



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

---

Repensar el análisis de constitucionalidad de las acciones afirmativas.  
Sentencia SUP-JRC-680/2015 Caso Morelos

Tesis que para obtener el grado de

**Maestra en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta la

**Lic. Olivia Yanely Valdez Zamudio**

Director de la Tesis

**Dr. Santiago Nieto Castillo**

*A mis padres Olivia Zamudio y Mario  
Valdez, autores de mi dedicación y  
esfuerzo*

*A Julio Téllez e Ivonne del Río por su  
confianza e invaluable apoyo*

*A Ernesto Ibarra y a Rodolfo Romero  
por su apoyo, cariño y complicidad*

## **Agradecimientos**

Mi agradecimiento, respeto y admiración al Mtro. Reyes Rodríguez Mondragón por enseñarme con paciencia a leer a las instituciones, por formarme con rigor en el mundo del Derecho y por comprender la combinación trabajo y estudio. Gracias a su extraordinario apoyo tuve las condiciones para empezar, desarrollar y concluir esta tesis.

Poseo un especial e infinito agradecimiento al Dr. Marcos del Rosario Rodríguez por su constante confianza en mi carrera profesional y por compartir y enseñarme los ideales de la academia. Gracias también por revisar con paciencia e interés las diferentes versiones de este documento, por sus atinadas observaciones que elevaron la calidad de este trabajo y por todo su apoyo durante el proceso de titulación.

Mi profundo y especial agradecimiento al Mtro. Gustavo Garduño Domínguez, por apoyarme y compartirme sus conocimientos a lo largo de la maestría, por su inagotable paciencia, sus valiosas, constantes y severas pero constructivas aportaciones a esta tesis pero, sobre todo, por su invaluable amistad.

Al Dr. Santiago Nieto Castillo, quien dirigió esta tesis profesional, y a mi profesor el Dr. Juan Manuel Acuña por su especial apoyo durante el proceso de titulación.

Gracias a Luis Manuel Becerra, mi compañero de vida, por motivarme todos los días a terminar este documento, por ser mi soporte en esta etapa y vivir a mi lado este proceso.

## Índice

Introducción .....	1
Capítulo 1 El principio de igualdad y el fenómeno de discriminación .....	8
1.1 El valor y el derecho a la igualdad .....	8
1.2 La discriminación de género .....	12
1.2.1 Tipos de discriminación .....	14
1.3 La naturaleza estructural de la discriminación de las mujeres .....	16
1.4 La discriminación de las mujeres en el ejercicio de cargos electivos .....	21
1.4.1 Las ideas “liberales” del siglo XVIII y XIX y su influencia en la participación de las mujeres en la política en México .....	22
1.4.2 El reconocimiento del derecho al voto en la mitad del siglo XX .....	24
1.4.3 La presencia de mujeres en los cargos electivos en el siglo XXI .....	27
1.5 Las acciones afirmativas en materia político-electoral .....	31
Capítulo 2 Los principios a considerar en la implementación de las acciones afirmativas 39	
2.1 El principio democrático.....	40
2.1.1 La relación entre representación política y democracia .....	40
2.1.2 El sistema electoral y su vínculo con la representación política .....	41
2.1.3 Tipos de candidaturas y su relación entre el votante y el elegido.....	44
2.2 El principio de auto organización de los partidos políticos .....	47
2.2.1 El papel de los partidos políticos en un sistema de gobierno democrático..	48
2.3 El principio de seguridad jurídica .....	59
2.3.1 La seguridad jurídica formal.....	60
2.3.2 La seguridad jurídica material.....	62
Capítulo 3 La sentencia SUP-JRC-680/2015 <i>caso Morelos</i> .....	67
3.1 Las elecciones a diputaciones de representación proporcional de 2015 en Morelos .....	67
3.2 Impugnación de la medida ante la Sala Superior del TEPJF y la decisión en la sentencia SUP-JRC-680/2015 .....	78
Capítulo 4 Repensar el análisis de constitucionalidad de la acción afirmativa en la sentencia SUP-JRC-680/2015 <i>caso Morelos</i> .....	84
4.1 El principio de igualdad.....	85

4.1.1	Consideraciones a las razones de la Sala Superior en relación al principio de igualdad	85
4.1.2	La discriminación en la postulación de candidaturas a diputaciones por representación proporcional en Morelos .....	88
4.1.3	Análisis del objetivo de la acción afirmativa del IMPEPAC.....	92
4.2	Propuesta de análisis de los principios democrático, auto organización de los partidos políticos y seguridad jurídica.....	94
	Conclusiones .....	103
	Bibliografía.....	106

## Introducción

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JRC-680/2015 el 26 de agosto de 2015. El problema jurídico que resolvió fue la constitucionalidad de la acción afirmativa que implementó el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) sobre la asignación de diputaciones por representación proporcional para integrar el Congreso del Estado de Morelos para el periodo 2015-2018.

La acción afirmativa consistió en alterar el orden de prelación de las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional que presentaron los partidos políticos, de tal manera que las diputaciones se asignaron a las candidaturas del género femenino ubicadas en el segundo lugar de cada lista.

La Sala Superior declaró inconstitucional esta medida por varias razones, entre ellas, porque la paridad de género en la ley se contempla únicamente en la postulación de candidaturas electorales; se violó la voluntad del electorado que se sustenta en el principio democrático, el derecho de asociación que se soporta en el principio de auto organización de los partidos políticos y, el derecho a la certeza que se respaldan en el principio de seguridad jurídica.

Esta sentencia ofrece al Derecho un problema relevante acerca de los parámetros de validez de una acción afirmativa que se sustenta en el principio de la igualdad, pero se enfrenta a principios de idéntica valía como lo son el democrático, el de auto organización de los partidos políticos y el de seguridad jurídica.

La importancia radica en que la decisión sobre uno u otro impacta directamente en los alcances de las acciones afirmativas en materia político-electoral, pues la sentencia delimita su diseño e implementación frente a los problemas de discriminación de género en las candidaturas electorales.

Desde el punto de vista institucional, las acciones afirmativas en materia político-electoral incursionaron en México como políticas destinadas a combatir prácticas discriminatorias en las decisiones de los partidos políticos. Estas políticas se implementaron como producto de un consenso internacional a partir de la década de los noventas. Por tanto, no sorprende que en países como México las acciones afirmativas se reconocieran en las estructuras institucionales a partir de esa década. Sin embargo, desde el punto de vista pre-institucional, esta medida es un instrumento para proteger el principio de igualdad que se sustenta en el valor de la dignidad de las personas.

Después de veinte años de implementarse las acciones afirmativas en México, los logros son evidentes, pues la presencia de mujeres en los cargos de elección popular ha incrementado de forma considerable. Asimismo, los operadores jurídicos han fortalecido la figura de las acciones afirmativas en las sedes judiciales, pues desde ahí se han impulsado acciones que, posteriormente, se han materializado en reformas legislativas.

Sin embargo, pese a los logros la resistencia por los partidos políticos aún permanecen. Es fecho que se reproducen las prácticas discriminatorias ya que a pesar de que formalmente cumplen a cabalidad con las reglas establecidas en la ley, en la realidad continúan manteniendo situaciones que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos.

De esta manera, el diseño institucional permite que las decisiones de los partidos políticos se sometan al escrutinio de los Tribunales Constitucionales, de modo que estos órganos adquieren un papel estratégico para combatir y erradicar estas prácticas.

En ese sentido, del estudio de la acción afirmativa en la sentencia SUP-JRC-680/2015 se advierten tres problemas: a) la Sala Superior analizó la medida bajo una visión restringida del principio de igualdad, pues de acuerdo a este tribunal, la

acción afirmativa se dirigía a lograr el cincuenta por ciento de mujeres en la integración del congreso, sin embargo, se considera que esto no fue así pues la acción afirmativa se dirigía a combatir una situación de desigualdad en la postulación de candidaturas; b) la Sala Superior no se basó en un diagnóstico sobre la forma de postulación de las candidaturas de los partidos políticos en Morelos y tampoco analizó los fines y valores de los principios constitucionales para determinar los límites de unos principios frente a otros, sino se limitó a examinarlos de forma descriptiva, con base en el contenido normativo contemplado en el derecho positivo; y, c) su decisión limitó la posibilidad a las autoridades electorales de diseñar acciones afirmativas distintas a las establecidas en la postulación de las candidaturas electorales.

La decisión es relevante ya que cierra de forma tajante la posibilidad de establecer acciones afirmativas para la fase de resultados electorales y, por tanto, eso supone que las autoridades electorales no podrán implementar medidas para combatir prácticas discriminatorias que se visualicen antes o después de la jornada electoral.

Para superar estos problemas, este trabajo de investigación propone un análisis alternativo para declarar la validez de la acción afirmativa que busca determinar que, contrario a la decisión de Sala Superior, hay razones suficientes para determinar que los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica se pueden desplazar frente al principio de igualdad.

Cabe señalar que existen diferentes aproximaciones al problema que se analiza, como por ejemplo el criterio interpretativo gramatical o el sistemático, sin embargo, la propuesta de investigación se basa en el criterio interpretativo funcional que atiende a los fines de la norma más allá de su literalidad o sistematicidad. Este criterio es sustentado ampliamente por el profesor Jerzy Wróblewski,<sup>1</sup> quien utiliza

---

<sup>1</sup> Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Fontamara, México, 2008.

los principios jurídicos para la integración e interpretación del Derecho.

En cuanto a su estructura, esta investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se analiza el principio de igualdad y el fenómeno de la discriminación de género. Para esto, primero se estudia el valor de la igualdad en las interacciones humanas más allá de las estructuras institucionales; después, se analiza el derecho a la igualdad de cariz colectivo que se relaciona con una visión estructural y, de acuerdo con esta perspectiva, se incluyen datos históricos y sociales para demostrar la naturaleza sistemática y estructural del fenómeno de discriminación del género femenino en México, que abarca diferentes ámbitos de la sociedad, entre ellos el que nos ocupa, que es la política.

De modo que, finalmente, se analizan las acciones afirmativas en materia electoral desde una visión instrumental, es decir, como un medio diseñado para combatir situaciones de desigualdad fáctica en la postulación de candidaturas electivas cuyo fin es salvaguardar el principio de igualdad.

En este mismo capítulo se definirán las bases del principio de igualdad que permitirá identificar los límites de los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica y justificar la acción afirmativa que se estudia en este trabajo de investigación.

En el capítulo dos se analizan los principios democrático, de auto organización de los partidos y de seguridad jurídica. Respecto al principio democrático, primero se estudia la función de la democracia representativa como sistema de gobierno que se destaca, entre otros, por respetar la voluntad de los electores para renovar a los representantes que dirigen la vida política de la sociedad; y, después, se analizan los diferentes mecanismos de renovación de los representantes, principalmente el sistema de representación proporcional de lista cerrada y bloqueada y la relación que genera este sistema entre el representado y el representante. Esto permitirá identificar si la voluntad del electorado, sustentado

en el principio democrático, se restringe con la implementación de la acción afirmativa.

Respecto al principio de auto organización de los partidos políticos, primero se estudia a los partidos políticos como herramientas indispensables en una democracia representativa y, después, se analizan sus funciones y su relación con el derecho fundamental de asociación política. Esto permitirá identificar cuáles son los límites del principio de auto organización de los partidos políticos frente al principio de igualdad.

Finalmente, respecto al principio de seguridad jurídica, el estudio admite dos visiones, por un lado, una visión formal que exige consistencia normativa estructural y funcional de las normas y, por el otro, una visión material que no sólo exige los requerimiento de la visión formal sino, además, exige la justicia de sus normas. Esto permitirá identificar la visión de la seguridad jurídica que se armoniza con el principio de igualdad para el estudio de validez de la acción afirmativa.

En el capítulo tres se explica la sentencia de la Sala Superior SUP-JRC-680/2015. Para esto, en primer lugar se describe el contexto de las elecciones a diputaciones por representación proporcional en el 2015 en el estado de Morelos; en segundo lugar, se expone en qué consistió la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC y sus razones para justificar la adopción de esta medida; en tercer lugar, se relata cómo el problema llegó a la Sala Superior; y, en cuarto lugar, se expone el análisis que realizó la Sala Superior para declarar inconstitucional la acción afirmativa.

En el capítulo cuatro se propone un análisis de la acción afirmativa con el propósito de ofrecer razones para justificar su validez. Para esto, en primer lugar se analiza el principio de igualdad y se discute con las razones que ofreció la Sala Superior sobre este principio; después se propone un diagnóstico de la acción afirmativa implementado por el IMPEPAC que, principalmente, consiste en

determinar si en Morelos existió un problema de discriminación en la postulación de candidaturas de representación proporcional; y, finalmente, se analiza si la medida se dirigía a combatir ese problema. En segundo lugar se analizan las razones que ofreció la Sala Superior al estudiar los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica de tal manera que se ofrecen argumentos para justificar sus límites frente al principio de igualdad.

Por último, se establece un apartado de conclusiones en donde se señalan los puntos más relevantes que se recabaron en esta investigación para comprobar la hipótesis. Esta consiste en que es constitucional la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC en la asignación de diputaciones de representación proporcional en las elecciones de 2015, porque los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica efectivamente se deben desplazar frente al principio de igualdad.

Cabe señalar que esta tesis se limita únicamente a analizar los principios que se desprenden de la sentencia SUP-JRC-680/2015 que es objeto de estudio de esta investigación como lo son el democrático, el de auto organización de los partidos políticos y el de seguridad jurídica; por tanto, no pretende analizar otros principios que se podrían involucrar en el estudio de constitucionalidad de esta acción afirmativa como, por ejemplo, el principio de división de poderes que se materializa en la facultad de configuración legislativa para diseñar acciones afirmativas.

Es importante destacar que en la doctrina hay diferentes concepciones acerca de estos principios, sin embargo, no es motivo de este trabajo abrir un debate filosófico al respecto, sino sólo destacar aquellas posturas razonables que favorecen a la justificación de la medida. De modo que esta investigación se limita a proponer una alternativa para interpretar los principios que rigen la implementación de la acción afirmativa del IMPEPAC, pero esto no significa que los argumentos sean insuperables; por el contrario, admite que existen diferentes

formas de analizar la acción afirmativa y cada forma ofrece razones legítimas para defender la validez o invalidez de la medida.

Las acciones afirmativas en materia política no son la única vía para solucionar de forma absoluta los problemas de discriminación de las mujeres, es obvio que se requiere de medidas adicionales en otros ámbitos de la sociedad que evidentemente superan la capacidad de análisis de este trabajo de investigación. Por tanto, esta investigación se centra en cómo los tribunales electorales pueden contribuir, desde su trinchera, a combatir el problema de discriminación de las mujeres en el ámbito político-electoral.

En este orden de ideas, esta tesis propone una alternativa de análisis de las acciones afirmativas que buscan contribuir en la formación de partidos políticos más igualitarios y, por tanto, construir una sociedad más justa. Además, este trabajo permite repensar la metodología para analizar las acciones afirmativa en materia político-electoral por parte del TEPJF y, con esto, proponer a la rama del Derecho Procesal Constitucional una forma de analizar un acto de autoridad con el fin de proteger el principio de igualdad.

## **Capítulo 1 El principio de igualdad y el fenómeno de discriminación**

En este capítulo se analiza el contenido del principio de igualdad y el fenómeno de la discriminación de género. Para esto, en primer lugar, se explica en qué consiste el valor y el derecho a la igualdad; en segundo lugar, se determina en qué reside el fenómeno de la discriminación de género, su naturaleza estructural y sus diferentes tipos; en tercer lugar, se estudia la discriminación de las mujeres en los cargos electivos en México. Se muestra cómo esa discriminación han transcurrido en las ideas liberales del siglo XVIII y XIX, posteriormente con el reconocimiento del derecho al voto hasta la mitad del siglo XX y, finalmente, con la escasa presencia de mujeres en los cargos electivos en el siglo XXI; y, en cuarto lugar, se analizan las acciones afirmativas en materia electoral desde una visión instrumental, es decir, como un medio diseñado para combatir situaciones de desigualdad fáctica en el acceso de las mujeres en los cargos electivos.

### **1.1 El valor y el derecho a la igualdad**

Al estudiar el principio de igualdad es importante distinguir que en él recaen al mismo tiempo la igualdad como valor moral y como derecho legal. A continuación se explicará en qué consiste cada uno de ellos.

#### **a) El valor moral de la igualdad**

La noción de “derecho” no se refiere a normas primarias o secundarias de los sistemas normativos, sino a las razones que justifica la existencia de tales normas. Por tanto, estas razones son necesariamente anteriores a las reglas, de modo que son el estándar que determinan cuáles reglas son aceptables y cuáles no lo son.<sup>2</sup>

Es por esto que el derecho a la igualdad no se debe analizar como una norma que

---

<sup>2</sup> Cfr. Alegre, Marcelo “Igualdad y discurso moral”, *ISONOMÍA*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, núm. 23, Octubre, México, 2005, pág. 125.

forma parte de un sistema legal, sino como un valor moral en la interacción humana más allá de las estructuras institucionales. En otras palabras, la igualdad es un valor pre-institucional, no un valor que surge a través del diseño institucional.<sup>3</sup>

Pero vale la pena preguntar ¿cuáles son las razones que justifican el carácter fundamental del valor de la igualdad?

