

# **Justicia Electoral y participación política de las mujeres en las elecciones federales de 2012 en México.**

**María del Rosario Varela Zúñiga<sup>1</sup>**  
**Sanjuana Guadalupe Aguirre González<sup>2</sup>**

Resumen:

La ponencia analiza la participación de las mujeres en las elecciones federales de 2012 en México, en el contexto de la decisión de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de hacer obligatoria la cuota de género en las candidaturas para las elecciones para diputados y senadores en el Congreso de la Unión. En México la cuota de género existe en el Código Federal Electoral desde 1996 y es hasta las elecciones de 2012 cuando las mujeres logran rebasar el 30 por ciento de participación. En tal hecho incidió la decisión de un grupo de mujeres que se inconformó por la reglamentación que hizo el Instituto Federal Electoral para la aplicación de la cuota de género, ya que dejaba un amplio margen de maniobra a los partidos políticos para nominar o no mujeres.

Palabras claves: México, elecciones, mujeres cuota de género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. La sentencia 12624 del TEPJ en las elecciones de 2012 y su trascendencia en el continuum de la lucha por los derechos políticos de las mujeres.

La elección de 2012 para elegir Presidente de México, así como diputados y senadores federales fue significativa por varias razones: a) por el contexto de inseguridad y criminalidad, lo que la convirtió en una especie de veredicto público a la política adoptada por el Presidente Felipe Calderón para combatir al crimen organizado (más allá de sus logros reales o

---

<sup>1</sup> Dra. En Ciencias Sociales, maestra investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila. C.E. rosario.varela@uadec.edu.mx

<sup>2</sup> Alumna del VIII Semestre de Sociología, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila. C.E. lupitha\_agrrglz10@hotmail.com

aparentes en otros rubros de gobierno); b) por el protagonismo de los jóvenes en las redes virtuales con el movimiento “Yo soy 132”, sobre todo cuando según las encuestas este sector de población era apático las elecciones, c) por el hecho de que por primera vez compitiera una candidata mujer por un partido electoralmente competitivo (Josefina Vázquez, del PAN), y d), por el cambio en las reglas del juego, que hizo obligatoria la cuota de género a los partidos, lo que propició que las mujeres entraran en la competencia electoral en un marco jurídico de mayor certeza para el respeto de sus derechos políticos.

En México, la situación de exclusión de las mujeres de la esfera política es histórica, por esta razón, la decisión del TEPJF de obligar a los partidos a respetar la cuota de género en las elecciones de 2012 marca un hito en la historia de nuestra democracia, cuyo rostro ha sido más bien androcéntrico. Desde 1953 que se reconocieron los derechos políticos de las mujeres de votar y ser electas, el voto pasivo de las mujeres, esto es, su derecho a representar, fue objeto de especulación por los partidos, quienes solo vieron en las mujeres una base electoral a manera de botín, sin realmente compartir el poder con ellas.

Si 1953 fue el punto partida para la participación política de las mujeres, 1974 fue la entrada a la igualdad formal, con la reforma el artículo 4º de la Constitución que reconoció la igualdad de mujeres y hombres.<sup>3</sup> Sin embargo, tampoco esta igualdad de jure tuvo consecuencias positivas en el ámbito de la participación política pues los partidos no adecuaron sus estatutos y procedimientos para dar cabida a la participación de las mujeres, además que las leyes secundarias siguieron siendo omisas en la protección de sus derechos políticos. Lo anterior no quiere decir que las mujeres no participaran en la política partidista, sino que lo hacían desde una posición subordinada, donde los líderes de los partidos –regularmente masculinos-, se reservaban el derecho a decidir cuándo, dónde, quiénes, y con qué atributos y obligaciones entraban las mujeres a los procesos electorales.

1996 representa otro momento importante en la lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos, pues la cuota de género fue introducida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como acción afirmativa. Con esto parecía

---

<sup>3</sup> Esta reforma se realizó en la víspera de las olimpiadas de 1975 año en que México estaría en el escaparate mundial

que se abría una canal para incorporar a las mujeres en la política, sin embargo, las reglas del juego electoral se siguieron dejando al arbitrio de los partidos. En este sentido, las mujeres fueron ubicadas casi siempre como suplentes de los hombres y/o utilizadas como vehículos cómodos para la llevar a hombres al poder. Por ello, aunque en el trabajo de base las mujeres siempre han apoyado las campañas de los líderes de sus partidos, su arribo al poder ha sido incierto.

