presidenta municipal se desempeña en el cargo, fueron colocadas lonas en las cuales se leen frases como: “Fuera chita, chismosa, ratera y loca”, “Quién creó este género pendejo de las mujeres y a chita”, “Maldita vieja, las mujeres no saben gobernar solo sirben (sic) para coger.”
- El mismo grupo de personas que ha generado las agresiones, se presentó en el domicilio de la actora, todos patearon y dañaron su puerta, aventaron piedras las cuales rompieron vidrios, además emitieron insultos a su persona como: “Sal cabrona, a ti te quiero”, “ya traemos la reata para lazarte”, “te vamos a sacar aunque sea arrastrando”, “aquí estamos pendeja Felicitas”, “pinche vieja ratera”.
- También, la actora señaló que fue amenazada con que la privarían de su libertad a fin de pasearla desnuda por el pueblo.

Es claro que ideas y/o palabras insertas en los mensajes de los que fue objeto la actora, tales como “puta”, “chismosa”, “loca”, “no dejes que te gobierne una vieja”, “las viejas sólo sirven para lavar los trastes, hacer chamacos y planchar”, “aquí no se necesitan putas sino huevos”, “traemos la reata para lazarte”, son utilizadas, casi exclusivamente para aludir a mujeres.

Desde luego, estas afirmaciones están basadas en estereotipos discriminadores relacionados con la incapacidad de las mujeres para gobernar y ocupar puestos públicos, mismos que denotan cómo el hecho de que sea una mujer quien gobierna pone en duda la masculinidad de los varones pertenecientes a la comunidad.

La sentencia ordenó al síndico, a las regidoras y al regidor involucrados, abstenerse de cometer actos de violencia política y de género encaminados a afectar el pleno ejercicio del cargo de la presidenta municipal.

Vinculó al gobernador, al Congreso, a la Secretaría de Gobierno y de Seguridad Pública, así como al Instituto Estatal y de Participación

Ciudadana, todos del estado de Guerrero, para que una vez notificada la sentencia, en el ámbito de sus respectivas competencias, de manera pronta y eficaz, llevaran a cabo los actos necesarios para garantizar el correcto desempeño del cargo de Felicitas Muñoz Gómez, así como para garantizar su seguridad, la de sus familiares, colaboradoras, colaboradores y demás ediles del referido municipio.

Se dio vista a la Fepade, así como a la Fiscalía General del Estado de Guerrero para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinaran lo que a Derecho corresponda, partiendo del reconocimiento de que se han configurado actos constitutivos de violencia política basada en elementos de género.

Candidaturas trans en Oaxaca JDC-304/2018

Uno de los casos más recientes de violencia política en razón de género tuvo lugar a partir de una acción afirmativa, por ello, vale la pena resaltar su importancia.

El 18 de diciembre de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (ieepco) emitió el acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, mediante el cual aprobó los *Lineamientos en materia de paridad de género* que debieron observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante dicho Instituto local.

Dichos Lineamientos contemplaron el registro de candidaturas de personas transgénero, transexuales o muxes; la postulación de la candidatura correspondería al género al que la persona se autoadscibiera y dicha candidatura sería tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género.

Durante el registro se presentaron 19 candidaturas de mujeres transexuales, las cuales fueron dadas a conocer por el ieepco. No obstante, una vez difundidas, tres asociaciones civiles: Ladrido Muxe; Auténticas Intrépidas Buscadoras del Peligro y el Colectivo Binni

Laanu, A.C., presentaron una queja formal ante el Instituto local sobre un posible fraude a la ley en dichas postulaciones.

De acuerdo con lo referido en la queja presentada, en 17 de las 19 candidaturas se trataba de hombres que querían usurpar la identidad transexual para no cumplir con la obligación de la postulación paritaria. En consecuencia, el ieecco inició una investigación a través de un Procedimiento Ordinario Sancionador (pos) para dar atención a la denuncia.

Derivado de las pruebas presentadas y del desarrollo del pos, el ieecco decidió cancelar definitivamente esas 17 candidaturas, toda vez que se demostró que no se trataba de mujeres trans, sino de ciudadanos cisgénero que pretendían hacer un mal uso de la acción afirmativa.