La idea del valor de la igualdad moral básica consiste en que todos los seres humanos están investidos de la misma dignidad y son susceptibles de la misma consideración y respeto. Bajo esta idea, ser humano es, en sí mismo, suficiente fundamento para ser respetado y ser tratado como portador de igual valor moral por los miembros de una sociedad.<sup>4</sup>

Pero ¿qué hace a los seres humanos básicamente iguales? Se destacan, en sentido amplio, dos opciones. La primera acude a la racionalidad que, de acuerdo a Rawls, es la capacidad de dar y recibir justicia, de sentir dolor o disfrutar del placer o la felicidad, de la inteligencia, la sensibilidad moral, etcétera; y, la segunda, acude a los rasgos de la moral en la deliberación humana, es decir, reconocer la igual categoría de todos los miembros que forman parte de esa deliberación.<sup>5</sup>

De acuerdo a Green, el resultado de no aceptar la igualdad sería la “guerra de todos contra todos” que señalaba Hobbes<sup>6</sup> y, en ese sentido, conforme a Nagel la supuesta inescapabilidad de estas concepciones, desde la visión Kantiana, implica que el ser humano no está completamente libre de ser amoral o insusceptible de

---

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 138.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 115 y 129.

<sup>5</sup> Ibidem, págs.132-134.

<sup>6</sup> Green, Ronald M., *Religion and Moral Reason*, Oxford University Press, New York, 1988, pág. 140.

demandas morales. Para este estudioso, es esto lo que nos hace personas.<sup>7</sup>

En ese sentido, reconocer a los otros como personas también implica que uno mismo se conciba como un ser idéntico a otro ser humano. En esto consiste la universalidad: reconocer a los otros y reconocerse a uno mismo como iguales.<sup>8</sup>

En cuanto a la discriminación de género, quien niegue la igualdad moral básica de las mujeres debe explicar por qué razón un factor tan irrelevante como el género, es relevante para que las mujeres merezcan menos respeto que el resto de los seres humanos; y, además, si la deliberación es una práctica destinada a reconocer la igual categoría de todos los miembros que forman parte de esa deliberación, también debe explicar por qué las mujeres deben contar menos que otros en el desarrollo de dicha práctica, siendo que todos disponen de dicha capacidad.<sup>9</sup>

#### b) El derecho a la igualdad

Una vez identificadas las razones que justifican el carácter fundamental del valor de la igualdad, ahora se explicará cómo se concibe habitualmente el derecho a la igualdad contemplado en los mecanismos institucionales diseñados para regular las interacciones humanas como lo es, por ejemplo, la Constitución.

En ese sentido, se identifican dos formas de ver el derecho a la igualdad: i) como igualdad de trato ante la ley que, a su vez, se subdivide en igualdad formal e igualdad sustantiva; y, ii) igualdad como no sometimiento.<sup>10</sup>

Por un lado, el derecho a la igualdad formal es la versión más limitada del principio

---

<sup>7</sup> Cfr. Nagel, Thomas, *The Possibility of Altruism*, Princeton University Press, Princeton, 1978, pág. 14.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 100.

<sup>9</sup> Cfr. Alegre, Marcelo, *op. cit.*, pág. 142.

<sup>10</sup> Ronconi Liliana y Vita Leticia, "El principio de igualdad en la enseñanza del Derecho Constitucional", *Revista sobre enseñanza del Derecho*, año 10, núm. 19, Buenos Aires, 2012, pág. 38.

de igualdad ya que consiste en la noción de igualdad ante la ley. Es decir, consiste en que todos los que pertenecen a una misma categoría, establecida por el legislador, sean tratados de la misma forma.<sup>11</sup> Esta visión no dice nada sobre la legitimidad de esa categorización ni sobre cómo deben ser tratados qué individuos con qué propiedades.<sup>12</sup> Esta concepción garantiza que las leyes sean iguales para todos y que desaparezca cualquier tipo de privilegio.<sup>13</sup>

Por el otro, el derecho a la igualdad sustantiva también es conocida como el postulado de la diferenciación, pues exige no considerar la igualdad formal en sentido estático, sino dinámico. Al respecto, Pérez Luño señala que la igualdad no puede ser concebida, en todas las ocasiones, como absoluta identidad de trato, sino se deben tener presentes las condiciones estructurales de la realidad, de otra manera, la igualdad sería una noción vacía, inútil e injusta. Para este jurista, la igualdad entendida mecánicamente y aplicada de manera uniforme como un criterio formal y abstracto, podría generar desigualdades reales.<sup>14</sup>

La base de la igualdad formal y la igualdad sustantiva está constituida por la fórmula clásica de Aristóteles:<sup>15</sup> “hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual” que, de acuerdo a Alexy, se puede presentar de la siguiente manera:<sup>16</sup>

1. Si no hay razón suficiente para permitir un trato desigual, entonces, está ordenado un trato igual

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 351.

<sup>13</sup> Ricoy Casas, Rosa María “El principio de igualdad y la no discriminación por razón de sexo”, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Fabra Zamora, Jorge Luis et al. (eds.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, vol.1, México, 2015, pág.1648.

<sup>14</sup> Cfr. Pérez Luño, Enrique Antonio, *Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, Dykinson, Madrid, 2005, pág. 28.

<sup>15</sup> Aristóteles, *La política*, trad. de Patricio De Azcárate Corral, Espasa Calpe, Madrid, 1997, pág. 122. Aristóteles señalaba: “Así la igualdad parece de derecho común, y sin duda lo es, no para todos sin embargo, sino sólo entre iguales; y lo mismo sucede con la desigualdad: es ciertamente un derecho, pero no respecto de todos, sino de individuos que son desiguales entre sí.”, <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc3f4n2>

<sup>16</sup> Alexy, Robert, op. cit., pág. 382.

2. Si hay razón suficiente para ordenar un trato desigual, entonces, está ordenado un trato desigual

Al respecto, Alexy indica que el primero consiste en un derecho a la omisión de tratos desiguales cuando existan razones suficientes para permitir un trato desigual; y que el segundo consiste en el derecho a la actuación positiva del Estado a ser tratado desigualmente cuando existe una razón suficiente que ordene un trato desigual.<sup>17</sup>

Finalmente, el derecho a la igualdad estructural o como no sometimiento parte de una perspectiva en la que resulta relevante la incorporación de datos históricos y sociales que muestre el fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad. Esta concepción del principio de igualdad se apoya en la idea de que el derecho no puede ser completamente ciego a las relaciones existentes en un determinado momento histórico entre diferentes grupos de personas.<sup>18</sup>

Hechas estas precisiones, se puede señalar que el derecho a la igualdad de género reconocido en la constitución se sustenta en que las mujeres tienen el derecho de ser tratadas con la misma consideración y respeto que los hombres y exige al Estado a actuar de forma desigual a favor del género femenino cuando existan razones que justifiquen ese trato diferenciado como lo es, por ejemplo, para combatir situaciones de discriminación contra las mujeres.

## **1.2 La discriminación de género**

La desigualdad de género es un problema cultural que afecta a las mujeres en diferentes ámbitos de la sociedad y atenta en contra de la libertad de ejercer y disfrutar los derechos humanos, lo cual es una violación que impacta directamente

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Saba, Roberto, "(Des)igualdad estructural", *Revista Derecho y Humanidades*, Universidad de Chile, núm. 11, Chile, 2005, pág. 125.

en el valor moral de la igualdad humana que se sustenta, a su vez, en el valor la dignidad de las personas.

Esta desigualdad es producto de la discriminación de las mujeres surgida a través de procesos psicológicos generados por estigmas y prejuicios sociales que se han reproducido en el tiempo y que se transmiten de un individuo a otro por varias generaciones. Estos estigmas y prejuicios sociales se dividen principalmente en dos: en los atributos que categorizan a las mujeres y en el valor que la sociedad otorga a esos atributos.

Respecto al primero, las mujeres han sido categorizadas como personas miedosas, frágiles, débiles, cooperativas, emocionales, ilógicas, irracionales, conciliadoras, pacientes, precavidas, flexibles, etcétera; y, respecto al segundo, estos atributos se han valorado socialmente como ideales para el trabajo en la esfera domestica-privada, por tanto, responden a menos acceso a trabajos de prestigio, posiciones de poder y toma de decisiones.<sup>19</sup>

De acuerdo a Goffman<sup>20</sup> el estigma explica las conductas de prejuicio hacia determinadas personas debido a su pertenencia grupal o colectiva. Estas personas en la sociedad se categorizan con atributos considerados “naturales” en cuanto a que son miembros de esa colectivo de personas.<sup>21</sup> Los seres humanos categorizan a través de procesos irracionales, es decir, sin estar conscientes sobre las razones de ese trato y sin cuestionarlo. Por tanto, cuando un extraño se presenta frente otro, es probable que se anticipe su “categoría y atributos”.<sup>22</sup>

Goffman indica que estos atributos pueden ser poco deseables en la sociedad, por ejemplo, una persona se puede categorizar como dañina, peligrosa o débil y a eso

---

<sup>19</sup> Cfr. Mora, Luis (Coord.), *Igualdad y equidad de género: aproximación teórico-conceptual*, Fondo de Población de Naciones Unidas, vol. 1, 2006, págs. 35 y 36.

<sup>20</sup> Psicólogo y Sociólogo, Investigó especialmente el comportamiento que rigen las interacciones sociales que asignan un lugar a cada individuo en la jerarquía social.

<sup>21</sup> Cfr. Goffman, Erving, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Simon & Schuster, Nueva York, 1986, págs. 11-13.

<sup>22</sup> Idem.

se reduciría el pensamiento. Por tanto, estos atributos se denominan estigmas, especialmente cuando su efecto desacreditador se extiende dentro de la categoría social que se transforma en un defecto, limitación o minusvalía.<sup>23</sup>

En ese sentido, aunque las categorías de estigma y prejuicio están íntimamente relacionadas hay que distinguirlas. La primera, como ya se señaló, se caracteriza por categorizar a las personas con atributos desacreditadores y, la segunda, según el profesor Allport, es una actitud hostil hacia una persona que pertenece a un colectivo simplemente porque pertenece él y, por tanto, se presume que tiene las cualidades objetables adscritas al grupo.<sup>24</sup>

Hecha esta salvedad, se puede concluir que la fuente de las prácticas discriminatorias hacia las mujeres descansa en estigmas y prejuicios sociales que las categorizan con atributos no orientados a lo individual, sino a lo grupal. En ese sentido, los estigmas de las conductas femeninas como actos de debilidad y de escasa racionalidad depende de una percepción previa y socialmente extendida de las mujeres como seres inferiores y no merecedoras de trato equitativo. Depende, en suma, de un juicio negativo previamente construido que pende sobre toda mujer, sea cual sea su realidad concreta.<sup>25</sup>

### **1.2.1 Tipos de discriminación**

La discriminación de género se puede materializar de diferentes maneras, desde una exclusión en la ley hasta los más sutiles comportamientos. De acuerdo a Barrère los tipos de discriminación se clasifican de la siguiente manera:<sup>26</sup>

- a. Directa: los tratamientos desfavorecen de forma irracional y se efectúan

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Cfr. Allport, Gordon W., *The Nature of Prejudice*, Perseus Books Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1979, pág. 7.

<sup>25</sup> Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, Colección Estudios, núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2006, México, pág. 107.

<sup>26</sup> Barrère Unzueta, María Ángeles, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Cívitas, Madrid, 1997, págs. 23-26.

explícitamente sobre la base del criterio que define el tipo de persona que resulta discriminada

- b. Indirecta: se presenta cuando se utiliza un criterio no definitorio que, sin embargo, tiene el efecto de desfavorecer al grupo en cuestión
- c. Deliberada: se trata de una discriminación pretendida o intencionada
- d. Inconsciente: Se refiere a una discriminación casual o aleatoria

Barrère indica que la discriminación directa e indirecta puede ser tanto deliberada como inconsciente, pues muchas veces se presupone que la discriminación directa es deliberada mientras la indirecta es inconsciente.<sup>27</sup>

De igual modo, es importante señalar que la discriminación no está definida solamente por un acto puntual e institucional sino que se identifica de forma objetiva, independientemente de las intenciones y de los motivos.<sup>28</sup>

En ese sentido, una práctica que pretende ser neutral pero que tiene efectos discriminatorios es una práctica discriminatoria en sí, por tanto, para sostener que una práctica es discriminatoria no es necesario que la discriminación esté en la letra de la ley, sino que también se debe analizar sus efectos.<sup>29</sup>

En ese sentido, para analizar un caso que se relacione con la discriminación de género es importante que los operadores y las operadoras del derecho estudien los efectos de las leyes, más allá de su redacción o cumplimiento.

---

<sup>27</sup> Ibidem, pág. 25.

<sup>28</sup> Urteaga, Eguzki, "Las políticas de discriminación positiva", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, octubre-diciembre, Madrid, 2009, pág. 203.

<sup>29</sup> Facio Montejo, Alda, *Cuando el género suena cambios trae*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, San José, Costa Rica, 1992, págs. 58 y 59.

### 1.3 La naturaleza estructural de la discriminación de las mujeres

La discriminación de las mujeres se caracteriza por ser de naturaleza estructural. Al respecto Saba señala que esta naturaleza consiste en que no se deriva de una práctica discriminatoria concreta y aislada, sino que es producto de acciones sistemáticas y perdurables en el tiempo debido a prácticas sociales complejas y sistemas de creencias que desplazan a las mujeres en diferentes sectores de la sociedad y en diferentes escalas.<sup>30</sup>

Como se señaló, este sistema de creencias esta socialmente extendido y se genera sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida y tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.<sup>31</sup>

Los efectos de la discriminación de género impactan en la vida diaria de diferentes formas. Por citar unos ejemplos y de acuerdo a estudios publicados por el Banco Mundial, algunos de los factores que demuestran la discriminación contra las mujeres son:<sup>32</sup>

Culturales	Económicos	Políticos
Socialización por separado según el género	Dependencia económica de la mujer respecto al varón	Presencia insuficiente de la mujer en las esferas del poder, la política, los medios de comunicación y en las profesiones médica y jurídica
Definición cultural de los roles sexuales apropiados	Restricciones en el acceso al dinero contante y al crédito	Trato poco serio de la violencia doméstica
Expectativas asignadas a los diferentes roles	Leyes discriminatorias en materia de herencia, derecho de propiedad, uso	Concepción de la vida familiar como un asunto privado y fuera del alcance del control del

<sup>30</sup> Cfr. Saba, Roberto, op. cit., págs. 125 y 126.

<sup>31</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, op. cit., pág. 26.

<sup>32</sup> Heise, Lori L., *Violence Against Women. The Hidden Health Burden*, The World Bank, Washington, D.C, 1994, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265\\_3970716144635/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265_3970716144635/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

dentro de las relaciones	del terreno público, y pago de pensiones alimenticias a divorciadas y viudas	Estado
Creencia en la superioridad innata de los varones	Restricciones en el acceso al empleo en los sectores formales e informales	Riesgo de desafiar el <i>status quo</i> o las doctrinas religiosas
Sistemas de valores que atribuyen a los varones el derecho de propiedad sobre mujeres y niñas	Restricciones en el acceso de las mujeres a la educación y a la capacitación	Restricciones en la organización de las mujeres como fuerza política
Concepción de la familia como esfera privada bajo el control del varón	Exclusión de las mujeres en el ámbito laboral	Restricciones en la participación de las mujeres en el sistema político organizado
Tradiciones matrimoniales (precio de la novia, dote)	Brecha laboral entre los hombres y las mujeres aunque elaboren las mismas actividades	
El mito de la marginalidad (la violencia de género no es un problema social sino algo excepcional)		
El mito sobre las mujeres maltratadas (que desplaza la responsabilidad de ellos a ellas y las culpabiliza por lo que les sucede, bien sea porque su personalidad constituye un "polo de atracción de la violencia", bien porque son ellas las que la consienten)		

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) de acuerdo a un estudio global y regional sobre la violencia contra la mujer en 2013,<sup>33</sup> determinó que la violencia se considera un importante problema de salud pública, una violación

<sup>33</sup> OMS, *Global and regional estimates of violence against women*, Italia, 2013, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf?ua=1)

flagrante de los derechos humanos y un fenómeno omnipresente en todo el mundo.<sup>34</sup>

México no está exento de los índices de violencia. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares que presentó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2011, al menos el 40% de las mujeres ha vivido un incidente de violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito.<sup>35</sup>

Asimismo, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en 2014 arrojó que en México pese a que el 51.2% de la población eran mujeres, la situación social, económica y laboral entre mujeres y hombres era distinta por las siguientes razones:<sup>36</sup>

- a. Mercado laboral: las mujeres se incorporan en menor proporción al mercado laboral que los hombres. De entre las mujeres de 15 años y más, 43.3% realizaron una actividad económica o buscaron trabajo, en contraste con 78.2% de los hombres del mismo grupo de edad; y, es más común entre los hombres ser empleadores que entre las mujeres, y con mayor frecuencia éstas se ocupan sin recibir ningún tipo de pago.