En 2013, a sesenta años de haberse reconocido el derecho de las mujeres a votar y ser electas, una concatenación de sucesos desembocaron en una nota positiva para la democracia representativa en México: la decisión de un grupo plural de mujeres de defender sus derechos políticos, y la deliberación del asunto mediante la perspectiva de género que hizo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), todo ello, en un contexto en que los derechos humanos han sido elevados a rango constitucional, lo que propicia un nuevo marco interpretativo de las demanda de las mujeres por el respeto a sus derechos políticos. Por supuesto, como telón de fondo aparece la persistente demanda de los grupos organizados de mujeres en os últimos años por mantener en la agenda política la demanda de paridad de género.<sup>4</sup>

## 2. La presencia de mujeres en el Congreso de la Unión: del derecho al voto al derecho a ser votada.

En México los resultados de la elección de 2012 para renovar la cámara alta y la cámara baja del Congreso de la Unión pusieron a este país en el concierto de las sociedades democráticas que han sobrepasado el umbral mínimo de 30 por ciento de presencia de mujeres en el poder legislativo. Así, según el reporte de julio de 2013 de la Unión Interparlamentaria (Inter-Parliamentary Union 2013), los países escandinavos se mantienen a la cabeza con el promedio más alta de participación de mujeres con 42 por ciento. Entre los países del continente americano, el promedio es de 22.5 por ciento. En México, la actual LXII Legislatura del Congreso Federal se integra por 37 por ciento de mujeres en la Cámara de Diputados y 33 por

---

<sup>4</sup> Mujeres en Plural, entre otros, es uno de los actuales grupos de mujeres que impulsan diferentes reformas para incorporar a las mujeres al poder político.

ciento en la Cámara de Senadores,<sup>5</sup> lo que significa que México ocupa el primer lugar en el continente americano con un mayor número de mujeres en el poder legislativo. El dato no es menor, sobre todo si se considera que desde 1996 la cuota de género había sido incorporada al COFIPE, y que de entonces a la fecha la presencia de mujeres en el congreso de la Unión no había alcanzado el 30 por ciento en ninguna de las dos cámaras.

El cuadro siguiente (cuadro 1) muestra la evolución de la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados desde la XLII Legislatura (1952-1955), en que por primera vez se incorporó una mujer, hasta la actual LXII Legislatura, cuando la sentencia 12624 del TEPJF obligó a los partidos políticos a nominar a sus candidaturas en los porcentajes de género establecidos en el COFIPE.

Cuadro 1

Integración de la Cámara de Diputados por periodo y sexo 1952-2015

| Legislatura | Años      | Absolutos |     |    | Porcentajes |      |      | Variación porcentual |
|-------------|-----------|-----------|-----|----|-------------|------|------|----------------------|
|             |           | Total     | H.  | M. | Total       | H.   | M.   |                      |
| XLII        | 1952-1955 | 162       | 161 | 1  | 100.0       | 99.4 | 0.6  |                      |
| XLIII       | 1955-1958 | 160       | 156 | 4  | 100.0       | 97.4 | 2.5  | 1.9                  |
| XLIV        | 1958-1961 | 162       | 154 | 8  | 100.0       | 95.1 | 4.9  | 2.4                  |
| XLV         | 1961-1964 | 185       | 176 | 9  | 100.0       | 95.1 | 4.9  | 0                    |
| XLVI        | 1964-1967 | 210       | 197 | 13 | 100.0       | 93.8 | 6.2  | 1.3                  |
| XLVII       | 1967-1970 | 210       | 198 | 12 | 100.0       | 94.3 | 5.7  | 1.5                  |
| XLVIII      | 1970-1973 | 197       | 184 | 13 | 100.0       | 93.4 | 6.6  | 1.1                  |
| XLIX        | 1973-1976 | 231       | 212 | 19 | 100.0       | 91.8 | 8.2  | 1.6                  |
| L           | 1976-1979 | 236       | 215 | 21 | 100.0       | 91.1 | 8.9  | 0.7                  |
| LI          | 1979-1982 | 400       | 368 | 32 | 100.0       | 92.0 | 8.0  | .9                   |
| LII         | 1982-1985 | 400       | 358 | 42 | 100.0       | 89.5 | 10.5 | 2.5                  |
| LIII        | 1985-1988 | 400       | 358 | 42 | 100.0       | 89.5 | 10.5 | 0                    |
| LIV         | 1988-1991 | 500       | 441 | 59 | 100.0       | 88.2 | 11.8 | 1.3                  |
| LV          | 1991-1994 | 499       | 455 | 44 | 100.0       | 91.2 | 8.8  | 3                    |
| LVI         | 1994-1997 | 496       | 426 | 70 | 100.0       | 85.9 | 14.1 | -5.3                 |
| LVII        | 1997-2000 | 500       | 413 | 87 | 100.0       | 82.6 | 17.4 | 1.4                  |
| LVIII       | 2000-2003 | 500       | 420 | 80 | 100.0       | 84.0 | 16.0 | 1.4                  |