En sesión extraordinaria celebrada por el Consejo General del ieecco el 1ro. de junio de 2018, las y los consejeros electorales aprobaron realizar los ajustes de género a las planillas de concejalías a los ayuntamientos que fueron cancelados después de probarse que se trataba de hombres intentando usurpar la identidad de género transexual, y colocaron a la siguiente mujer de la lista como primer concejal, recorriendo las posiciones. Asimismo, se determinó que los candidatos que intentaron hacer fraude a la ley no podrían participar en la contienda. También se impuso a los partidos políticos postulantes la supresión de 18 meses de gasto ordinario.

El 22 de junio de 2018, la Sala Superior del t epjf, revocó el acuerdo emitido por el ieecco y, por mayoría de votos, confirmó dos de las 15 candidaturas transgénero postuladas en Oaxaca. De acuerdo con dicha institución, las dos candidaturas aprobadas como primeros concejales se autoadscribieron como mujeres desde su registro, a dife-

rencia de las otras candidaturas que generaron cambios respecto a la autoadscripción que originalmente habían manifestado.³⁷

Esta instancia también resolvió que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona, es decir, que no es necesario otro requisito como la autoadscripción calificada, la cual supone que el reconocimiento de la pertenencia a cierto grupo se dé con base en el propio reconocimiento de la comunidad, indicando además, que las autoridades electorales deben hacerse cargo de la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción para evitar que la identidad trans se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad.

Respecto del resto de los candidatos, el t epjf decidió que en los casos en los que se hubiera presentado la renuncia a la candidatura, se solicitara al partido político o coalición, la sustitución de ésta cumpliendo con el principio de paridad, y que se acordara la sustitución correspondiente dentro del plazo de 48 horas, en el entendido que, de no hacerlo, la autoridad administrativa realizará los corrimientos que estimara pertinentes. Sin embargo, en aquellos casos donde no hubiera renuncia se mandató que dichas candidaturas fueran registradas en la segunda posición de la lista a efecto de que la primera posición la ocupara la primera mujer de la lista de candidaturas.

A través de este recorrido podemos ver cómo el camino hacia la protección y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres no ha sido terso, ni rápido ni sin contratiempos. Ha requerido darnos cuenta de que la igualdad formal no es suficiente para desmontar las estructuras que perpetúan las desigualdades; ha requerido desmitificar el derecho para reconocer que su aparente neutralidad no hace sino reproducir asimetrías que son palpables en el escenario social.

³⁷Vázquez y Meixueiro, *Los derechos políticos de las personas transgénero*, cide, Derecho en Acción, en < <http://derechoenaccion.cide.edu/author/marisol-vazquez-pinon/>>.

En ello, el sistema interamericano de derechos humanos ha sido fundamental: no sólo en la incorporación de tratados y convenciones de avanzadas, sino en la revisión de casos, la condena de abusos y la imposición de sanciones.

Además, los tribunales electorales de América han sido ejemplo mundial por la manera de tutelar derechos políticos y electorales de las mujeres, dada su mayor posibilidad de incidir en ellas.

La paridad, en todo a lo que hemos llegado, implica una nueva manera de entender el poder público, en el que todos y absolutamente todos los cargos públicos involucraran a hombres y mujeres en iguales proporciones. No exageran quienes dicen que las políticas de paridad suponen un nuevo contrato social, ya que implican pensar todo el funcionamiento de las esferas públicas, y no sólo de los congresos o cargos electivos con los que apenas hemos avanzado.

Para que la paridad sea efectiva hay que acercar la justicia a las mujeres para que éstas siempre encuentren aquí el soporte adecuado para resarcir derechos. También es necesario crear instituciones que sean capaces de juzgar con perspectiva de género y, al hacerlo, ser promotoras de una nueva manera de relacionarnos hombres y mujeres.

Hay que señalar claramente que seguimos enfrentando resistencias al ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, resistencias que provienen, muchas veces, de los propios partidos políticos quienes intentan burlar la ley, no acatar el principio de paridad o bien, diseñar mecanismos para que las mujeres sigan sin asumir cargos y puestos de dirección.

La violencia política en razón de género es más visible que nunca y, sin embargo, el Estado no ha diseñado los mecanismos para atenderla no sólo tipificándola sino con medidas de restauración, protección y no repetición. La impunidad es un gran aliciente para seguir cometiendo actos de ilegalidad y por ello es de suma relevancia trabajar en este tema.