---

<sup>34</sup> De acuerdo al último informe de la OMS en el año 2013, se advierte que: a) Globalmente, el 35% de las mujeres del mundo entero han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja o de violencia sexual por parte de personas distintas de su pareja; b) En todo el mundo, casi un tercio (el 30%) de todas las mujeres que han mantenido una relación de pareja han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja. En algunas regiones, esta cifra puede llegar a ser de hasta el 38%; c) A nivel mundial, el 38% del número total de homicidios femeninos se debe a la violencia conyugal; d) Las mujeres que han sido víctimas de abusos físicos o sexuales por parte de su pareja corren un mayor riesgo de padecer una serie de problemas de salud importantes; f) A nivel mundial, el 7% de las mujeres han sido agredidas sexualmente por una persona distinta de su pareja. Asimismo, la OMS expuso que a nivel mundial la combinación entre violencia sexual ejercida por la pareja y por alguien fuera de la pareja o ambas entre todas las mujeres de 15 años o más, las tasas de prevalencia fueron los siguientes: África, 45.6%; Américas, 36.1%; Asia Sudoriental, 40.2%; Europa, 27.2%; Mediterráneo Oriental, 36.4%; Pacífico Occidental, 27.9%; Países de altos ingresos, 32.7%.

<sup>35</sup> INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf)

<sup>36</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2014, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

- b. Diferencias salariales: poco más de la mitad de las personas que ganan hasta un salario mínimo son mujeres, pero tan sólo el 29.2% percibe más de 5 salarios mínimos.
- c. Uso del tiempo: descontando el tiempo dedicado a cuidados personales, las mujeres dedican 47.7% de su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados, mientras que los hombres dedican el 17%.
- d. Liderazgo y participación: en 2014, el 35.2% de los puestos directivos de la administración pública en el país eran ocupados por mujeres.

Retomando el informe de la OMS en 2013, esta organización indicó que la violencia contra las mujeres no se trata de un pequeño problema que sólo afecta a algunos sectores de la sociedad, sino más bien de un problema de salud pública mundial de proporciones epidémicas, que requiere la adopción de medidas urgentes.<sup>37</sup>

Asimismo, el compromiso de adoptar medidas para combatir la violencia y la desigualdad de género también ha sido retomado por otros organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>38</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>39</sup>

Para esto, las operaciones de financiamiento aprobadas por el Banco Mundial desde 1990 hasta 2013 para erradicar la desigualdad y la violencia de género fueron las siguientes:<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> OMS, op, cit., nota. 32.

<sup>38</sup> Banco Mundial, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, 2001, <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/spanishprsumm.pdf>

<sup>39</sup> OCDE, Estudios económicos de la OCDE para México, enero, 2015, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

<sup>40</sup> Todas las estrategias de los países que integran el Grupo del Banco Mundial, elaboradas en el ejercicio de 2014, se basaron en evaluaciones sobre el género, mientras que el 95 % de las operaciones de financiamiento aprobadas incorporaron esta materia en al menos una dimensión — análisis, medidas, y/o seguimiento y evaluación. Las cifras pueden consultarse en: “Gender Equality Is Key to Achieving the MDGs”, <http://www.worldbank.org/mdgs/gender.html>

- 1990-2005: \$5,500 millones de dólares en financiamiento para programas de educación de las niñas
- 2010: \$800 millones de dólares para proyectos agrícolas que incluyen a agricultoras
- 2010-2013: la proporción total del financiamiento que incorpora la perspectiva de género aumentó de 54 % a 98 %, o casi \$31,000 millones de dólares en el ejercicio de 2013

Por su parte, la OCDE en el informe que elaboró para México en 2015 destacó que para impulsar el crecimiento del país y mejorar en áreas como educación, seguridad, vivienda, balance vida-trabajo y salud, era necesario reducir las brechas de desigualdad de género y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.<sup>41</sup>

En ese mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha determinado que incorporar a las mujeres a la fuerza de trabajo proporciona independencia económica y ofrece nuevas oportunidades de formarse.<sup>42</sup>

Finalmente, se insiste en que la discriminación contra la mujer en México sólo puede entenderse en un contexto de desigualdad profundamente arraigada en la sociedad. No se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades, fundadas en una cultura de discriminación basada en el género.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> OCDE, op, cit., págs. 11 y 28.

<sup>42</sup> CEDAW, Informe de México producido por el CEDAW y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/ OP.8/MEXICO, de 27 de enero de 2005, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25940/Informe\\_M\\_xico\\_Comit\\_\\_CEDAW\\_Protocolo\\_Facultativo\\_art\\_8.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25940/Informe_M_xico_Comit__CEDAW_Protocolo_Facultativo_art_8.pdf)

<sup>43</sup> Idem.

#### 1.4 La discriminación de las mujeres en el ejercicio de cargos electivos

Hasta este punto se ha explicado el fenómeno de la discriminación de género en la sociedad, a continuación se estudiará cómo este fenómeno en México ha excluido a las mujeres del ámbito político-electoral.

La poca presencia de mujeres en los espacios electivos genera indicios sobre la existencia de un problema de discriminación estructural que, además del ámbito familiar, laboral y económico, se extiende al ámbito político.

En México, las marcadas diferencias entre mujeres y hombres en las propuestas de los partidos políticos para ocupar sus candidaturas y en el ejercicio de los cargos electivos no puede ser un resultado accidental ya que, de otra manera, la presencia entre hombres y mujeres en la política resultaría aleatoria, por tanto, es racionalmente difícil concluir que los índices tan marcados disten de ser casuales.<sup>44</sup> En ese sentido, Barrère indica que nada resulta discriminatorio por “lógica” o “por naturaleza”.<sup>45</sup>

Por otra parte, la discriminación de las mujeres en el ámbito público tampoco es un hecho reciente, basta con analizar los orígenes del ejercicio de sus derechos civiles y políticos para darse cuenta que es una discriminación que también ha perdurado.

En ese sentido, la discriminación de las mujeres en la política se advierte en las ideas liberales del siglo XVIII y XIX, posteriormente, con el reconocimiento del derecho al voto hasta la mitad del siglo XX y, finalmente, con la escasa presencia de mujeres en los cargos electivos en el siglo XXI. A continuación se señalan las principales ideas que han marcado cada una de las épocas acerca de cómo se

---

<sup>44</sup> Cfr. Campos, Arantza, “Participación y representación política de las mujeres: El MF y el 100% de la representación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, núm. 99-100, País Vasco, 2014, pág. 748.

<sup>45</sup> Barrère Unzueta, María Ángeles, op. cit., pág. 21.

concebía la participación de las mujeres en la vida pública.

#### **1.4.1 Las ideas “liberales” del siglo XVIII y XIX y su influencia en la participación de las mujeres en la política en México**

La mayoría de las y los juristas en México han sido formados en el derecho público a partir de la categoría de ciudadanía que procede de la Revolución francesa de 1789 y que se funda en ideas tan poderosas como abstractas de igualdad: el sufragio igual universal, la igualdad social y la igualdad de oportunidades. Bajo esas ideas, todos los ciudadanos, con independencia de ser hombres o mujeres, ricos o pobres, jóvenes o mayores, etcétera, son iguales y lo que los unifica es, precisamente, la pertenencia común a la nación.<sup>46</sup>

Las señas ideológicas de la Revolución francesa eran la libertad, la igualdad y la fraternidad y era una nueva manera de entender las relaciones sociales y políticas. Sin embargo, esas ideas que son definidas en términos de universalidad cuando se concretaron políticamente en el derecho a la participación activa y formación política, se restringieron para las mujeres y los varones no autosuficientes (como los trabajadores y campesinos), entre otros.<sup>47</sup>

Paradójicamente, los grandes clásicos como Emanuel Kant y Rousseau que postularon la libertad y la igualdad como derechos naturales para todos los individuos, legitimaron el recorte político de esos derechos para las mujeres, a veces en nombre de una ontología femenina inferior o diferente a la masculina y otras veces en nombre de la tradición o de la oportunidad política.<sup>48</sup>

Por un lado, Kant justificaba la exclusión de las mujeres para ejercer el derecho al sufragio porque consideraba que carecían de autonomía para tomar decisiones,

---

<sup>46</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia. 2. Los problemas clásicos*, trad. de Santiago de Sánchez González, Alianza Universidad, Madrid, 2007, pág. 418.

<sup>47</sup> Cobo, Rosa, “Democracia paritaria y sujeto político feminista”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, Madrid, 2002, pág. 32.

<sup>48</sup> Idem.

ya que su existencia no dependía de ellas. Él señalaba que el empleado en casa de un comerciante, el sirviente que no está al servicio del Estado, el pupilo, todas las mujeres y, en general, cualquiera que se encontraba obligado a proveer –no por medio de una dirección personal sino según las órdenes de otro–, carecía de personalidad civil y su existencia no era más que un accesorio de la de otro. De modo que ese grupo, era simple administrador de la “cosa pública”, porque se debían mandar y proteger por otros individuos y, por consiguiente, no gozaban de ninguna independencia civil.<sup>49</sup>

Por otro lado, Jean-Jaques Rousseau –a quien se le debe la exclusión del carácter de ciudadanos a las mujeres en la Revolución francesa– fue considerado como el principal promotor de la categorización del colectivo “mujeres” como seres inferiores y débiles. Él consideraba estos adjetivos como una cualidad “natural” de las mujeres; además, señalaba que aunque las mujeres eran iguales a los hombres en cuanto a la anatomía –pues tienen los mismos órganos, las mismas necesidades y facultades– y tenían las mismas relaciones morales entre uno y otro, uno debía ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil, pues consideraba que esa era la ley de la naturaleza.<sup>50</sup>

Finalmente, Rousseau señaló que los deberes relativos de ambos géneros no eran ni podían ser los mismos, porque la naturaleza le confió a las mujeres el depósito de los hijos, por tanto, a ellas le correspondía responder por ellos. Para esto, destacó que era importante que las mujeres fueran pacientes, modestas, recatadas, atentas y debían tener buena reputación.<sup>51</sup>

Años después John Stuart Mill, con ideas más igualitarias pero sin abandonar el estigma de las labores del hogar como responsabilidad de las mujeres, señalaba

---

<sup>49</sup> Kant, Emanuel, *Principios metafísicos del derecho*, trad. de Gabino Lizárraga, Fondo Antiguo de la Universidad de Sevilla, Madrid, 1873, págs. 168 y 169, <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/principiosMetafisicosKant.pdf>

<sup>50</sup> Rousseau, Jean Jacques, *Emilio O La Educacion*, 1762, trad. de Ricardo de Viñas, págs. 248 y 249, [www.edu.mec.gub.uy/biblioteca.../Rousseau\\_JacquesRousseau\\_Emilio.txt](http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca.../Rousseau_JacquesRousseau_Emilio.txt)

<sup>51</sup> *Ibidem*, pág. 251.

que ellas eran capaces de desarrollarse en cualquier esfera que se propusieran. Sin embargo, consideraba que cuando se casaban, se podía entender que ellas elegían la administración del hogar y la crianza de los hijos como responsabilidades prioritarias durante algunos años de su vida según fuera necesario para lograrlo. Además señaló que las mujeres no debían renunciar a sus otros proyectos y ocupaciones, siempre y cuando fuera consistente con los requerimientos de las labores de cuidado.<sup>52</sup>

Al respecto, Habermas destacó la peculiaridad de la exclusión de las mujeres del ámbito de lo público y explicó que el desarrollo del principio democrático a partir de las revoluciones liberales no pudo extenderse a las mujeres porque, a diferencia del conflicto de clase, las transformaciones de las relaciones entre los géneros no sólo afectaban al sistema político o económico, sino también al ámbito nuclear y privado de la familia.<sup>53</sup>

En suma, se advierte que los grandes pensadores de los siglos XIX y XX encasillaron el rol de la mujer para desempeñar los trabajos del hogar y la reproducción, excluyéndola del ámbito público. En el siguiente apartado se demuestra cómo esas ideas influyeron en México incluso hasta la mitad del siglo XX cuando se les reconoció a las mujeres el derecho al votar.

#### **1.4.2 El reconocimiento del derecho al voto en la mitad del siglo XX**

Como ya se señaló, el derecho al voto de las mujeres no se incluyó en el catálogo de derechos que prometió la Revolución francesa<sup>54</sup> y sus consecuencias se

---

<sup>52</sup> Mill, Stuart John, "The subjection of women" (1869), *Essays on Sex Equality*, Rossi, Alice S. (ed.), University of Chicago Press and London, núm. 4, Chicago, 1970, pág.179.

<sup>53</sup> Cfr. Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, trad. de Antonio Doménech, Gili, Gustavo (ed.), Barcelona, 1994, págs. 8 y 9.

<sup>54</sup> Olimpia de Gouges fue la precursora del Movimiento Feminista del siglo XIX, en su "Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana" (1791) planteaba demandas inusitadas para la época: igualdad de derechos civiles, políticos, laborales y educativos, y derecho al divorcio como libre decisión de las partes, razón por la cuál murió en la guillotina durante el gobierno de Roberpierre. Véase Wallach Scott Joan, *Parité!. Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, trad. de Guillermina Cuevas Mesa, Fondo de Cultura Económica, 2012.

extendieron en México, pues las mujeres pudieron ejercer ese derecho hasta 164 años después, tal como se explica a continuación.

En México la democracia fue elegida como forma de gobierno en 1917 y para cumplir con sus presupuestos básicos se determinaron como prerrogativas del ciudadano votar, ser votado para los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión.<sup>55</sup>

La universalidad del voto representaba en ese momento toda una conquista política. Sin embargo, la Constitución de 1917 únicamente reconoció la calidad de ciudadano a los mexicanos mayores de 18 años –si eran casados– o de 21 –si eran solteros– que tuvieran un modo honesto de vivir.<sup>56</sup>

Como se advierte, aunque la exclusión no se estableciera de forma literal en la constitución, en la práctica las mujeres no formaron parte de esa universalidad. Fue hasta 1947 que el ex presidente Miguel Alemán Valdés emitió el decreto de reforma al artículo 115 constitucional, a través del cual reconoció a las mujeres la calidad de ciudadanas, pues se estableció el derecho a votar pero sólo en elecciones municipales.<sup>57</sup>

Llama la atención que el ex presidente Valdés en su discurso manifestara los mismos prejuicios y estigmas hacia las mujeres que tenían los pensadores del siglo XVIII y XIX pues señaló que aunque a las mujeres se les reconocieron los

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

<sup>56</sup> Artículo 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II.- Tener un modo honesto de vivir. Para una explicación más detallada de la historia acerca del reconocimiento sobre el derecho al sufragio, véase Vela, Estefanía, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012.

<sup>57</sup> Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947. Artículo 115. (...) En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_044\\_12feb47\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_044_12feb47_ima.pdf)

derechos cívicos no perderían las características propiamente femeninas, sino por el contrario, enaltecerían los ámbitos políticos. Asimismo, el ex presidente puntualizó que las mujeres debían ser una garantía para asegurar la reproducción de la familia y pedía que no dejaran de ser en el hogar la madre incomparable, la esposa abnegada y hacendosa, la hermana leal y la hija recatada.<sup>58</sup>

Seis años después, en 1953 se reconoció a las mujeres el derecho a votar en elecciones federales a través de la reforma constitucional al artículo 34 impulsado por el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines.<sup>59</sup>

En su iniciativa el ex presidente señaló que: "Considerando que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país. Durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable para equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.<sup>60</sup> En ese sentido la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México".<sup>61</sup>

Como se vio, todas las ideas señaladas en este apartado demuestran el estigma y el prejuicio hacia las mujeres como seres inferiores o incapaces de desarrollarse

---

<sup>58</sup> Cimaconoticias, <http://www.cimaconoticias.com.mx/node/46665>

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1953, Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, además, reúnan los siguientes requisitos: I- haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

<sup>60</sup> Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1953, Exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 34 constitucional presentada el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada el 9 de diciembre de 1952, [http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf)

<sup>61</sup> Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sesión del día 6 de octubre de 1953, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/42/2do/Ord/19531006.html>

en la vida política. Aquí se advierte cómo la igualdad moral básica –como se mencionó al inicio de este capítulo– no se reconocía en las mujeres, pues se les negaba la racionalidad como cualidad que hace iguales a los seres humanos. Por tanto, el otorgar a las mujeres el estatus de ciudadanas supuso reconocer también la capacidad para actuar en el terreno público como seres racionales, como sujetos modernos, rompiendo pues con la división de roles impuesta por el Estado liberal. De ahí su importancia teórica y simbólica.<sup>62</sup>

Por todas estas razones, para que actualmente se pueda discutir acerca del derecho al sufragio y la desigualdad de las mujeres en la política, es importante situarse en ese contexto, es decir, en su histórico contenido discriminatorio. Esto es así porque, como se demostró, no se trata de casos aislados o esporádicos casuales, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de la sociedad mexicana.<sup>63</sup>

Finalmente, el reconocimiento del derecho de sufragio femenino durante la primera mitad del siglo XX sólo puede considerarse como un pequeño gran eslabón para lograr la igualdad en la participación política de las mujeres. Pues, como se estudiará en el siguiente apartado, aunque en el siglo XXI es raro escuchar discursos políticos discriminatorios, en la práctica este problema persiste.