<sup>5</sup> Para la Cámara de Diputados ver: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php) y para la de Senadores, ver: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

|      |           |     |     |      |       |      |      |     |
|------|-----------|-----|-----|------|-------|------|------|-----|
| LIX  | 2003-2006 | 500 | 380 | 120  | 100.0 | 76.0 | 24.0 | -8  |
| LX   | 2006-2009 | 500 | 386 | 114  | 100.0 | 77.7 | 22.8 | 1.2 |
| LXI  | 2009-2012 | 500 | 364 | 136* | 100.0 | 72.8 | 27.2 | 4.4 |
| LXII | 2012-2015 | 500 | 316 | 184  | 100   | 63.2 | 36.8 | 9.6 |

Fuente: INMUJERES. Hombres y Mujeres, Participación sociopolítica. Centro de Documentación. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>

Para la LXI Legislatura se consultó INEGI Mujeres y Hombres en México 2010, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf)

Para la LXII Legislatura ver: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php)

\*Nota: la cifra de diputadas varía de tres a 4 más, según la fuente y el tiempo de registro. Es posible que una fuente que toma el dato en el último año de la legislatura registre un mayor número de mujeres debido a las licencias de los diputados hombres y su sustitución por mujeres. Esto antes de la LXII Legislatura

Como se puede advertir, es hasta las dos últimas legislaturas -prácticamente en la segunda década de 2000-, cuando se incrementa el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados. Así, en la LXI Legislatura se eligieron 27 por ciento de mujeres, sin embargo, esta presencia se redujo a 25 por ciento por efecto de una maniobra que hicieron los partidos al sustituir a las mujeres propietarias por sus suplentes hombres, con lo que sólo aparentaron cumplir con la cuota de género.<sup>6</sup> En la LXII Legislatura es de notarse el sensible incremento de las mujeres de casi 10 puntos porcentuales, rebasando ampliamente el umbral mínimo de 30 por ciento. Lo anterior derivado de la obligatoriedad que tuvo la cuota de género para el proceso electoral federal 2011-2012

En la Cámara de Senadores la presencia de las mujeres fue más tardía y más escasa. En efecto, en la cámara alta las mujeres ingresaron 11 años después de haberse aprobado su derecho al voto, pero su presencia a lo largo de sesenta años apenas rebasó el 20 por ciento, además de que presenta altibajos, según se puede advertir en el siguiente cuadro (cuadro 2).

---

<sup>6</sup> Fueron 12 diputadas en total las que renunciaron a favor de sus suplentes, sobre todo del PRI, PVEM, PANAL, y en menor medida del PRD y PT. Del PAN ninguna mujer solicitó licencia.

Cuadro 2

Congreso de la Unión: Integración de la Cámara de Senadores por periodo y sexo 1964-2015

| Legislatura | Periodo   | Total | H.  | M. | Total  | H.   | M.   | Variación porcentual |
|-------------|-----------|-------|-----|----|--------|------|------|----------------------|
| XLVI-XLVII  | 1964-1970 | 58    | 56  | 2  | 100.0  | 96.6 | 3.4  |                      |
| XLIII-XLIX  | 1970-1976 | 60    | 58  | 2  | 100.0  | 96.7 | 3.3  | -0.1                 |
| L-LI        | 1976-1982 | 64    | 59  | 5  | 100.00 | 92.2 | 7.8  | 4.4                  |
| LII-LIII    | 1982-1988 | 64    | 58  | 6  | 100.00 | 90.6 | 9.4  | 1.6                  |
| LIV         | 1988-1991 | 64    | 54  | 10 | 100.00 | 84.4 | 15.6 | 6.2                  |
| LV          | 1991-1994 | 64    | 60  | 4  | 100.00 | 93.8 | 6.3  | -9.3                 |
| LVI         | 1994-1997 | 128   | 112 | 16 | 100.00 | 87.5 | 12.5 | 6.2                  |
| LVII        | 1997-2000 | 128   | 109 | 19 | 100.00 | 85.2 | 14.8 | 2.3                  |
| LVIII       | 2000-2003 | 128   | 108 | 20 | 100.0  | 84.4 | 15.6 | 1.8                  |
| LIX         | 2003-2006 | 128   | 101 | 27 | 100.0  | 78.9 | 21   | 5.4                  |
| LX          | 2006-2009 | 128   | 104 | 24 | 100.0  | 81.3 | 18.8 | -2.2                 |
| LXI         | 2009-2012 | 128   | 107 | 21 | 100.00 | 83.5 | 16.4 | -2.4                 |
| LXII        | 2012-2015 | 128   | 85  | 43 | 100    | 64.4 | 33.6 | 12.5                 |

Fuente: Hasta la LX Legislatura los datos fueron obtenidos de INMUJERES. Hombres y Mujeres, 2007 disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100866.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100866.pdf)

Para la LXI Legislatura se consultó INEGI Mujeres y Hombres en México 2010, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf)