La polarización de la política llevará a la polarización de las mujeres, razón por la que, ante estos escenarios, se debe tener claridad de que el tema fundamental sigue siendo el avance del reconocimiento y ejercicio del derecho de las mujeres, además de que hay que centrar los esfuerzos en ello más allá de las ideologías y agendas partidistas, porque como nos lo ha dicho la historia: sólo así podemos cambiar las estructuras y dejar nuevos horizontes a las mujeres de las próximas generaciones, tal como las feministas de otras épocas nos heredaron derechos que hoy damos por hecho.

La paridad por sí sola no eliminará la desigualdad estructural basada en el sexo, ésta debe ir acompañada de agendas, estrategia y formación política de las propias mujeres. Ese es el objetivo de este recuento de los derechos políticos de las mujeres.



A través de este recorrido podemos ver cómo el camino hacia la protección y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres no ha sido terso, ni rápido ni sin contratiempos.



—>>> Fuentes consultadas <<<—

- cieg , *Mujeres Gobernando lo local*, en <<https://cieg.unam.mx/index.php/investigacion/>>.
- Council of Europe , *Convención de Estambul. Acción contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*, en <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?>>>.
- Diario Oficial de la Federación (dof) , *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 10 de febrero de 2014, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014>.
- , *DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros*, 6 de junio de 2019, en <http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=556217&fecha=06/06/2019>.
- Facio , Alda, *Feminismo, Género y Patriarcado*, en Género y Derecho, Chile, La Morada, 1999.
- idea Internacional, *Acerca de las cuotas de género*, en <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#different>>.
- Inmujeres , *cedaw, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf>.
- Meixueiro , Gustavo, “¿Es posible la paridad en Sistemas Normativos Indígenas?”, *El Imparcial*, Oaxaca, 27 de septiembre.
- Observatorio de Participación Política de las Mujeres , *En Cifras*, en <<https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk=>>>.

- oea , *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp>.
- , *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, “Convención de Belém do Pará”, en <<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Folleto-BelendoPara-ES-WEb.pdf>>.
- onu , *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf>.
- , *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, en <https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf>.
- , *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en <<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.
- , *Violencia en contra de las mujeres en la política. Reporte de la Relatora Especial sobre violencia contra Mujeres, sus causas y consecuencias (A/73/301). Presentado en cumplimiento de la Resolución de la Asamblea 71/170. Recomendaciones.*
- onu Mujeres , *Base de datos constitucional de igualdad de género global*, en <<https://constitutions.unwomen.org/en/search?provisioncategory=5c10e822207f43c7bc7edef601e6c078>>.
- ui, *Porcentaje de mujeres en parlamentos nacionales*, en <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>>.
- , onu Mujeres , *Mujeres en la política 2019*, en <shorturl.at/brsN8>.
- Scott , Joan, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en *Historia y Género*, España, Alfonso El Magnánimo, 1990.
- Strategia Electoral , *Participación Política de las Mujeres*, en <http://strategiaelectoral.mx/2019/03/08/participacion_politica_de_las_mujeres_en_mexico_2019/>.
- tepjf , “Paridad de género debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular, federales, estatales y municipales”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 24-26, en <<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/d3362bc43e83d98.pdf>>.

tepfj , “Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”, Jurisprudencia 7/2015, en <<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/2b7e5becd0fc711.pdf>>.

Vázquez , Marisol y Gustavo Meixueiro, *Los derechos políticos de las personas transgénero*, cide , Derecho en Acción, en <<http://derechoenaccion.cide.edu/author/marisol-vazquez-pinon/>>.

—>>> La autora <<<—

Mexicana, feminista y doctora en Derecho. Fue magistrada y presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). Secretaria ejecutiva y directora de Capacitación Electoral y Educación Cívica del ife (1998-2005). Representante de México ante el Comité de Expertas de la Comisión Interamericana de Mujeres de la oea (20013-2017). Representante de México ante la Comisión de Venecia (2008-2016). Directora fundadora del Centro de Estudios Mexicanos una m-Boston (Abril de 2018-Febrero 2019). Investigadora invitada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard (Junio 2017-Febrero 2019). Integrante de la Iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan. Presidenta y socia fundadora de 12624 Consultoras. Catedrática en la Facultad de Derecho de la una m. Especialización en derechos humanos, Estado de derecho, democracia, elecciones, acceso a la justicia, género y violencia política.

La igualdad de género como derecho humano se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2019 en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de María Teresa Sánchez Hermosillo, analista correctora de estilo. El tiraje fue de 5000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Candara.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral de la Ciudad de México desde el 23 de marzo de 2020.

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