### **1.4.3 La presencia de mujeres en los cargos electivos en el siglo XXI**

A 63 años de reconocer a las mujeres el ejercicio de los derechos civiles, el problema de discriminación de género en los cargos públicos aún permanece, problema que se refleja en la escasa presencia de mujeres en los cargos electivos.

---

<sup>62</sup> Rodríguez Ruiz, Blanca y Rubio Marín, Ruth, “De la paridad, la igualdad y al representación en el Estado Democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre, Madrid, 2007, pág.149.

<sup>63</sup> Cfr. CEDAW ,op. cit., pág. 23.

Cabe señalar que los factores para acceder a un cargo de elección popular son diversos, desde las condiciones para lograr la postulación de la candidatura por el partido político, hasta las condiciones en que se ejerce (el financiamiento designado, espacios en radio y televisión, equipo de campaña, condiciones políticas, económicas y culturales del distrito o municipio, etc.).

Sin embargo, el propósito de este apartado es mostrar cómo el bajo índice de mujeres en los cargos electivos genera la duda razonable sobre la existencia de un problema de discriminación al interior del partido político pues, se insiste, se parte del presupuesto de que estos grupos no se excluyen de esas actividades en forma voluntaria y completamente autónoma,<sup>64</sup> por tanto, el hecho de que sean pocas mujeres las que ejerzan el cargo no puede ser obra de la casualidad.

En ese sentido, a continuación se muestran algunos datos sobre el número de mujeres que han accedido a los cargos electivos en los tres niveles de gobierno.

### **Poder Ejecutivo**

- Desde 1953 hasta 2015 ninguna mujer ha ejercido el cargo de presidenta de la república y únicamente siete mujeres han accedido a una gubernatura.<sup>65</sup>
- En 2015, de 2441 municipios, sólo 230 mujeres ejercían el cargo de presidentas municipales, es decir el 9.4%.<sup>66</sup>

---

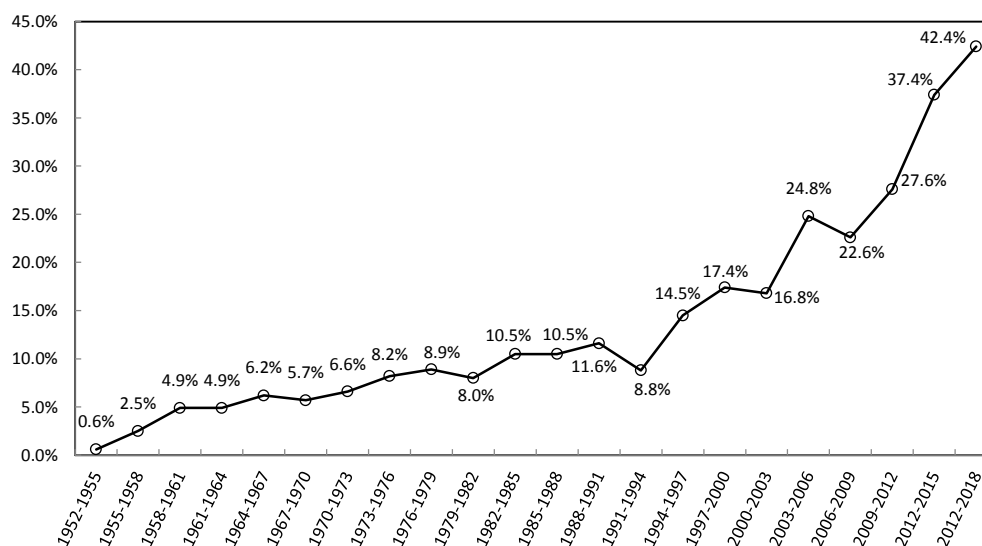
<sup>64</sup> Roberto Saba, op. cit., pág. 125.

<sup>65</sup> Han sido gobernadoras Griselda Álvarez Ponce de León (PRI), 1979, Colima; Beatriz Paredes Rangel (PRI), 1987, Tlaxcala; Dulce María Sauri Riancho (PRI), 1991, Yucatán; Rosario Robles Berlanga (PRD), 1998, Distrito Federal; Amalia Dolores García Medina (PRD), 2004, Zacatecas; Ivonne Ortega Pacheco (PRI), 2007, Yucatán; y Claudia Pavlovich (PRI), 2015, Sonora, <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>

<sup>66</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2>

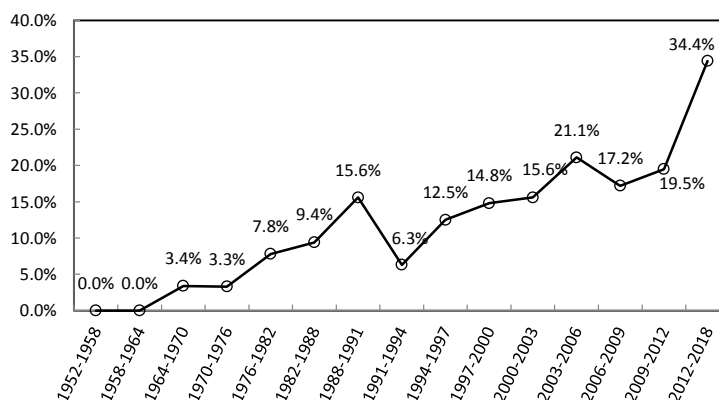
## Poder Legislativo

### Cámara de Diputados<sup>67</sup>



De la gráfica se advierte el porcentaje de mujeres en las legislaturas de la Cámara de diputados durante los últimos 63 años, es decir, desde 1952 hasta 2015. En la imagen se observa que en los primeros cuarenta años la presencia de mujeres incrementó de un 0.6% a un 8.8%, sin embargo, este porcentaje ha incrementado de forma significativa a partir de la década de los noventa con un 14.5% hasta un 42.4%.

### Cámara de Senadores<sup>68</sup>

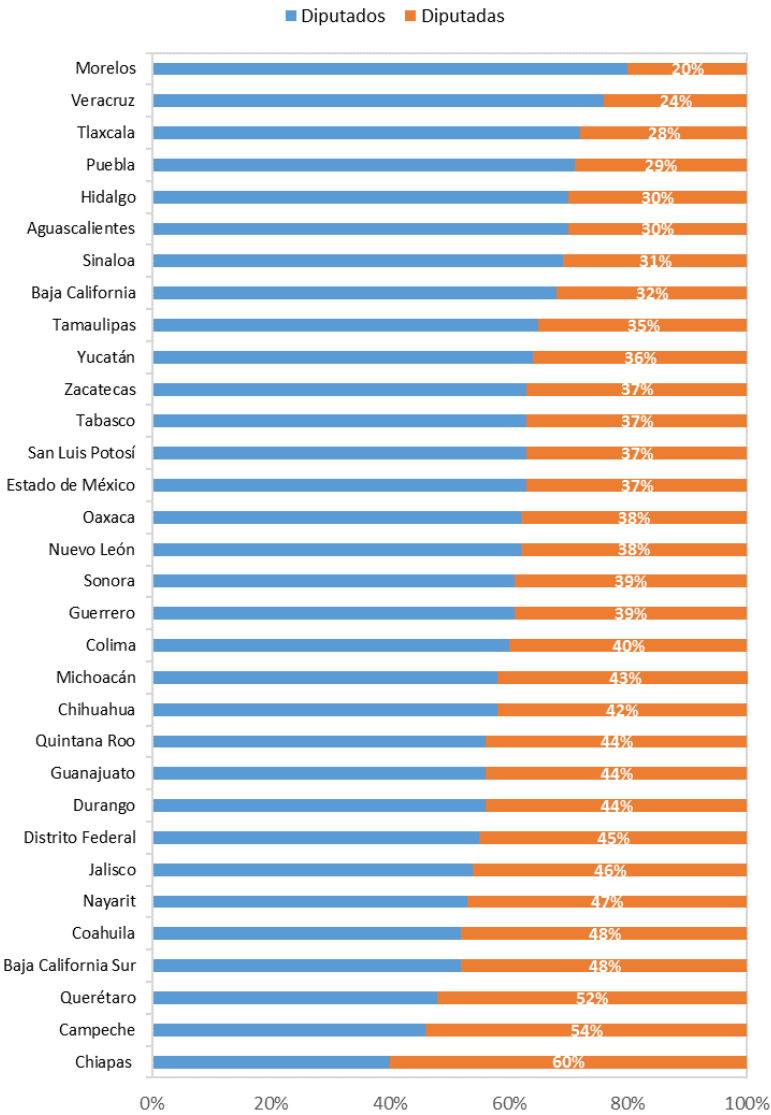


<sup>67</sup> Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, México, 2010, pág. 82.

<sup>68</sup> *Ibidem*. pag. 83.

Esta gráfica contiene el porcentaje de mujeres de la Cámara de Senadores desde 1952 hasta 2012. En la imagen se observa que, al igual que la Cámara de Diputados, la presencia de mujeres durante los primeros treinta años fue de 0% a 9.4%, en 1988 incrementó a un 15.6% y en la siguiente legislatura disminuyó considerablemente hasta un 6.3%. Sin embargo, desde 1994 el porcentaje ha aumentado de 12.5% a un 34.4%.

Congresos estatales<sup>69</sup>



<sup>69</sup> Integración de los congresos estatales al 25 de septiembre de 2016. Los datos se obtuvieron de las páginas de internet de los congresos de la entidades federativas.

De la tabla se advierte el porcentaje de mujeres en los congresos de los estados y se demuestra que los avances han sido significativos, por ejemplo, la presencia de mujeres en el congreso de Chiapas es de 60%, en el congreso de Campeche del 54% y en el de Querétaro de 52%, sin embargo, continúan existiendo congresos en entidades federativas donde la presencia de mujeres no constituye ni siquiera el 25% como en Veracruz y Morelos. Esto refleja la necesidad de continuar implementando medidas para promover a las mujeres en el ejercicio de cargos públicos.

Finalmente, los datos demuestran que al menos en el Congreso de la Unión, la presencia de mujeres incrementó de forma significativa a partir de la década de los noventa a consecuencia de políticas legislativas incorporadas por el gobierno mexicano. A estas políticas se le denominan acciones afirmativas. A continuación se estudia en qué consisten y cuáles son sus características.

### **1.5 Las acciones afirmativas en materia político-electoral**

Como se advirtió en las gráficas del apartado anterior, la persistente baja presencia de mujeres en los órganos de representación política ha sido objeto de preocupación después de décadas del reconocimiento formal de su capacidad política.

Esa preocupación pasó a formar parte de la agenda de los gobiernos y actores políticos de la región durante el contexto de los procesos de transición y consolidación democrática en Latinoamérica durante la década de los ochenta a consecuencia de la creciente influencia de las organizaciones de mujeres y los grupos feministas,<sup>70</sup> así como del relanzamiento de los partidos políticos y de las instituciones democráticas.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Fue la segunda Ola del movimiento feminista del siglo XX surgió en Estados Unidos en la década de los sesenta y duró hasta la mitad de la década de los noventa. Cobró fuerza en la década de los setentas cuando se debilitó el movimiento en contra de la violencia y discriminación de la población negra encabezado por Martin Luther King. Véase Cook, Anthony, "Critical Race Law and Affirmative Action: The Legacy of Dr. Martin Luther King, Jr", *Harvard Blackletter Journal*,

Sin embargo, fue hasta después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995,<sup>72</sup> cuando en la región se desataron las reformas legales que contemplaron las acciones afirmativas para las mujeres, principalmente a través de cuotas electorales, que son reformas electorales que integra a las mujeres en la toma de decisiones políticas. Por tanto, no es casual que la gran mayoría de los países que adoptaron las cuotas lo hayan hecho entre 1996 y 1997, entre ellos México.<sup>73</sup>

Este proceso sigue avanzando, dado que uno de los propósitos acordados en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing fue alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50% para el año 2005.<sup>74</sup>

Es en ese contexto donde se adoptan las primeras acciones afirmativas en México, es decir, a partir de ese compromiso internacional para combatir los problemas de desigualdad de las mujeres para participar en la vida pública.

¿Qué son las acciones afirmativas?

Antes de definir el concepto, se insiste en que las acciones afirmativas engloba automáticamente la desigualdad fáctica, sólo así se pueden justificar medidas que

---

vol. 8, 1991, págs. 66-97.

<sup>71</sup> Peschard, Jacqueline "El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina", *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, pág. 177.

<sup>72</sup> Documento de carácter vinculatorio para el Estado mexicano en el cual se indica que en lo relativo a "la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, los Estados procurarán: G.1. Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. G.2. Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos."

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

<sup>73</sup> Ese mismo año, la CEDAW generó al Estado Mexicano diversas recomendaciones en las cuales llamó a la implementación de medidas especiales de carácter temporal para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en diversos ámbitos, incluido el político. Recomendación general 23. Vida política y pública, 16º período de sesiones, 1997.

<sup>74</sup> Organización de Naciones Unidas, ONU Mujeres "La plataforma de acción de beijing cumple 20 años", <http://beijing20.unwomen.org/es/infographic/decision-making>

favorezcan a un grupo, en este caso un género en relación con el otro.<sup>75</sup>

En ese sentido, las acciones afirmativas son medidas que tienen como fin conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre colectivos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades. Esos colectivos no se identifican por un criterio aritmético o cuantitativo sino por la relación de desventaja, asimetría y discriminación que sufre con el resto de los colectivos sociales.<sup>76</sup>

En ese orden de ideas, una acción afirmativa se define como una actuación específica para enfrentar una situación de desigualdad manifiesta en resultados dispares de acceso a espacios o beneficios de la vida social.<sup>77</sup>

Por tanto, las acciones afirmativas en razón de género atienden un problema de discriminación de un grupo identificado. Esas medidas establecen un trato diferenciado únicamente a las mujeres, en otras palabras, se les reconocen tratos distintos que no les son reconocidos a miembros de los grupos que no se encuentran en esa situación.<sup>78</sup>

Los elementos que caracterizan a las acciones afirmativas son las siguientes:<sup>79</sup>

- Enfrentan desigualdades: están dirigidas a superar situaciones de desigualdad que existen en la sociedad como consecuencia de las tradiciones, costumbres y papeles establecidos culturalmente.

---

<sup>75</sup> Cfr. Balaguer, María Luisa, *Mujer y constitución. La construcción jurídica del género*, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 126.

<sup>76</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, op. cit., pág. 106.

<sup>77</sup> Clyde, Soto, "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", *Igualdad para una democracia incluyente*, Bareiro, Line y Torres, Isabel (eds.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009, pág. 71.

<sup>78</sup> *Ibidem*, págs. 71-73.

<sup>79</sup> *Idem*.

- Son actuaciones concretas: proponen medidas específicas, factibles de realizar. Estas medidas están destinadas a modificar patrones de actuación para hacerlos sensibles a la desigualdad afectada.
- Actúan en un marco institucional: requieren implementarse a través de la actividad del Estado en sus diferentes ámbitos: ejecutivo, legislativo y judicial.
- Pueden ser aplicadas en diferentes ámbitos: principalmente se aplican en lo laboral, político y educacional.
- Buscan resultados medibles: deben lograr efectos concretos que puedan ser evaluados y puede obtenerse a corto, mediano o largo plazo.
- Tienen plazos determinados: con el fin de que no se mantengan más que el tiempo necesario, en caso de que hayan tenido efectos positivos, por el riesgo de que sean ventajas innecesarias para los sectores beneficiados.
- Implementación por diversos medios: puede ser, por ejemplo, cuotas electorales o laborales, financiamiento destinado a combatir la desigualdad, capacitación, las ayudas de guardería, las ayudas especiales a mujeres para cursos de especialización o perfeccionamiento, las campañas publicitarias dirigidos a destacar la situación laboral femenina y otras similares.<sup>80</sup>
- Tiene diferentes intensidades: desde una intensidad moderada hasta un alto, todo dependerá de los objetivos que se busquen lograr o de la práctica que se busque erradicar.<sup>81</sup>

Es importante señalar que usualmente se ha concebido a las acciones afirmativas como un fin en sí mismo, sin embargo, es una visión incorrecta pues se caracterizan por ser un medio de carácter instrumental para alcanzar un fin, esto es, dismantelar formas específicas de discriminación y exclusión por razón de género.