Centro de Documentación. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/> Para la LXI Legislatura ver: <http://www.senado.gob.mx/legislatura.php?ver=senadoras>

Para la LXII Legislatura se consultó: Cámara de Senadores LXII Legislatura. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

Hasta antes de la LXII Legislatura, en ambas cámaras, pero sobre todo en la Cámara de Senadores, la presencia de las mujeres no solo no había rebasado el umbral mínimo del 30 por ciento, sino que su presencia no mostraba un incremento sostenido, pues lo mismo se tenía periodos de aumento que de decremento. En la LXI Legislatura en la Cámara de diputados fue más notable este descenso por la renuncia de las diputadas “que no querían serlo”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Aquí retomo la manera con la que Mercedes Barquet, alude a las diputadas propietarias que solicitaron licencia para dejar su lugar a sus suplentes hombres. Ver: De la in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser... / Mercedes Barquet Montané; nota introductoria a cargo de Sergio Dávila Calderón. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

La presencia de las mujeres en el Congreso de la Unión no corresponde al proceso de democratización de las estructuras políticas de México que desde la década de los noventa experimentó importantes reformas estructurales que dieron fin a un periodo de dominación hegemónica de un solo partido, el PRI, que por lo mismo, era el único con la capacidad de llevar mujeres al poder. Este partido de marcado sello corporativo, se caracterizó por incorporar a mujeres solo de manera simbólica, preferentemente del sector magisterial, uno de sus sectores que mayor número de votos le provee en las elecciones.<sup>8</sup>

En la década de los noventa, en el contexto de la modernización política la entrada de más partidos a la escena efectiva de la representación política -es decir con capacidad real de ganar escaños-, no se vio correspondida con su capacidad de ser vías de acceso al poder para las mujeres. En este sentido, los partidos emergentes a la competencia electoral les siguieron negando el derecho a las mujeres de ejercer cargos de elección. De esta manera las mujeres participaron escasamente de los frutos de la modernización, ya que los partidos las siguieron viendo solo como bases de movilización electoral. En este contexto, la relación de los partidos con las mujeres ha sido más bien utilitaria, sin la intención real de promoverlas en los cargos de elección popular -si acaso en los ayuntamientos, donde es más común que a las mujeres se les retribuya con algún cargo de regidor.

### 3. La Sentencia 12624 y la perspectiva de género: una ventana a la democracia incluyente

En la democracia mexicana la participación política de las mujeres sigue siendo una zona oscura que solo ha podido alumbrarse por la acción de justicia electoral llevada a cabo por el TEPJF, en una demostración de lo que significa aplicar la perspectiva de género en la deliberación de los asuntos electorales. Es así que resolvió hacer obligatorias las cuotas de género para los partidos políticos en el proceso electoral 2011-2012. Este hecho derivó en una mayor incorporación de mujeres no solo a las candidaturas -como mandata el COFIPE-, sino a las mismas cámaras de diputados y senadores, que se volvieron más representativas

---

<sup>8</sup> Actualmente el sector magisterial tiene su propio partido, el Partido Nueva Alianza creado por la líder del SNTE Elba Esther Gordillo, actualmente presa. Esta líder apoyó al PAN en la elección de Felipe Calderón, con lo que éste tuvo un importante apoyo. En la elección de 2012 la líder no pudo negociar con Enrique Peña Nieto y lanzó su propio candidato. Terminadas las elecciones fue hecha presa acusada de fraude, aunque en términos reales se trató de una venganza política y una defenestración de una líder para retomar el control del sindicato.

al reflejar en un mayor grado la diversidad que caracteriza a la sociedad humana: la de estar integrada por mujeres y hombres.

No hay que olvidar, sin embargo, que la sentencia 12624 que mandata a los partidos a nominar mujeres en una proporción de 40 por ciento para ambos tipos de representación - mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo al sistema electoral mixto en México-, se originó en la decisión de un grupo de mujeres de distintos partidos<sup>9</sup> de impugnar el Acuerdo CG327/2011, mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE, Instancia que arbitra los procesos electorales en México) había fijado los términos de la aplicación de la cuota de género para el proceso electoral 2011-2012.

Conviene decir que el COFIPE vigente (2008), en su artículo 219 establece que:

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.<sup>10</sup>

Asimismo, en el artículo 20 señala que:

---

<sup>9</sup> María Elena Chapa, Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz, García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes, Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana, Soto Santana y Martha Angélica Tagle Martínez. Asimismo, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara

<sup>10</sup> Sobre esta disposición las demandantes identifican un círculo vicioso, pues en ningún caso los estatutos de cada uno de los partidos políticos nacionales contiene definición alguna de lo que debe entenderse por proceso interno de elección democrática “[...]. “En todos los casos los estatutos respectivos se limitan a establecer los procedimientos aplicables para la selección de candidatos. Los estatutos remiten -o transcriben- las disposiciones aplicables del COFIPE y éste remite a los estatutos de los partidos.



Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Atendiendo a lo que dice el código electoral, se puede decir que la cuota de género en México aplica solo para las candidaturas de representación proporcional (son 200 escaños de este tipo en el Congreso de la Unión), pues si la condición para que la cuota aplique en las candidaturas de mayoría relativa es que éstas sean electas por procedimientos no democráticos (cualquier cosa que eso signifique), paradójicamente los partidos privilegiarán métodos de “elección democrática”, para evadir incorporar candidaturas de mujeres. Sin embargo, el COFIPE tampoco establece qué debe entenderse por “proceso de elección democrática” o en su defecto, que sería un proceso de elección no democrático.

Por esta razón, al inicio del proceso electoral (3 de noviembre de 2011), el Consejo General del IFE se reunió para establecer los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular y tomó un Acuerdo (CG327/2011) en el que entre otras cuestiones, se ocupó de “aclarar” la manera en que los partidos debían nominar a mujeres según utilizaran o no “procesos de elección democráticos”. Dado que el COFIPE ya dejaba fuera las candidaturas electas por medios democráticos, en el Acuerdo CG327/2011, el Consejo General del IFE precisó el número de candidaturas de género que deberían nominarse en caso de no utilizarse este método. Adicionalmente definió qué debería entenderse por “método de elección democrática”:

*[...] en caso de que el partido político no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género (Acuerdo CG327/2011, punto decimotercero, tercer párrafo)*

*Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice 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 ex profeso por dicha militancia. (Acuerdo CG327/2011, punto decimotercero, cuarto párrafo).*

Como se puede advertir, el Acuerdo era prácticamente una coartada para que los partidos siguieran eludiendo la cuota de género ya que en este caso los procesos de elección democráticos incluían una amplia gama de formas de elección por la que los partidos podían optar sin tener que observar la cuota de género.

El día 7 de noviembre del mismo año, Acuerdo CG327/2011 del IFE fue impugnado ante el TEPJF por mujeres de distintos partidos a través de un Juicio de Protección de Derechos Políticos-electorales del ciudadano.<sup>11</sup> Básicamente impugnaron dos aspectos: la expresión “*procurando* que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, y la definición de “proceso electoral democrático”. Sobre el primero, las demandantes consideraron que Carecía de fundamento legal, además de que incumplía con los principios constitucionales de certeza y de legalidad, ya que de cumplirse la “recomendación” referida, las mujeres perderían la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en todas las fórmulas en las que el propietario fuera hombre. Por esta razón, las mujeres consideraron que dicha “recomendación” debería estar dirigida exclusivamente a las fórmulas de candidatos encabezadas por mujeres.

Sobre el segundo aspecto, las demandantes acusaron al IFE de incumplir con los principios constitucionales de certeza y de legalidad, al definir qué debía ser considerado como “método de elección democrático”. También consideraron que el IFE, al ocuparse de definir lo que debía entenderse por ‘procedimientos democráticos’, había rebasado los límites que tenía como autoridad administrativa electoral, atribuyéndose la función de los legisladores, únicos autorizados para reformar las leyes, pues a su parecer, la definición que el IFE daba sobre proceso de elección democrático significaba una modificación a la regla. También argumentaron que dicha definición anulaba el cumplimiento de la cuota de género

---

<sup>11</sup> El juicio para la protección de los derechos político electorales tiene la finalidad de tutelar los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y afiliación, así como los directamente relacionados con éstos. Ver: Artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

tal y como estaba prevista en el párrafo 1 del artículo 219 del COFIPE. En sus alegatos las mujeres hicieron un análisis histórico del origen del acuerdo impugnado <sup>12</sup> y basándose en un estudio sobre el efecto de la cuota de género,<sup>13</sup> las demandantes consideraron que el Acuerdo hacía nugatoria la cuota de género:

*La interpretación que ha venido haciendo la autoridad electoral de la excepción a la cuota de género ha producido una grave distorsión a la cuota de género, restringiendo o haciendo nugatoria la intención de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del legislador ordinario, en favor de la participación de las mujeres en candidaturas a cargos de elección popular.*

Además, de acuerdo con la demanda de las mujeres, el IFE fue sido omiso en su obligación constitucional de cumplir con el principio de ‘exhaustividad’, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior:

*“ [...] las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas [...] están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, concluyéndose que si no se procede de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que*

---

<sup>12</sup> Este acuerdo es de larga data, pues como las mismas demandantes lo asientan en su demanda, tiene su antecedente en 2002 (CG225/2002), en la reglamentación que el IFE hizo sobre la cuota de género para ser aplicable en las elecciones federales de 2003 (y ratificado para las elecciones de 2005 y 2009). En esa ocasión el IFE tradujo como “proceso de elección democrático”, lo que en el código electoral se denominaba “proceso de elección mediante voto directo”. En efecto, en el párrafo 3 del artículo 175-C del COFIPE, vigente en 2002, se establecía:

3. Quedan exceptuadas [de las cuotas de género] las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

Sin embargo, en esa ocasión el Acuerdo reglamentario el IFE: ‘Quedan exceptuadas de la regla de género [...], las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático’

Además, agregó una definición de este proceso:

“Serán considerados procesos de elección democrática aquellos métodos que se realicen mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos”.