---

<sup>80</sup> Cfr. Ruiz Miguel, Alfonso, "La discriminación inversa y el caso Kalanke", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 19, España, 1996, pág.127.

<sup>81</sup> Idem.

En México, las acciones afirmativas en materia política electoral se implementaron por primera vez en 1993, pero fue enunciativa pues sólo se recomendaba a los partidos políticos la promoción de una mayor participación de las mujeres. En la reforma de 1996 se incluyó por primera vez la cuota de género, estipulando la recomendación de no postular más de 70% de candidaturas de un mismo género en las candidaturas a diputaciones.<sup>82</sup>

Posteriormente, en 2002 la cuota se amplió a las listas de representación proporcional y se exigió a los partidos políticos que establecieran una candidatura de género distinto en los tres primeros segmentos de la lista. Sin embargo, estas obligaciones no se aplicaban en las candidaturas resultado de un proceso de selección de voto directo dentro de los partidos políticos.<sup>83</sup>

En 2008 se estableció la obligación de los partidos de no postular a más de 60% de candidaturas de un mismo género. Esa cuota también se extendió para las candidaturas a senadurías. Adicionalmente se exigió que en las listas de representación proporcional se debían establecer dos candidaturas de género distinto en segmentos de cinco candidaturas de forma alternada.<sup>84</sup>

Finalmente, para 2014 se estableció la paridad de género en las candidaturas a senadurías, diputaciones federales y locales; se exigió que las fórmulas de candidaturas propietario y suplente fueran del mismo género; la alternancia en listas de candidaturas de representación proporcional; la prohibición de postular a mujeres en distritos con pocas posibilidades de obtener el triunfo; y, la obligación de respetar las reglas de género en la sustitución de candidaturas.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Peña Molina, Blanca Olivia, *Equidad y Género y Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuaderno 33, México, 2011, pág. 46.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> Artículo 41 de la CPEUM; artículos 14, 232, 233, 234, 241 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos.

Es importante destacar que la evolución legislativa de las acciones afirmativas desde 2003 hasta 2014 tienen una razón de ser: han atendido diversos problemas de discriminación en la postulación de candidaturas.

Para efectos de esta trabajo de investigación, en la siguiente tabla únicamente se señalan las acciones afirmativas que se han implementado en las candidaturas a diputaciones en las elecciones federales, después se señala en qué consiste cada medida y, finalmente, qué situación de discriminación busca combatir.

<b>Acción afirmativa</b>	<b>Definición</b>	<b>Situación de desigualdad que busca combatir</b>
<b>Paridad de género</b>	Obligación de los partidos políticos de postular a mujeres en, al menos, el 50% de candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional	Los partidos políticos postulaban pocas mujeres como candidatas a cargos electivos
<b>Postulación de candidatas en distritos competitivos</b>	La prohibición de que ninguno de los géneros le será asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior	Evitar que los partidos políticos postulen a mujeres en aquellos distritos con pocas posibilidades de obtener el triunfo
<b>Conformación alternada de la lista</b>	La prohibición de los partidos políticos de postular a dos personas de mismo género de forma consecutiva en las listas de candidaturas a diputaciones o regidurías por representación proporcional.	Postular a las mujeres en los últimos lugares de la lista de candidaturas de representación proporcional
<b>Fórmulas de candidaturas del mismo género</b>	La fórmula de candidaturas propietario y suplente debe integrarse por personas del mismo género	Evitar que las candidatas propietarias electas renuncien para que ejerza el cargo el candidato suplente de género masculino. Además, para evitar que los partidos cumplan con la cuota de género únicamente con candidaturas suplentes
<b>Sustitución de candidaturas con base en el género</b>	La candidatura sustituta deberá ser del mismo género que la candidatura sustituida	Evitar que los partidos políticos cumplan con las medidas de género para obtener el registro y, una vez pasado ese momento, sustituir a las candidaturas de mujeres por hombres

Por otra parte, es pertinente aclarar diversas concepciones negativas que se tienen del sistema de acciones afirmativas en las candidaturas a cargos electivos, pues se han considerado como medidas que tienen el propósito de postular a mujeres sólo porque son mujeres y, por tanto, de excluir a los hombres sólo porque son hombres. No es el principal objetivo. Quienes apoyan el sistema de acciones afirmativas temen que dichas políticas sean etiquetadas con la suposición de ser injustificables porque acompaña otras prácticas que llaman “discriminatorias”, con un simple cambio de víctimas.<sup>86</sup>

El principio de igualdad excluye poner a los hombres en desventaja debido a su género tanto como prohíbe poner en desventaja a las mujeres sobre la misma base. Sin embargo, hay un mayor problema en ella. Leer la frase “porque es mujer” en su sentido literal parece ser poco útil y hasta tiene una connotación despectiva.<sup>87</sup>

Caso contrario es mantener que, en su caso, se postula a una mujer sobre un hombre porque las mujeres como colectivo están infrarrepresentadas en la fuerza política, porque históricamente han sido excluidas del ámbito público y porque se intenta traer a los miembros de ese grupo infrarrepresentado a un grado más alto de participación.<sup>88</sup>

Hablando estrictamente, en esos casos una mujer no es postulada porque es mujer, sino porque ella es miembro de un colectivo infrarrepresentado o de un colectivo que ha sido excluido en el pasado y en el presente. De modo que una definición suficientemente amplia del sistema de cuotas está sustentada en otras razones más allá de “porque es mujer”.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. Rosenfeld, Michel, “Definition of Key Concepts and Delimitation of Scope of Analysis”, *Affirmative Action and Justice: A Philosophical and Constitutional Inquiry*, Yale University Press, New Haven, London, 1991, págs. 44 y ss.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> Idem.

Se insiste en que las acciones afirmativas engloban automáticamente la desigualdad fáctica, por tanto, solamente entendiendo que no se está en una situación de igualdad se puede justificar medidas que favorezcan a un grupo, en este caso un género en relación con el otro.<sup>90</sup>

En ese sentido, puede objetarse que las razones adoptadas pueden ser muy extensas y parecen no tener límites, sin embargo, la aplicación de la acción afirmativa está íntimamente relacionada a las circunstancias. Por tanto, el trato preferencial en sí mismo no es ni intrínsecamente bueno ni intrínsecamente malo, justo o injusto, deseable o no deseable, sino se deja a cada caso particular la determinación de si su uso es justificado bajo esas circunstancias.<sup>91</sup>

Finalmente, es importante tomar en cuenta que el límite más relevante para las acciones afirmativas es el del cambio cultural. En el caso de las mujeres, las medidas de acción están pensadas para favorecer su ingreso en la vida pública y es en ese ámbito donde se han cosechado algunos éxitos. Sin embargo, no pueden suplir la necesidad de una reformulación de los papeles y la distribución del trabajo socialmente atribuidos a mujeres y a hombres, que resulta fundamental para la igualdad de oportunidades.<sup>92</sup>

En síntesis, en este capítulo se demostró que el fenómeno de discriminación de las mujeres en la política es de naturaleza sistemática y estructural y, por tanto, esencialmente cultural. Este problema impacta en el valor de la igualdad que, a su vez, encarna directamente en el valor de la dignidad humana. De modo que las acciones afirmativas en materia político-electoral son mecanismos institucionales que buscan proteger el valor de la igualdad ya que se dirigen a combatir los problemas de discriminación en la postulación de candidaturas electorales.

---

<sup>90</sup> Cfr. Balaguer, María Luisa, op. cit., pág. 126.

<sup>91</sup> Cfr. Rosenfeld, Michel, op. cit., pág. 45.

<sup>92</sup> Clyde, Soto, op. cit., pág. 84.

## **Capítulo 2 Los principios a considerar en la implementación de las acciones afirmativas**

En este capítulo se analiza el contenido de los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica. Para esto, en primer lugar se estudia la función de la democracia representativa, su relación con el respeto a la voluntad del electorado y cómo ésta se relaciona con los sistemas electorales, principalmente con el sistema de representación proporcional y, finalmente, se analiza qué vínculo genera este sistema entre el representado y el representante.

En segundo lugar se estudia el principio de auto organización de los partidos políticos. El análisis inicia identificando el papel y la función de los partidos políticos en un sistema de gobierno democrático; después se explica la relación de los partidos políticos con el derecho fundamental de asociación política y sus límites frente a un Estado democrático; de modo que, finalmente, se señala por qué se justifica el control jurisdiccional en los actos de los partidos políticos.

En tercer lugar, se analiza el principio de seguridad jurídica. El estudio consiste en identificar las diferentes características de la seguridad jurídica formal y material. Respecto a la visión formal se analiza el valor moral de ese principio y su vínculo con la justicia formal; y, respecto a la visión material, se analiza su relación con la justicia sustantiva y con el derecho a la certeza que se dependen del valor de la previsibilidad.

Cabe señalar que no es propósito de este capítulo generar una discusión filosófica acerca de las diferentes visiones que existen sobre los valores y fines de los principios que se analizarán, sino únicamente se destacará aquella visión que permita configurar un análisis alternativo de la acción afirmativa que es objeto de estudio.

## 2.1 El principio democrático

### 2.1.1 La relación entre representación política y democracia

A la hora de diseñar el poder público, la constitución ha optado por establecer una democracia representativa, que consiste en un sistema fundado en la idea del gobierno por el pueblo, que se basa en la elección periódica de representantes por la ciudadanía. Los objetivos básicos de este sistema son: conseguir la identidad entre gobernantes y gobernados, el control político y la exigencia de responsabilidad al poder público; recurrir a la participación activa de la ciudadanía; y, reconocer y garantizar los derechos fundamentales al individuo.<sup>93</sup>

“Representar” es un palabra que tiene múltiples significados, entre ellos, las ideas de sustituir, reflejar, actuar en lugar de alguien o personificar los intereses de un ausente que, siendo el titular de un derecho, no puede ejercerlo por sí mismo.<sup>94</sup>

La representación política es un elemento clave y típico del Estado democrático moderno. Esta no existió en la antigüedad clásica, pues en la *Polis* griega operó el principio de identidad o autogobierno mediante la democracia directa. Tampoco existió en la Edad Media, ya que esta se rigió por el principio de personificación del gobierno en el monarca y de representación estamental, feudal y no democrática de los parlamentos de la época.<sup>95</sup> De modo que la representación política surgió hasta la democratización de los parlamentos, es decir, a partir de la designación de todos sus miembros mediante elecciones periódicas y sufragio universal, igual, directo y secreto en el siglo XIX.<sup>96</sup>

Por tanto, en un Estado democrático la representación política se define como la relación entre gobernados y gobernantes que permite a los primeros controlar,

---

<sup>93</sup> Pérez Moneo, Miguel, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pág. 1.

<sup>94</sup> Cfr. Cea Egaña, José Luis, "Representación Política y Sistema Electoral", *Revista de Ciencia Política. Edición Especial*. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre, Chile, 1988, pág. 13.

<sup>95</sup> *Idem*.

<sup>96</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 57.

directa o indirectamente, el desempeño de los segundos en el gobierno. De ahí que, en esta representación existe una relación entre los detentadores y los destinatarios del poder, así como un proceso de interconexión de la sociedad y el Estado, de la comunidad nacional y el sistema político que la gobierna.<sup>97</sup>

Esta relación se genera por el derecho de voto o sufragio activo que le permite al gobernado actuar como miembro del órgano encargado de la designación, ya que este derecho consiste en la facultad de manifestar su voluntad en favor de las candidaturas a ocupar cargos de elección popular de todo tipo.<sup>98</sup>

### **2.1.2 El sistema electoral y su vínculo con la representación política**

La designación de representantes en un Estado democrático requiere de un sistema electoral. De acuerdo a Nohlen, el sistema electoral se define como aquel procedimiento técnico de la elección por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.<sup>99</sup> De ahí su relación con la representación política, pues es a través de un sistema electoral en el que se determina esa representación, el principio que la definirá (principio mayoritario o proporcional) y el procedimiento que se prefiere aplicar.<sup>100</sup>

En ese sentido, las reglas técnicas del sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales; la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista); el procedimiento de votación (esto es, si el elector puede, por ejemplo, entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo); el procedimiento de asignación de los votos computados que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcional); el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción,

---

<sup>97</sup> Cfr. Cea Egaña, José Luis, op. cit., pág. 14.

<sup>98</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 44.

<sup>99</sup> Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág.11.

<sup>100</sup> Ibidem, págs. 11 y 12.

agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo el d'Hondt o cifra reparadora), la barrera o umbral mínimo inicial.<sup>101</sup>

La importancia de los sistemas electorales consiste en que estos influyen en la votación y, por tanto, en las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y partidos políticos pues, los sistemas electorales pueden generar –con base en la votación misma– diferentes resultados electorales.<sup>102</sup>

Asimismo, los sistemas electorales no sólo se limitan a la relación entre votos y escaños, sino también contemplan la relación votante y elegido, de modo que el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro dependerá del tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.<sup>103</sup>

No es propósito de este apartado analizar los diferentes sistemas electorales en el mundo, por tanto, para efectos de esta investigación, la explicación se centrará en el sistema electoral del estado de Morelos que se compone por un sistema electoral mixto integrado por el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas.

Por un lado, el sistema mayoritario se caracteriza por la elección directa de candidaturas individuales en circunscripciones uninominales.<sup>104</sup> Es una elección de personas en un distrito electoral en el que compiten candidaturas de varios partidos o por la vía independiente y resulta electo quien reúna la mayoría relativa de votos.<sup>105</sup>

Por el otro, el sistema de representación proporcional de listas cerradas y

---

<sup>101</sup> Ibidem, pág.12.

<sup>102</sup> Ibidem, pág.13.

<sup>103</sup> Idem.

<sup>104</sup> Nohlen, Dieter, op. cit., pág. 41.

<sup>105</sup> Cfr. Schröder, Peter, *Estrategias políticas*, Organización de Estados Americanos, Fundación Friedrich Naumann, México, 2004, pág. 270.

bloqueadas consiste en la elección de listas de partidos en circunscripciones plurinominales, el orden de las candidaturas es fijo, el elector tiene un voto y vota por la lista en su conjunto. En otras palabras, el orden de las candidaturas lo determina exclusivamente el partido, de modo que en un distrito plurinominal los electores únicamente pueden elegir el partido, sin introducir cambios en las listas propuestas.<sup>106</sup>

Esta elección se orienta con fuerza hacia partidos y grupos políticos, pues la representación parlamentaria depende del porcentaje de votos que un partido o un grupo obtenga en la elección.<sup>107</sup>

El sistema de representación proporcional busca proteger dos principios fundamentales: la proporcionalidad y el pluralismo político. En primer lugar, la proporcionalidad expresa la relación existente entre el número de votos y el número de escaños obtenidos por cada uno de los partidos en que compiten: la proximidad o distancia de esta relación indica una mayor o menor proporcionalidad.<sup>108</sup> Por tanto, este principio se cumple cuando el órgano político refleja de forma fiel la votación de cada opción política. De ahí que se otorga una representación a las fuerzas políticas en proporción con su fuerza que se mide en votos para compensar las pérdidas de escaños en el sistema de mayoría.<sup>109</sup>

En segundo lugar, el principio de pluralismo está basado en el reconocimiento, aceptación y coexistencia de partidos políticos dispares u opuestos al interior de una sociedad. De modo que este principio se expresa por medio de la cantidad de partidos representados en el parlamento.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Ibidem, pág. 273.

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Cavadías, Emis, "Proporcionalidad y pluralismo políticos 1984-1995", *Espacio Abierto*, vol. 11, núm. 4, octubre – diciembre, 2002, pág. 710.

<sup>109</sup> Rendón Corona, Armando, "Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados". *Polis 96*, vol. 1, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997, págs. 65 y 66.

<sup>110</sup> Ibidem, págs. 712 y 713.

En ese sentido, de acuerdo a Nohlen el sistema de representación proporcional facilita el multipartidismo, pues permite que los partidos políticos minoritarios tengan representación en los órganos políticos a través de la designación de escaños conforme a la votación que obtuvo en la circunscripción electoral plurinominal. Por tanto, la voluntad del elector se basa directamente en el número de escaños que se le asigna a cada partido en función del porcentaje de votos obtenido.<sup>111</sup>

### **2.1.3 Tipos de candidaturas y su relación entre el votante y el elegido**

A continuación se analizará la candidatura en el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional y se identificará cuál es la relación votante y elegido entre un sistema y otro pero, sobre todo, se centrará la atención en el sistema de representación proporcional de lista cerrada y bloqueada, pues es el que interesa analizar en este trabajo de investigación, porque la acción afirmativa que se examinará impacta directamente en las candidaturas postuladas por ese sistema.