En su argumentación las demandantes consideraron que en aquel entonces el Consejo General del IFE al omitir la condicionante del ‘voto directo’, se había extralimitado en el uso de su facultad reglamentaria al ampliar la hipótesis de excepción a la cuota de género, por lo que no solo había tergiversado la disposición legal expresa del legislador, sino que, en los hechos, había prácticamente reformado la disposición -sin tener la facultad para ello-, al establecer lo que debía entenderse por ‘procesos de elección democrática’.

<sup>13</sup> ‘Ver: Aparicio Javier, Langston Joy y Pérez Bernardo (2009). *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final*, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), disponible en: [www.cide.edu.mx](http://www.cide.edu.mx).

*incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral [...]*

Por ello, las demandantes reclamaron que lo que el Consejo General del IFE debía haber realizado una interpretación conforme del artículo 219 del COFIPE, bajo el criterio de la protección y máxima expansión de los derechos de las mujeres, tutelados por la cuota de género, en lugar de restringir o hacer nugatoria su aplicación, como efectivamente lo hizo. Por otra parte también consideraron que el Acuerdo incumplía con el principio de certeza, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, consistente en que los sujetos destinatarios de la norma electoral tuvieran un conocimiento cierto de sus alcances y de las obligaciones y deberes que la norma les imponía. Lo anterior basado en la vaguedad de los términos con que se definía el “procedimiento democrático”:

*[...] debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice 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 (subrayado mío) de delegados electos ex profeso por dicha militancia. (Acuerdo CG327/2011, punto decimotercero, cuarto párrafo).*

Por ello, las demandantes consideraron que en uso de sus facultades reglamentarias el IFE debe hacer efectiva el principio de legalidad, emitiendo normas reglamentarias que fueran claras y entendibles para su cumplimiento pues lo contrario vulneraba también el principio de certeza. Por ello “correspondía a la Sala Superior realizar la interpretación sistemática y funcional de las normas del artículo 219 del COFIPE, para, en plenitud de jurisdicción, dictar una interpretación conforme, que garantizara la aplicación de la cuota de género, sin subterfugios que la restringieran o la hicieran nugatoria”.

Son interesantes los argumentos que las demandantes esgrimieron en su reclamo, pues se invocaron los instrumentos jurídicos de derechos Humanos de las mujeres desde una perspectiva de género, argumentación que hasta hace poco tiempo todavía era extraña y que ahora cada vez está siendo más recurrente en los juicios de protección de derechos políticos ciudadanos que emprenden las mujeres militantes y candidatas de los partidos políticos. Así, en la demanda fue invocado el artículo 7, inciso b de la Convención sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

*Los derechos de género, que incluyen las llamadas ‘cuotas de género’ forman parte de nuestro sistema constitucional y legal en materia electoral, tanto por las convenciones y tratados suscritos por el Estado mexicano, como por las normas de derecho positivo.*

*Entre las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en materia internacional, concretamente, en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la mujer, los Estados partes se comprometen a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.*

También se recurrió al artículo 2 de la misma convención:

*[...] los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Con tal objeto, los Estados partes se comprometen a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica del principio de igualdad del hombre y de la mujer.*

La Sala Superior del TEPJ dio ingreso a las demandas de las mujeres con los siguientes argumentos:

-La demanda de las mujeres se presentó en los tiempos establecidos por la ley.

-Estaba acorde con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, correspondiente al juicio para la protección de los derechos políticos. De acuerdo con la norma, este juicio procede cuando un ciudadano por sí mismo y en forma individual, aduce la presunta violación a uno de los derechos tutelados por este juicio. Asimismo, que se dé la concurrencia de tres elementos

esenciales, a saber: 1) que el promovente sea un ciudadano mexicano; 2) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y 3) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos políticos tutelados por este tipo de juicios (votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos).

Además de cumplir con todos estos requisitos, las mujeres también presentaron su demanda en calidad de integrantes del género femenino, argumento que el TEPJF aceptó ya que eso no menoscababa su concurrencia como ciudadanas en lo individual. En su aceptación de la demanda, el TEPJF se refirió también a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de los derechos humanos, según la cual: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (segundo párrafo del artículo 1).