De acuerdo a Nohlen, el campo de la candidatura en el sistema electoral es especialmente importante porque permite influir en la relación entre votante y elegido. La distinción fundamental se establece entre candidatura individual y lista de partido, con la cual se asocia la idea de voto por una persona *versus* voto por una lista de individuos.<sup>112</sup>

En sistemas de mayoría relativa las elecciones en circunscripciones uninominales poseen un marcado carácter personal, pues tiene la ventaja de colocar al votante en una situación decisional clara y de evidenciar la relación directa entre voto y resultado electoral.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, op. cit., pág. 19

<sup>112</sup> Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert, Nueva sociedad, 3era ed., Venezuela, 1995, pág. 73.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pág. 41.

En ese sentido, en el sistema de mayoría relativa la circunscripción uninominal es un elemento clave que permite al elector elegir entre diferentes personas y, de este modo construye una relación entre el elector y el elegido basada en el conocimiento, la confianza y la responsabilidad (*accountability*). Supone, además, una mayor independencia del elegido respecto a su partido debido al voto que recibe durante la candidatura y a la relación que se establece entre la diputación y la circunscripción durante el ejercicio del mandato.<sup>114</sup>

En una circunscripción uninominal, se supone que el elector vota por una persona que representa a un partido mientras que, por el contrario, en las circunscripciones plurinominales de los sistemas de representación proporcional de lista cerrada y bloqueada el elector vota por un partido en cuya lista aparecen distintos candidatos.<sup>115</sup>

De modo que en los sistemas de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas, el fenómeno descrito en párrafos anteriores (*accountability*) queda excluido en el caso de las circunscripciones plurinominales, donde el diputado o diputada no es percibida en su calidad de representante de la circunscripción, sino más bien del partido. Estas listas se asocian con la dependencia de los diputados frente a los partidos político porque, se insiste, únicamente permite votar en bloque por un partido político y es el partido quien decide el orden de aparición de las candidaturas en la lista.<sup>116</sup>

En ese orden de ideas, Schröder señala que estratégicamente para poder ingresar al parlamento vía representación proporcional, lo primero que interesa es la ubicación en la lista, de modo que el orden resulta importante. Este lo decide sólo el partido o su conducción, de ahí que estratégicamente es importante tener el respaldo de la conducción partidaria. Por tanto, no es necesario buscar un contacto directo con los electores, con lo cual desaparecen tareas como trabajar

---

<sup>114</sup> Ibidem, págs. 72 y 73.

<sup>115</sup> Ibidem, pág. 73.

<sup>116</sup> Idem.

en el distrito electoral y contactar a los electores y, en cambio, se acentúa la importancia de la disciplina, del trabajo intenso en la bancada y de la reducción de conflictos con la conducción partidaria.<sup>117</sup>

En definitiva, el diseño de las listas de partido conciernen principalmente a la relación entre el votante y los candidatos o entre candidato y su partido.<sup>118</sup> Por ejemplo, el voto de preferencia dentro de una lista cerrada y no bloqueada (o sea, semi-abierta) le permite a los votantes decidir acerca de quién debe representar al partido en el parlamento. Esta decisión únicamente se ve "pre estructurada" por los comités partidarios. El diputado o la diputada electa saben que no sólo gozan del apoyo de su partido, sino también del apoyo personal y político de los electores que marcaron su nombre en la lista de partido, por lo tanto, no se siente tan dependiente del partido.<sup>119</sup>

Por su parte, en la lista no cerrada y no bloqueada (o sea, abierta) le permite a los votantes confeccionar sus propias listas, compuestas con candidatos de partidos diferentes y, por tanto, la lista presentada por el partido sólo tiene carácter de propuesta.<sup>120</sup>

Sin embargo, en listas cerradas y bloqueadas es el modelo que implica una menor participación del elector en la decisión política conectada al proceso electoral, pues da menos libertad al elector pues se debe limitar a escoger una lista de candidatos que ya figuran en un orden preestablecido que no puede modificar.<sup>121</sup>

En consecuencia, es patente que el voto uninominal estrecha la relación elector-elegido mientras que, por el contrario, el sufragio de lista la debilita. Ese

---

<sup>117</sup> Schröder, Peter, op. cit., pág. 273.

<sup>118</sup> Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, op. cit., pág. 74.

<sup>119</sup> Idem.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Araujo, Joan Oliver, *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2011, pág. 287, [http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA\\_15.pdf](http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_15.pdf)

debilitamiento se acentúa aun más cuando la lista es bloqueada y cerrada.<sup>122</sup>

Finalmente, se concluye que el principio democrático se sustenta en la idea de la representación política basada en la elección periódica de los gobernantes a través de sufragio de la ciudadanía, por esta razón, el respeto a la voluntad ciudadana en la designación de representantes es una condición determinante que encarna en el principio democrático.

En ese sentido, esa designación requiere de un sistema electoral que fije el procedimiento de elección y asignación de cargos electivos y, por tanto, será el que defina la relación entre votante y elegido.

En el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas el electorado vota por un partido que propone una lista de candidaturas a través de circunscripciones plurinominales, por tanto, la representación del electorado recae en el partido político. En ese sentido la relación elector-elegido es débil, pues el sistema que implica una menor participación del electorado en la designación del representante.

Asimismo, en este sistema la voluntad del electorado se satisface otorgando al partido minoritario el número de escaños que le corresponde conforme a los votos que obtuvo en las elecciones, por tanto, para el principio democrático es irrelevante debatir acerca de qué persona accederá a ese escaño.

## **2.2 El principio de auto organización de los partidos políticos**

El principio de auto organización de los partidos políticos es otro principio que se enfrenta al de igualdad, sobre todo porque está relacionado con el derecho fundamental de asociación. En ese sentido, para identificar los alcances del

---

<sup>122</sup> Fernández Segado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales, la estructura y forma del voto*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1994, pág. 51

principio de auto organización de los partidos políticos, en este apartado se analizará su papel en un sistema de gobierno democrático, su naturaleza y su relación con el ejercicio del derecho de asociación.

### **2.2.1 El papel de los partidos políticos en un sistema de gobierno democrático**

Sin entrar al debate conceptual,<sup>123</sup> se tomará la definición de Sartori sobre partidos políticos: “un partido, es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”.<sup>124</sup> En esta definición se aprecia que los partidos políticos son organizaciones que cumplen una tarea que encarna directamente del principio democrático: la renovación de los cargos de elección popular, pues son los vehículos a través del cual se ofrece a la ciudadanía diferentes opciones para ejercer su representación.

En ese sentido, Zovatto sostiene que actualmente es imposible hablar de democracia sin referirse a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad; desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía; y, es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno.<sup>125</sup>

Al respecto, Kelsen señala que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos, a través del cual su significado crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.<sup>126</sup> Asimismo, Sartori señala que los partidos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el

---

<sup>123</sup> Sartori explica la dificultad de una definición de partido político. Véase en Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 3a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2005, págs. 93 y ss.

<sup>124</sup> Ibidem, pág. 101.

<sup>125</sup> Zovatto, Daniel, *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, Diálogo Político. Konrad-Adenauer-Stiftung, año XIII, núm. 4, diciembre, Argentina, 2006, pág. 13.

<sup>126</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael de Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, Colofón, México, 1992, págs. 35 y 36.

desempeño del gobierno representativo, y se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.<sup>127</sup>

Por tanto, Zovatto sostiene que la regulación del funcionamiento de los partidos políticos se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, justo por la función que desempeñan en una democracia.<sup>128</sup> De modo que la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna, funcionamiento igualitario y su probidad pública.<sup>129</sup>

Al respecto, Navarro indica que exigir partidos políticos igualitarios tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones, se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.<sup>130</sup>

### **2.2.1.1 La naturaleza y las funciones de los partidos políticos**

Los partidos políticos son instrumentos que materializan el derecho de asociación política y surgen necesariamente a través de diseños institucionales, por tanto, su importancia se delata por su reconocimiento en la constitución.

La regulación de los partidos políticos en la constitución varía en intensidad. Por ejemplo, en constituciones que aspiran a una “teoría liberal”, según Norris, los

---

<sup>127</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, op. cit., págs. 65 y 64.

<sup>128</sup> Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional Comparada”, *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Zovatto, Daniel (coord.), 2a. Reimp. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pág. 4.

<sup>129</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 65.

<sup>130</sup> Cfr. Navarro Méndez, José Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España”, *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), Cortes de Castilla-La Mancha, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 312 y 313.

Sentencia 56/1995, de 6 de marzo de 1995, Tribunal Constitucional de España, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/sentencia.aspx?cod=19536>

partidos se conciben como asociaciones privadas a las que se reconoce el derecho a competir libremente en el mercado electoral y a establecer sus propias estructuras y procesos. Desde este punto de vista, toda regulación legal por el Estado o cualquier intervención estatal se contempla como potencialmente dañina o distorsionadora, supresora de la competencia pluralista entre partidos.<sup>131</sup>

Por el contrario, otras constituciones contienen una regulación más detallada de los partidos políticos. La finalidad de estos textos ya no es sólo garantizar el derecho de asociación, sino asegurar otros valores como el democrático y la igualdad. Por tanto, la concepción de los partidos se aleja del modelo liberal antes descrito, ya que este tipo de exigencias limitan la independencia de los partidos.<sup>132</sup>

En ese sentido, no es tan importante el calificativo que se les quiera dar a los partidos a la hora de definir su naturaleza, sino la definición de la naturaleza de cada una de las funciones que aquellos puedan desarrollar en el marco de una democracia que, en cuanto tal, es opuesta a las funciones de los poderes estatales.<sup>133</sup>

En México, la Constitución federal<sup>134</sup> define a los partidos políticos como entidades, o más específicamente, como organizaciones de ciudadanos de interés público; esa precisión denota claramente que, conforme al texto constitucional, los

---

<sup>131</sup> Norris, Pipa, "Building political parties: reforming legal regulations and internal rules", *Report commissioned by International IDEA*, 2004, pág. 20, [http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf)

<sup>132</sup> Biglino Campos, Paloma, "Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: Una Perspectiva Comparada", *Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 35, España, 2015, pág. 207

<sup>133</sup> Cfr. Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pág. 225

<sup>134</sup> Artículo 41. (...) I. los partidos políticos son entidades de interes publico; (...) tienen como fin promover la participacion del pueblo en la vida democratica, contribuir a la integracion de los organos de representacion politica y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder publico, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, asi como las reglas para garantizar la paridad entre los generos, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podran formar partidos politicos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervencion de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creacion de partidos y cualquier forma de afiliacion corporativa.

partidos políticos no son entidades públicas en el sentido clásico, pues no forman parte del Estado, aunque contribuyan a la integración de los órganos de representación política a promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y a posibilitar su acceso al ejercicio del poder público.<sup>135</sup> Es por esta razón que se consideran intermediarios entre el Estado y la sociedad.

Por otra parte, la naturaleza de sus funciones encarna directamente del principio democrático, pues todas se dirigen al fortalecimiento de este. A continuación se señalan en qué consisten las funciones que los partidos políticos desempeñan en un Estado democrático:

i) Representación de la sociedad

Es la función de intermediario entre gobernados y gobernantes que realizan los partidos políticos en todas las democracias modernas representativas. Los partidos políticos materializan este tipo de representación de distintas formas:

- a. Articulación de demandas sociales: la articulación de las demandas sociales se realiza en tres pasos captar, procesar y canalizar los requerimientos de sus electores a las áreas competentes. Es decir, permiten procesar las demandas de los ciudadanos y la manifestación de las diversas opiniones sociales.<sup>136</sup>
- b. Reclutamiento político, movilización y participación: las democracias modernas necesitan personal político para desempeñar las funciones de gobierno. El reclutamiento de las personas para ocupar los cargos está, principalmente, en manos de los partidos políticos. El reclutamiento

---

<sup>135</sup> González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010, pág. IX.

<sup>136</sup> Fernández Baeza, Mario, *Más allá de la Transición*, Andante ed., Santiago de Chile, 1986, en *Manual de partidos políticos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2011, pág. 18.

implica el nombramiento de personas a puestos y cargos, la designación de candidaturas a cargos públicos electivos y la formación del personal político.<sup>137</sup>

La movilización de la ciudadanía es otra de las funciones básicas de los partidos. Se refiere a convocar a las personas para involucrarse en la vida política, no solamente partidista. Esta acción es especialmente importante en los procesos de desarrollo, donde se canalizan la necesidad de participar dentro de los conductos institucionales.<sup>138</sup>

Finalmente, los partidos tienen una tarea de convencer a la ciudadanía a participar en las elecciones, pero también en la discusión y en los procesos de toma de decisiones. Una amplia participación en diferentes aspectos de la vida política aumenta la legitimación del sistema y de los partidos, tanto en gobierno como en oposición.<sup>139</sup>

- c. Socialización política: la socialización política es un proceso en donde las personas adquiere ciertos patrones y valores de comportamiento político. Tiene un nexo básico con la cultura política porque permite el reforzamiento de las expectativas de cambio social y acercamiento a la educación cívica.<sup>140</sup>
  
- d. Sociedades plurales: Los partidos son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, pues permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares, pero al existir en pluralidad impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto indispensable en una sociedad plural en la que los

---

<sup>137</sup> Ibidem, págs. 18 y 19.

<sup>138</sup> Ibidem, pág. 19

<sup>139</sup> Idem.

<sup>140</sup> Idem.

distintos grupos e intereses requieren de participación y representación.<sup>141</sup>

En ese sentido, lo condenable siempre es el partido único que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.<sup>142</sup>

## ii) Operación del régimen político

Los partidos políticos tienen una relación con el gobernante ya que fueron ellos quienes lo llevaron al poder. La representación política que ejercen es el vínculo entre electores y elegidos y se manifiesta de distintas formas:

- a. Proyección hacia cargos públicos: las organizaciones políticas han contribuido a proponer funcionarios y representantes populares a las instituciones públicas. La proyección hacia cargos públicos en un contexto democrático permite que los electores seleccionen, entre los partidos y al interior de éstos, a las personas que consideran más capaces para desempeñar de mejor forma los cargos públicos de representación popular, e incluso de áreas determinadas de la administración pública.<sup>143</sup>
- b. Formación de gobierno: mediante esta función realizan la búsqueda de poder que constituye su principal razón de ser ya que todos los partidos políticos compiten por el poder, en donde los ganadores tienen el derecho de formar gobierno, solos o en coaliciones. De esta manera, los partidos

---

<sup>141</sup> Cardenas Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, núm. 8, 1996, versión HTML, [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm#PRESENTA](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#PRESENTA)

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Ibidem, págs. 19 y 20.

consiguen una mayor influencia sobre la vida política y social del país y sobre la implementación de las políticas públicas adoptadas.<sup>144</sup>

- c. Competencia por el poder político. La competencia por el poder político ha dejado de ser una actividad de periodo electoral para convertirse en una función permanente de los partidos políticos. Estos ya no compiten únicamente en las elecciones sino también en las acciones gubernamentales, en las iniciativas legislativas, en la elaboración de políticas públicas, etcétera.<sup>145</sup>

En suma, la idea básica que inspiran estas funciones parte del papel que los partidos desempeñan en el sistema político, ya que contribuyen a la formación y a la expresión de la voluntad de los ciudadanos y son actores principales en la elección de los representantes. En virtud de esta prominencia, dichas fuerzas se conciben como entidades de interés público. Por esa razón, la ley puede imponer requisitos y prohibiciones, destinados a garantizar su lealtad al sistema democrático.<sup>146</sup>

#### **2.2.1.2 El derecho de asociación política y los límites constitucionales**

Las intervenciones estatales a los partidos políticos reclaman la vulneración del derecho a la auto organización de los partidos políticos, que tiene su base constitucional en el derecho de asociación.

Recordemos que una de las razones por la que los partidos se establecen en textos constitucionales es para garantizar a la ciudadanía el derecho a asociarse para fines políticos, lo que implícitamente conlleva una garantía constitucional para

---

<sup>144</sup> Ibidem, págs. 20 y 21.

<sup>145</sup> Ibidem, pág. 20.

<sup>146</sup> Cfr. Biglino Campos, Paloma, op. cit., pág. 208

los partidos de evitar que el Estado ponga en riesgo el pluralismo político, imponiendo un partido único y suprimiendo todos los demás.<sup>147</sup>

Es importante destacar que el derecho de asociación tiene cuatro dimensiones: la libertad de creación de partidos político, el derecho de no afiliarse a ninguno de ellos, a la libre auto organización de los mismo y los derechos de participación democrática interna de los afiliados.<sup>148</sup>

Con base en esas dimensiones, se puede decir que el derecho de asociación política se configura como un derecho individual y colectivo.<sup>149</sup> Por un lado, el derecho individual de asociación política comprende la facultad que tiene cada ciudadano de participar en la formación de toda clase de entes y organismos cuyo objeto permanente sea la promoción y defensa de intereses, la libertad de crear partidos políticos y al derecho no afiliarse a ninguno de ellos.<sup>150</sup>

Por otro lado, el derecho colectivo de asociación política consiste en que las asociaciones políticas, constituidas o no como partidos políticos, tienen derechos propios e independientes de los derechos individuales de sus asociados. Estos derechos protegen en primer lugar la permanencia de la organización, así como las actividades lícitas que realicen para la consecución de sus objetivos, asimismo, protege la libre auto organización de los mismo y los derechos de participación democrática interna de los afiliados.<sup>151</sup>

El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la auto organización

---

<sup>147</sup> Ibidem, pág. 207.