También consideró legítima la demanda debido a que en el párrafo cuarto del mismo artículo constitucional, se prohibía toda discriminación, motivada, entre otras causas, por razones de género, así como cualquier otra que tuviera por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas y que entre esos derechos se encontraba el derecho de todo ciudadano ser votado para cargos de elección popular (en términos del artículo 35 constitucional),

En este contexto, el TEPJF trajo a colación diversos articulados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que cobraban importancia en el asunto reclamado por las mujeres, como el artículo 1, referido a la prohibición de la discriminación y el artículo 23, relacionado a que todos los ciudadanos debían gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos y de votar y ser elegidos.

Por ello consideró que en ese contexto, una interpretación que propiciara un amplio acceso a la justicia en casos en los que se alegara una posible violación o menoscabo a los derechos, resultaba acorde con el mandato constitucional, por lo que adujo:

*“En el caso, las inconformes alegan que las normas combatidas vulneran su derecho político-electoral de ser votadas para cargos de elección popular en condiciones de*

*equidad de género; derechos que, además, tienen posibilidad real de ser ejercidos, pues las actoras se ostentan como militantes de diversos partidos políticos. En estas circunstancias, ese alegato refiere una posible violación o menoscabo real a los derechos previstos en los artículos 1”*

En relación a la demanda de las mujeres de que el IFE se había excedido en sus atribuciones al establecer en un reglamento lo que debía entenderse por “método de elección democrática” consideró que debía ser el legislador ordinario el que había de establecer la regulación de esa materia y que no podían realizarse por otras normas secundarias:

*“El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley [...] el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.*

Por todo ello, consideró que los agravios de mérito eran sustancialmente fundados y suficientes para modificar el acuerdo impugnado. Algunos de sus argumentos fueron:

*[...] la responsable desarrolló el contenido de la locución “procedimiento democrático”, al establecer que se trataba de todo 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 de delegados electos ex profeso por dicha militancia; no obstante que, la aludida fracción 2, del artículo 219 del citado código, establece expresamente que el proceso democrático relativo se acota a lo establecido en los estatutos de los partidos políticos [...] el acuerdo impugnado no se apega al principio*

*de jerarquía normativa, en la medida de que el Consejo General, modificó o alteró el contenido de la fracción 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no sujetarse al límite natural de los alcances de la disposición que pretendió reglamentar, en la que el término “proceso democrático” queda delimitado a los que prevean los propios estatutos de los partidos políticos [sino] que se están agregando supuestos normativos a la legislación porque esa definición extiende por sí misma el concepto de “proceso democrático” al interior de los partidos políticos integrando inclusive los procesos de elección indirecta, con lo cual se limita la posibilidad de que la propia autoridad administrativa electoral, tome en cuenta los propios estatutos de los partidos y valore en cada caso en particular el alcance del término “Proceso Democrático”, aplicando al efecto una interpretación con perspectiva de género que pueda en un momento determinado potencializar los derechos de las actoras en cuanto a la aplicación de las cuotas de género que la fracción 1, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció en su favor [...] El contexto esencial del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el de una norma que establece el derecho de registro de candidaturas de mayoría relativa bajo el principio del respeto de la cuota de género, el cual, como ya se dijo, requiere en su aplicación e interpretación de un tratamiento especial de interpretación con perspectiva de género, que no necesariamente otorga la definición general que la responsable estableció [...].*

*La esencia del establecimiento de la cuota de género tiene como objetivo el alcanzar la igualdad real en lo político electoral entre los hombres y mujeres [...] Dicho criterio de interpretación deriva de lo establecido en el artículo 1, párrafo 2 de la Constitución Federal, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia.*

*Los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa [...] La Sala Superior considera necesario*



*sustituirse en la autoridad responsable y, en plenitud de jurisdicción, modificar el contenido de la norma impugnada expulsando de su texto el párrafo cuarto*

De esta manera, el TEPF decidió:

a) Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero (que definía lo que debía considerarse procedimiento democrático)

b) Modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, para quedar como sigue:

“[...] en caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá 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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. ...

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.”

Lo anterior dado que la “[...] la ley lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debe tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tienen por respetar dicha cuota no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal

forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género. El TEPJF no entró a analizar el argumento de las mujeres sobre la falta de exhaustividad con la que procedió el IFE al no analizar los estatutos de los partidos políticos a fin de que pudiera darse cuenta de que en los mismos no había una definición de “método de elección democrático”, ya que consideró que:

*“[...] una condición para que esos estatutos entren en vigor es que el Consejo General del Instituto Federal Electoral declare su procedencia constitucional y legal. Esto implica que la aludida autoridad verifica que los estatutos cumplan con todos los requisitos que les exigen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código de la materia, entre los que se encuentra el establecimiento de normas para la postulación democrática de candidatos. Así, el cumplimiento de esos requisitos es una condición necesaria para que los estatutos de todo partido político entren en vigor. En este contexto, se puede asumir razonablemente que, en principio, los procedimientos para la designación de candidatos previstos en los estatutos vigentes de los partidos políticos son democráticos y, consecuentemente, adecuados para hacer efectiva la excepción prevista en el párrafo 2 del artículo 219 del Código de la materia.*