<sup>148</sup> Sentencia 56/1995, de 6 de marzo de 1995, Tribunal Constitucional de España, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/sentencia.aspx?cod=19536>

<sup>149</sup> Fix-Fierro, Héctor, op. cit., pág. 76.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> Cfr. Ibidem, pág. 83

que se define como el derecho a salvaguardar la existencia de un ámbito libre de injerencias de los poderes públicos en su organización y funcionamiento interno.<sup>152</sup>

Sin embargo, es preciso definir qué se debe entender por funcionamiento libre de los partidos políticos en el contexto de un Estado democrático. Por tanto, además de los valores y objetivos que los partidos proclamen, también es importante analizar cómo se comportan; cómo lidian con los conflictos internos y externos, y como actúan de manera responsable para los ciudadanos que dicen representar.<sup>153</sup>

En ese sentido, de acuerdo al Instituto Nacional Demócrata (NDI por sus siglas en inglés) los estándares mínimos del comportamiento de los partidos políticos en una democracia son, entre otros: respeto por los derechos humanos; las elecciones legítimas como la base del gobierno; los procesos electorales; el respeto a los otros partidos y la libre competencia; el compromiso con la no violencia; y, gobernar con responsabilidad.<sup>154</sup>

De modo que el ámbito libre de injerencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos encuentra su límite en el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos deben responder a los principios democráticos pues, en definitiva, constituye una carga impuesta a los propios partidos para garantizar al Estado su funcionamiento democrático.<sup>155</sup>

Por tanto, los partidos difícilmente podrían ser cauce de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación de gestión y control del

---

<sup>152</sup> Vidal Marín, Tomás, “El derecho fundamental de Asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, Javier (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. pág. 272.

<sup>153</sup> Instituto Nacional Demócrata, *Estándares mínimos para el funcionamiento democrático de los partidos políticos*, 2008, pág. 2, [https://www.ndi.org/files/2337\\_partynorms\\_snpnpdf\\_07082008.pdf](https://www.ndi.org/files/2337_partynorms_snpnpdf_07082008.pdf)

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> Gavara de Cara, Juan Carlos, *Derecho Electoral: Esquemas, Casos y Prácticas*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004, pág. 70.

Estado, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos. En otras palabras, los actores privilegiados del juego democrático deben respetar los principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que se pueda manifestar la voluntad popular en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden.<sup>156</sup>

Además, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociaciones, en el caso de los partidos políticos se justifica el establecimiento de límites y cargas adicionales a los impuestos al resto de las asociaciones, porque precisamente la naturaleza de sus funciones y dada su especial posición constitucional, los partidos gozan de ciertas prerrogativas para llevar a cabo sus actividades a las que son ajenas las demás asociaciones como, por ejemplo, la designación de financiamiento público o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los medios públicos de comunicación social.<sup>157</sup>

Estas prerrogativas pretenden asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.<sup>158</sup>

### **2.2.1.3 El control jurisdiccional de los actos de los partidos políticos**

Los sistemas de control de los partidos en un determinado ordenamiento jurídico es una cuestión que está unida a la propia naturaleza jurídica que los partidos tengan en dicho ordenamiento.<sup>159</sup>

En ese sentido, la configuración de los partidos como simple asociaciones incluidas, por tanto, en la esfera del derecho privado, plantearía dificultades para

---

<sup>156</sup> Sentencia 75/1985, de 21 de junio del Tribunal Constitucional de España,

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/455>

<sup>157</sup> Cfr. Navarro Méndez, José Ignacio, op. cit., pág. 224.

<sup>158</sup> Sentencia 56/1995, de 6 de marzo del Tribunal Constitucional de España, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2910>

<sup>159</sup> Cfr. Navarro Méndez, José Ignacio, op. cit., pág. 255.

justificar la intervención estatal.<sup>160</sup> Por el contrario, una naturaleza jurídica cercana a la configuración de los partidos como sujetos auxiliares del Estado, en cuanto a que ejercen funciones cuasi públicas, permite justificar la intervención estatal sin mayor dificultad.<sup>161</sup>

De esta manera, la protección jurisdiccional frente a entidades, grupos o individuos particulares distintos a los órganos del poder público se justifica más cuando se trata de partidos políticos, no sólo por la referida función constitucional relevante que desempeñan y su carácter cuasi público en el ámbito electoral o, incluso, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce, sino por su posición preponderante o de predominio frente a los ciudadanos.<sup>162</sup>

Por tanto, el diseño institucional de los partidos políticos prevé modalidades de control con el propósito de verificar, precisamente, que sus actos se adecúen a los principios constitucionales que deben cumplir y, en caso contrario, permitirá la reacción del Estado ante conductas ilegítimas.

Al respecto, se distinguen los siguientes tipos de control de los partidos políticos: en relación con su *objeto*, dependiendo de si lo que se examina es el Estatuto, el programa, la actividad interna o externa del partido; atendiendo a los *destinatarios* del control, este puede recaer sobre miembros individuales del partido o sobre el propio grupo organizado; en relación con el *procedimiento* seguido y el *órgano competente* para llevarlo a cabo, se puede hablar de un control judicial, administrativo o político; atendiendo a los *efectos* del control, cabe la anulación de los actos controlados, la suspensión o la disolución del partidos y la imposición de

---

<sup>160</sup> Ibidem, págs. 214 y 215.

<sup>161</sup> Ibidem, pág. 255

<sup>162</sup> Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral, núm. 7, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004, pág. 9

sanciones, por último atendiendo al *momento* del control, cabe hablar de controles preventivos y represivos.<sup>163</sup>

El proceso de control y el resultado plantea varias posibilidades dependiendo de cuál sea la irregularidad observada en el comportamiento del partido.<sup>164</sup> El punto central estará en precisar qué tipo de derechos pueden dar lugar a qué tipo de procedimientos en caso de lesiones producidas por las decisiones de los partidos políticos.<sup>165</sup>

Finalmente se concluye que el principio de auto organización –que consiste en que los poderes públicos no deben interferir en la organización y funcionamiento interno– no es absoluto sino que, por la propia naturaleza de sus funciones, está limitada a que esa organización y funcionamiento respondan a los principios de un Estado democrático, entre ellos al respeto a la igualdad, derecho humano básico en una democracia que, como ya se señaló, encarna en el valor de la dignidad de las personas.

Por tanto, en la medida que no respeten la igualdad, el Estado tiene la obligación de reaccionar mediante los diferentes sistemas de control, entre ellos, el jurisdiccional.

### **2.3 El principio de seguridad jurídica**

La existencia del Derecho obedece a la necesidad de asegurar el comportamiento humano, por un lado, frente al temor a las acciones de los demás individuos o grupos de individuos y, por el otro, frente a la imposibilidad de elegir de forma arbitraria las propias acciones. Por tanto, la existencia del Derecho produce al menos una mínima seguridad, pues permite conocer los límites o incluso la ausencia de los propios derechos, la extensión de la arbitrariedad, los riesgos de

---

<sup>163</sup> Cascajo Castro, José Luis, “Controles sobre los partidos políticos”, *Derechos de partidos*, González Encinar, José Juan (coord.), España, 1992, pág. 185.

<sup>164</sup> Navarro Méndez, José Ignacio, op. cit., pág. 254.

<sup>165</sup> *Ibidem*, pág. 283.

la conducta prohibida, etcétera.<sup>166</sup>

Hierro explica de forma elocuente que la seguridad no es un valor absoluto y a veces tampoco es apreciado, pues señala que “en la extrema situación de un prolongado y general desorden cobra sentido la afirmación de Goethe (al fin y al cabo, un liberal) cuando decía: «prefiero la injusticia al desorden». Una afirmación de este tipo es lógicamente muy grata a quienes en otros contextos se benefician de la injusticia, de la desigualdad o de la opresión”.<sup>167</sup>

Por eso la seguridad debe alcanzar la garantía o satisfacción de ciertas exigencias de libertad o de igualdad. La seguridad jurídica alude así a un contenido valorativo, a un contenido de justicia expresado en términos de derechos y libertades.<sup>168</sup>

En definitiva, estas visiones aceptan que la seguridad jurídica tiene diferentes aproximaciones: formal y material, que demuestran que la seguridad jurídica, como los demás principios, son mandatos de optimización, es decir, no es un principio de “todo o nada”, sino reconoce diferentes grados.<sup>169</sup> Para reforzar esto, a continuación se analiza en qué consiste cada una de éstas aproximaciones.

### **2.3.1 La seguridad jurídica formal**

La seguridad jurídica formal exige certeza en el contenido de las normas jurídicas vigentes, así como de su aplicación.<sup>170</sup> Una creencia muy extendida entre los

---

<sup>166</sup> Hierro Sánchez-Pescador, Luis Liborio, “Seguridad jurídica y actuación administrativa”, *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 218-219, abril-septiembre, Madrid, 1989, págs. 197 y 198. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5138&path%5B%5D=5192>

<sup>167</sup> *Ibidem*, pág. 198.

<sup>168</sup> *Idem*.

<sup>169</sup> Rodolfo Vigo identifica 5 posturas doctrinales acerca de la seguridad jurídica: negativistas o escépticos, la seguridad jurídica como valor principal, la seguridad jurídica como valor autónomo o específico, asimilación a la seguridad jurídica a la justicia, la seguridad jurídica como valor anexo o adjetivo de la justicia. Véase Vigo, Luis Rodolfo, “Aproximaciones a la seguridad jurídica, Derecho y libertades”, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, num.6, Madrid, 1998, págs. 497-500.

<sup>170</sup> García Manrique, Ricardo, “Acerca del valor moral de la seguridad jurídica”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alcanté, núm. 26, España, 2003, pág. 482.

juristas es la de que hay algo intrínsecamente bueno eso. Esta bondad intrínseca se explica en los siguientes términos: cuando el poder político se ejerce mediante normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios, los individuos sujetos a dicho poder tienen la capacidad de predecir su ejercicio y, por tanto, de actuar en consecuencia, es decir, saben a qué atenerse con respecto a los agentes del poder político.<sup>171</sup>

Esta predicción es posible cuando las normas jurídicas son, en alguna medida, públicas, generales, claras, estables, de cumplimiento posible, irretroactivas y no contradictorias, y cuando se aplican de manera consistente y regular.<sup>172</sup> Cuando así sucede, se dice que los individuos sujetos al derecho tienen seguridad jurídica, esto es, se sienten seguros respecto del contenido de las normas y respecto del modo en que serán aplicadas.<sup>173</sup> A esto se refiere el sentido moral de la seguridad jurídica formal.

Bajo esta concepción, el valor moral de la seguridad jurídica se vincula directamente con la autonomía personal: la existencia de normas que nos proporcionan un cierto grado de previsibilidad de las relaciones sociales es una condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo de la autonomía personal.<sup>174</sup> Se entiende por “autonomía” la capacidad de un individuo para orientar significativamente su vida de acuerdo con sus propias decisiones.<sup>175</sup>

En ese sentido, una vez que se identificaron los elementos conceptuales cabe preguntar ¿qué resultado busca la seguridad jurídica formal? Busca una justicia formal, que consiste en que las normas jurídicas se deben aplicar de forma consistente y regular, de modo que aumenta la capacidad de previsión de los individuos y así favorece su autonomía, incluso cuando esta norma es

---

<sup>171</sup> Ibidem, pág. 477.

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Ibidem, pág. 478.

<sup>174</sup> Lifante Vidal, Isabel, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, *Teorder*, núm. 18, Alicante, 2015, pág. 21.

<sup>175</sup> García Manrique, Ricardo, op. cit., pág. 486.

materialmente injusta.<sup>176</sup>

La previa existencia de la norma se relaciona por la expectativa que podría generar el sujeto regulado y en función de ella ha planeado ciertas actividades que ahora sufrirá un perjuicio, económico o de otro tipo, derivado de la frustración de la expectativa.<sup>177</sup>

Al respecto Hart indica que “aunque las normas más abominables pueden ser justamente aplicadas, en la mera noción de aplicar una regla general de derecho tenemos por lo menos el germen de la justicia”.<sup>178</sup> Pero, en definitiva, una cosa es aplicar normas y otra cosa es hacer justicia.<sup>179</sup>

### **2.3.2 La seguridad jurídica material**

La seguridad jurídica desde el punto de vista material no sólo exige del derecho consistencia normativa estructural y funcional, sino también exige justicia en la aplicación de las normas.<sup>180</sup> De modo que bajo esta definición no sería posible que un sistema jurídico injusto o radicalmente injusto generase seguridad jurídica.<sup>181</sup>

En ese sentido, la seguridad jurídica material determina que el imperio de la ley es una condición necesaria para el respeto y promoción de la autonomía, pero rechaza que esto atribuya a la seguridad jurídica valor moral alguno. Esto es así, ya que se considera que si la seguridad jurídica es condición necesaria tanto para respetar y promover la autonomía como de su violación y represión (es decir, para realizar actos morales e inmorales), es impertinente atribuirle un valor moral, por tanto, es absurdo recurrir a un medio moral para llevar a cabo fines inmorales.<sup>182</sup>

---

<sup>176</sup> Ibidem, pág. 506.

<sup>177</sup> Ibidem, pág. 508.

<sup>178</sup> Hart, Hebert L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro. R. Carrió, Abeledo-Perrot, 3era. Ed., Buenos Aires, 2009, pág. 255.

<sup>179</sup> Lyons, David, *Ética y derecho*, Ariel, Barcelona, págs. 86 y ss.

<sup>180</sup> García Manrique, Ricardo, op. cit., pág. 483.

<sup>181</sup> Idem.

<sup>182</sup> Ibidem, pág. 492.

Por tanto, esta visión no suele sostener la tesis del valor moral de la seguridad jurídica y determina que éste concepto tiene un significado estrictamente instrumental o técnico.<sup>183</sup> De modo que parte de que muchas acciones de naturaleza instrumental son necesarias para llevar a cabo fines morales, pero no por eso varía su naturaleza instrumental. Por tanto, para la seguridad jurídica material adquiere naturaleza moral sólo si la acción instrumental se realiza con un fin moral.<sup>184</sup>

Para ilustrar mejor supongamos que si se está moralmente obligado a visitar a un familiar enfermo (acción moral) y la única forma de llegar hasta él (condición necesaria) es tomando el tren, se tiene el deber moral de tomar el tren; la acción “tomar el tren” no es, en sí ni moral ni inmoral; será una acción moral o inmoral en función del fin que la anime.<sup>185</sup>

Por otra parte, la seguridad jurídica material también se encarga del valor de la previsibilidad. En ese sentido, este valor se refiere a la cualidad de aquel suceso que puede ser conocida de forma anticipada.<sup>186</sup> Al respecto, esta visión determina que la previsibilidad no sólo se refiere a que las conductas sean previstas sino a que también puedan preverse, es decir, a que existan condiciones que permitan ese conocimiento anticipado.<sup>187</sup>

De esta manera, la previsibilidad admite tres dimensiones: una dimensión objetiva: ¿qué se puede prever?; una dimensión subjetiva ¿quién puede prever?; y una dimensión temporal ¿cuándo se puede prever? Cada una de estas dimensiones justifica distintas exigencias normativas.<sup>188</sup>

a. Respecto a dimensión objetiva ¿qué se puede prever? La exigencia de

---

<sup>183</sup> Ibidem, pág. 482.

<sup>184</sup> Ibidem, 491.

<sup>185</sup> Idem.

<sup>186</sup> Lifante Vidal, Isabel, op. cit., pág. 22.

<sup>187</sup> Ibidem, pág. 23.

<sup>188</sup> Idem.

precisión dependerá de que se puedan conocer de antemano y con precisión las conductas que son prohibidas, obligatorias o permitidas según el derecho y las consecuencias jurídicas establecidas para ciertas conductas.<sup>189</sup>

Desde esta perspectiva, un derecho será más previsible cuando las normas se apliquen de manera independiente de las razones sustantivas que las justifican y se interpreten conforme a su significado literal. La situación óptima de esta dimensión consiste en aplicar el derecho con un mero razonamiento deductivo, dado que cualquier término valorativo, cualquier atribución de un poder discrecional o incluso cualquier actividad interpretativa menoscabaría la previsibilidad así entendida.<sup>190</sup>

- b. Respecto a la dimensión subjetiva ¿quién puede prever? Se refiere a los sujetos que están en situación de llevar a cabo las previsiones. Sin embargo, en esta dimensión no importa el número de sujetos capaces de prever en abstracto, sino se enfoca en los sujetos relevantes, es decir, en los sujetos potencialmente afectados por la regulación y en las particularidades que presenta cada sujeto afectado.<sup>191</sup>
- c. Finalmente, respecto a la dimensión temporal ¿cuándo se puede prever? Consiste en que una determinada regulación jurídica generará mayor previsibilidad cuanto mayor sea el lapso de tiempo para el que la regulación permite realizar previsiones.<sup>192</sup>

Sin embargo, cabe distinguir el sentido formal y material de esta dimensión: según el primero, la estabilidad se identifica con ausencia de cambios, de modo que las normas jurídicas han de tener un mínimo de perdurabilidad en el tiempo para que

---

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> Idem.