De esta manera el TEPJF, zanjó de una vez por todas y a la luz de la interpretación de las normas jurídicas bajo una perspectiva de género, la aparente contradicción entre los procesos democráticos y el derecho de las mujeres a participar en las elecciones mediante la Acción Afirmativa, situación que se había convertido en el pretexto más recurrido de los partidos para no dar cabida a las mujeres sobre todo en las candidaturas de mayoría relativa. Mientras prevaleciera la excepción a la cuota de género cuando el procedimiento de elección fuera “democrático”, las oportunidades de las mujeres por competir por cargos públicos, y eventualmente ganar un lugar en el Congreso de la Unión iban a estar restringidas.

Con este mandato de por medio, el IFE estaba obligado a hacer válida la sentencia del TEPJF para lo cual debía comunicar a los partidos que debían rehacer sus candidaturas para incorporar mujeres en las proporciones que el TEPJF mandataba. Los partidos tuvieron que

acatar esta sentencia, para lo cual tuvieron que remover a las candidaturas de hombres para incorporar a mujeres. El PRI fue uno de los partidos que más hombres tuvo que remover pues era de los que menos mujeres había postulado. Este proceso no fue para nada terso y estuvo lleno de fricciones, incluso algunos de los candidatos hombres que fueron removidos interpusieron una solicitud de juicios de protección de derechos políticos ciudadanos, otros pusieron como condición que las mujeres que los sustituyeron fueran las que ellos recomendaban, ya fuera su hermana, esposa, amiga, etc. Como sea, el dato importante por ahora es la cantidad inédita de mujeres que se incorporaron al Congreso de la Unión tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

## **Conclusiones**

En México, en el proceso electoral 2011-2012 para elegir diputados y senadores la justicia electoral con perspectiva de género, el TEPJF reconoció que existe una situación de desigualdad entre mujeres y hombres que era necesario transformar en igualdad. La aplicación del enfoque de género en el marco de las recientes reformas a la constitución que elevaron a rango constitucional los derechos Humanos y con ello el reconocimiento de los convenios internacionales que protegen los derechos de las mujeres fue determinante para resolver la obligatoriedad de las cuotas de género. Ante esta perspectiva pierden sustento los falaces argumentos utilizados por los partidos –y avalados por el IFE- para dejar fuera de la democracia a las mujeres cuando los procedimientos de elección son en apariencia “democráticos”, un argumento contradictorio a los principios de la democracia pues la condición de género no debe ser un factor excluyente para que la democracia opere aun cuando sea con acciones afirmativas. La comprensión legal de los derechos humanos de las mujeres bajo el derecho internacional confirma que tales derechos pueden ejercerse a nivel nacional

Quedan sin embargo, muchos pendientes para arribar a una democracia incluyente en México. Lo primero es reformar el COFIPE para eliminar la excepción que se hace de la cuota de género cuando las candidaturas sean de mayoría relativa y electas por un procedimiento democrático y que esto se replique en las diversas legislaciones electorales estatales donde aplica la misma excepción, a fin de que en los estados que conforman la

República Mexicana las mujeres tengan también la posibilidad de llegar a los congresos locales. También falta intensificar los procesos de capacitación y promoción política de las mujeres para que estén en mayores posibilidades de aprovechar estas nuevas ventanas de oportunidad sin estar tan sujetas a la voluntad de los líderes de los partidos.

#### Bibliografía:

Aparicio Javier, Langston Joy y Pérez Bernardo (2009). *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009. Informe final*, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), disponible en: [www.cide.edu.mx](http://www.cide.edu.mx).

Barquet Montané Mercedes (2012)- La in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser... / nota introductoria a cargo de Sergio Dávila Calderón. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México:

Cámara de Senadores LXII Legislatura  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

IFE CG327/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012; 7 de octubre de 2011.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2009). México.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

IFE. Acuerdo CG523/2008. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2008-2009; 10 de noviembre de 2008.

IFE; (2011), Acuerdo del Consejo General del IFE. Acuerdo CG327/2011.

INMUJERES; micrositio *La participación política de las mujeres en la mira*, micrositio [<http://enlamira.inmujeres.gob.mx/>]

Instituto Federal Electoral (2009). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), México.

Inter-Parliamentary Union (2013), <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2008).

LXII Legislatura. Cámara de Diputados. Integración por género y grupo parlamentario  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php)

TEPJF. Sentencia SUP-JDC-12624/211 disponible en:  
<http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2011/jdc/sup-jdc-12624-2011.htm>