<sup>191</sup> Ibidem, págs. 24 y 25.

<sup>192</sup> Ibidem, pág. 26.

los destinatarios puedan planificar su conducta a medio o largo plazo. Desde esta perspectiva, las transformaciones jurídicas frecuentes son un desafío a la previsibilidad.<sup>193</sup>

En el sentido material, la estabilidad se entiende como continuidad (coherencia) y no como mera ausencia de cambios. Por eso, existe un factor generador de seguridad jurídica que resulta muy relevante en esta dimensión: la coherencia normativa que ofrecen los principios jurídicos.<sup>194</sup> Aquí habría que valorar el contenido de los cambios realizados para determinar si los mismos implican o no inestabilidad.<sup>195</sup>

Finalmente, junto a esta gradualidad la determinación de cuándo se ha producido un resultado contrario al Derecho por violación del principio de seguridad jurídica exigirá también realizar una ponderación con otros valores jurídicos con los que puede entrar en conflicto, una ponderación a la que podemos considerar “externa” a las exigencias de la seguridad.<sup>196</sup> Esto es así, porque la seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.<sup>197</sup>

Esto permitirá diversas ponderaciones entre las distintas exigencias derivadas de la seguridad que se considera “interna” a la propia seguridad jurídica.<sup>198</sup> Por tanto, la seguridad, como todos los valores o perfecciones que se pueden alcanzar es un problema de “medida”, de modo que no es procedente plantearse extremos de “todo o nada”. Conforme a esta perspectiva es posible encontrar derechos en donde la seguridad o inseguridad jurídica reconozca grados diversos, desde aquellos donde se verifica una inequívoca seguridad hasta el otro extremo de un derecho

---

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Ibidem, pág. 25.

<sup>195</sup> Ibidem, pág. 26.

<sup>196</sup> Ibidem, pág. 28.

<sup>197</sup> Sentencia 27/1981 de 20 de julio del Tribunal Constitucional Español,

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/27>

<sup>198</sup> Lifante Vidal, Isabel, op. cit., pág 28.

inequívocamente inseguro.<sup>199</sup>

En este apartado se concluye que la seguridad jurídica no puede interpretarse como una aplicación mecánica de la norma jurídica, sino exige cuestionar sobre los resultados que generará esa aplicación. Además, el valor de la previsibilidad de la seguridad jurídica admite diferentes grados, de modo que para determinar su grado de afectación se requiere identificar qué se puede prever, quién puede prever, y cuándo se puede prever.

---

<sup>199</sup> Vigo, Luis Rodolfo, op. cit., pág. 516.

### **Capítulo 3 La sentencia SUP-JRC-680/2015 caso Morelos**

Durante el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Morelos para renovar el Congreso del Estado, la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-JRC-680/2015 analizó la constitucionalidad una acción afirmativa que implementó el IMPEPAC en la asignación de diputaciones por representación proporcional.

En este capítulo se analiza esta acción afirmativa y la sentencia de la Sala Superior. Para esto, en primer lugar se describe el contexto de las elecciones a diputaciones por representación proporcional en el 2015 en el estado de Morelos; en segundo lugar, se analiza la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC y las razones del instituto para justificar la adopción de esta medida; en tercer lugar se describe cómo el problema llegó a la Sala Superior del TEPJF; y, en cuarto lugar se exponen las razones que ofreció la Sala Superior para declarar inconstitucional la acción afirmativa.

#### **3.1 Las elecciones a diputaciones de representación proporcional de 2015 en Morelos**

Para facilitar la comprensión del problema que resolvió la Sala Superior es necesario destacar tres elementos de las elecciones a diputaciones en Morelos: a) las acciones afirmativas contempladas en la legislación de la entidad para el proceso electoral 2014-2015 en Morelos; b) el orden de las candidaturas de las listas registradas; y, c) el Acuerdo del IMPEPAC donde estableció la posibilidad de implementar una acción afirmativa en la asignación de las diputaciones de representación proporcional. A continuación se explica cada elemento.

##### **a) Las acciones afirmativas contempladas en la legislación de la entidad**

El Congreso del Estado de Morelos se integra por treinta diputaciones, de los cuales dieciocho son por mayoría relativa y doce por representación proporcional. Durante la etapa de registro de candidaturas a diputaciones, los partidos políticos

debieron cumplir con las siguientes acciones afirmativas contempladas en la legislación electoral del estado:<sup>200</sup>

- En candidaturas a diputaciones de mayoría relativa: i) presentar fórmulas de candidaturas integradas por personas del mismo género; ii) en ningún momento debían incluir mas del 50% de las candidaturas de un mismo género; iii) prohibición de postular a mujeres exclusivamente en aquellos distritos que hubieran obtenido los porcentajes de votación mas bajos en el proceso electoral inmediato anterior.
- En listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional: i) presentar fórmulas de candidaturas integradas por personas del mismo género; ii) prohibición de postular a dos candidaturas del mismo género de forma consecutiva (alternancia).

b) Orden de las candidaturas de las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional

En las elecciones de Morelos, once partidos políticos participaron en la contienda electoral. Estos partidos presentaron las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional ante el IMPEPAC de la siguiente manera:<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/028/2015 aprobado el 4 de marzo de 2016, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE0282015.pdf>

<sup>201</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/035/2015, 20 de marzo, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE0352015.pdf>

Partido político	Listas de candidaturas por representación proporcional												Totales	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	H	M
PRI	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	6	6
PAN	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H		6	5
PRD	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			5	5
PNA	M	H	M	H	M	H							3	3
HUM	H	M	H	M	H								3	2
PVEM	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			5	5
PSDM	H	M	H	M	H	M	H						4	3
PT	H												1	0
MC	H	M	H	M	H								3	2
Morena	H	M	H	M	H	M	H						4	3
PES	H	M	H	M	H								3	2
<b>Total</b>													<b>43</b>	<b>36</b>

De la tabla se advierte que todos los partidos políticos cumplieron con las acciones afirmativas contempladas en la legislación de Morelos, pues todos presentaron a mujeres en el 50% de sus candidaturas de forma alternada.

c) Acuerdo del IMPEPAC donde estableció la posibilidad de implementar una acción afirmativa en la asignación de las diputaciones de representación proporcional

El 6 de junio (un día antes de las elecciones), el Consejo General del IMPEPAC aprobó criterios con perspectiva de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.<sup>202</sup>

Estos criterios consistieron en la posibilidad de implementar una acción afirmativa en la asignación de diputaciones por representación proporcional. Para esto, determinó principalmente lo siguiente:

En caso de implementar una medida afirmativa esta autoridad tenía la obligación de justificar la necesidad, para la cual debía considerar los hechos y el contexto en que se habían llevado a cabo las asignaciones de diputaciones por ese principio.

<sup>202</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/150/2015 de 6 de junio de 2015, <http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/IMPEPAC/oe3/150%20acuerdo.pdf>

Después, si advertía la necesidad de implementar la medida entonces especificaría los parámetros objetivos de su aplicación. Estos parámetros consistían en identificar el número de integrantes que corresponde al órgano legislativo por el principio de representación proporcional para definir la distribución de curules entre los género, a fin de alcanzar la paridad de genero en la integración del poder legislativo.<sup>203</sup>

El IMPEPAC aclaró que, en principio, para la asignación de diputaciones por representación proporcional se debía respetar el orden de prelación de la lista registrada por los partidos políticos, ya que dicho orden respaldaba la voluntad de los militantes del partido como de la ciudadanía que decidió emitir su voto a favor del partido, teniendo en consideración la lista que conoció al momento de emitir su sufragio y dicho orden podía ser modificado sólo cuando resultara necesario para alcanzar el fin perseguido con la aplicación de la medida afirmativa.

Asimismo el IMPEPAC destacó que, en caso de implementar la acción afirmativa, el derecho de auto organización de los partidos cedería frente a los principios de igualdad sustantivo, no discriminación y paridad de género, porque lo que se buscaba con la modificación en la prelación era compensar la desigualdad enfrentada por las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a efecto de alcanzar la participación equilibrada de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular.

Es relevante señalar que el IMPEPAC fundamentó el acuerdo con base en la autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones y en la obligación de vigilar los principios rectores del proceso electoral, entre ellos, la paridad de género.<sup>204</sup> Asimismo, esa autoridad se basó en la sentencia de la Sala

---

<sup>203</sup> Parámetros establecidos por Sala Superior en la sentencia SUP-REC-936/2014, dictada el 23 de diciembre de 2014.

<sup>204</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Artículo 23. “Los procesos electorales del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza,

Superior SUP-REC-0936/2014, a través del cuál implementó una acción afirmativa para garantizar la paridad en la integración del Congreso del Estado de Coahuila en 2014.<sup>205</sup>

Finalmente, para efectos procesales es importante destacar que el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM) confirmó ese acuerdo y, posteriormente, también la Sala Regional Distrito Federal (ahora Ciudad de México) del TEPJF.<sup>206</sup>

### **3.2. Implementación de la acción afirmativa por el IMPEPAC**

Una vez que se llevaron a cabo las elecciones en Morelos y se tuvo certeza sobre los resultados electorales, el IMPEPAC advirtió la necesidad de implementar una acción afirmativa en la asignación de diputaciones de representación proporcional. Esta medida consistió en asignar la diputación a las candidaturas del género femenino situadas en el lugar dos de la listas registradas por los partidos.

Para facilitar la comprensión la explicación de la acción afirmativa se divide en dos apartados: en primer lugar se describirá el procedimiento de asignación de diputaciones conforme al orden de prelación de los partidos políticos y, en segundo lugar, se explicará el procedimiento de asignación de diputaciones conforme la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC.

---

legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género”.

<sup>205</sup> Esta medida consistía en modificar el orden de prelación de las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional al momento de asignar estas diputaciones para logra la paridad en la integración del poder legislativo. Consúltese la sentencia de Sala Superior en la siguiente dirección URL: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00936-2014.htm>

<sup>206</sup> Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos de 22 de junio de 2015, <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2015/RAP-240-242-243-244-245-2015-3.pdf> y sentencia de la Sala Regional Distrito Federal de 17 de julio de 2015, <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JRC-0098-2015.pdf>

**a) Procedimiento de asignación de diputaciones por representación proporcional conforme al orden de prelación de las listas registradas por los partidos políticos.**<sup>207</sup>

En primer lugar es importante señalar que tienen derecho a participar en la asignación los partidos políticos que obtuvieron por lo menos el 3% de la votación estatal efectiva.<sup>208</sup>

En segundo lugar, una vez identificado el número de partidos con derecho, se procede a la asignación que se agota en tres etapas:

- i. Primera etapa (se conoce como asignación directa): se asignará una diputación a cada uno de los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el 3% de la votación estatal efectiva.
- ii. Segunda etapa: se distribuirán tantos diputados como veces contenga el cociente natural la votación obtenida por cada uno de los partidos políticos con este derecho.
- iii. Tercera etapa: si aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se repartirán en orden decreciente, atendiendo al resto mayor de cada partido político.

Enseguida se señala cómo se llevaron a cabo cada una de las etapas en la asignación de diputaciones por representación proporcional.

---

<sup>207</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, 14 de junio de 2015, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE177201517062015P.pdf>

<sup>208</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Artículo 16. (...) La votación estatal emitida son los votos depositados en las urnas, y la votación estatal efectiva la que resulte de deducir de la votación estatal emitida, los votos nulos y los de candidatos no registrados. La asignación de diputados se realizará mediante la aplicación de una fórmula en la que se considerará el **cociente natural y el resto mayor**, en forma independiente a los triunfos en distritos de mayoría que se obtengan y en atención al orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas de cada partido político. El **cociente natural** es el resultado de dividir la votación estatal efectiva, entre las doce diputaciones de representación proporcional. El **resto mayor** es el remanente más alto, entre el resto de las votaciones de cada partido político, una vez realizada la distribución de diputaciones, mediante la aplicación del cociente natural; y se utilizará siguiendo el orden decreciente, cuando hubiese diputaciones por distribuir.

**Primera etapa:** conforme a los resultados electorales, diez partidos políticos lograron el 3% de la votación estatal efectiva, por tanto, a cada uno se les asignó una diputación. Esta diputación se asignó a la candidatura ubicada en el primer lugar de la lista de candidaturas.

Cabe señalar que nueve partidos políticos postularon a candidaturas del género masculino en el lugar número uno de la lista y únicamente un partido político postuló a una candidatura de género femenino en ese lugar.

Para ilustrar lo anterior, en la siguiente tabla se muestra el porcentaje de votación estatal efectiva que obtuvieron los partidos, el número de diputaciones asignadas conforme al orden de prelación de las listas y el número de mujeres que accedieron en la primera etapa.

No.	Partido político	% de votación estatal obtenida	Asignación de diputaciones (etapa 1)	Mujeres
1.	PRI	16.56	1	0
2.	PAN	11.02	1	0
3.	PT	5.84	1	0
4.	PVEM	7.92	1	0
5.	MC	7.95	1	0
6.	NA	5.61	1	1
7.	PSDM	7.17	1	0
8.	Morena	9.36	1	0
9.	ES	4.46	1	0
10.	HUM	5.47	1	0
<b>Total</b>			<b>10</b>	<b>1</b>

Como se observa, en la primera etapa de asignación únicamente una mujer accedió a la diputación porque, de los diez partidos con derecho a la asignación en la primera etapa, sólo uno postuló a una candidatura del género femenino en la posición número uno de lista.

Ahora bien, en esta etapa se asignaron diez diputaciones, por tanto, es necesario agotar la segunda etapa de asignación de diputaciones ya que faltaban dos diputaciones por distribuir.

**Segunda etapa:** en esta etapa se distribuyeron las diputaciones conforme al cociente natural de la votación obtenida por cada uno de los partidos políticos, por tanto, únicamente dos partidos tuvieron derecho a la asignación del resto de las diputaciones. Estas diputaciones se asignaron a las candidaturas ubicadas en el segundo lugar de la lista que correspondía a candidaturas del género femenino.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se muestra los partidos políticos que tuvieron derecho a diputaciones por representación proporcional en la segunda etapa de asignación, así como las mujeres que accedieron.

No.	Partido político	Asignación de RP (2º etapa)	Mujeres
1.	PRI	1	1
2.	PAN	1	1
3.	PT	-	-
4.	PVEM	-	-
5.	MC	-	-
6.	NA	-	-
7.	PSDM	-	-
8.	Morena	-	-
9.	ES	-	-
10.	HUM	-	-
<b>Total</b>		<b>2</b>	<b>2</b>

Se observa que en esta etapa sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) se les asignó las dos diputaciones, de las cuales accedieron dos mujeres.

En esta etapa se agotaron las doce diputaciones por el principio de representación proporcional, por tanto, no fue necesario agotar la tercera etapa de asignación.

**b) Procedimiento de asignación de diputaciones conforme la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC**

El IMPEPAC advirtió que, conforme al orden de prelación de las listas de los partidos político, el congreso se integraría únicamente con seis mujeres, pues tres mujeres accedieron a las diputaciones por el sistema de mayoría relativa y sólo tres mujeres accederían a las diputaciones por el sistema de representación

proporcional.

Derivado lo anterior, el IMPEPAC advirtió la necesidad de implementar la acción afirmativa conforme a los criterios establecidos en el acuerdo que aprobó el seis de junio anterior. Esta acción afirmativa consistió en lo siguiente:

- En la primera etapa de asignación: las diputaciones se distribuyeron a las candidaturas que se ubicaron en el segundo lugar de la lista de representación proporcional que correspondía al género femenino.
- En la segunda etapa de asignación: las diputaciones se designaron las candidaturas que se ubicaban en el primer lugar de la lista que correspondían al género masculino<sup>209</sup>.

Lo anterior se ilustra en la siguiente tabla:

<b>Diputados por el principio de representación proporcional asignados por el IMPEPAC con base en la acción afirmativa</b>					
		1era etapa	Lugar de la lista	2da etapa	Lugar de la lista
1	PRI	M	2	H	1
2	PAN	M	2	H	1
3	Morena	M	2		
4	MC	M	2		
5	PVEM	M	2		
6	PSD	M	2		
7	PT	M	2		
8	PH	M	2		
9	PNA	M	1		
10	PES	M	2		

De esta manera, diez mujeres y dos hombres accederían a las diputaciones de representación proporcional conforme a la implementación de esta acción

<sup>209</sup> Al observar que el único instituto político que había registrado en primer lugar a una mujer en su lista, fue el Partido Nueva Alianza nombró en la primera asignación a nueve mujeres (aún y cuando el Partido del Trabajo sólo había presentado una propuesta que correspondía al género masculino, por lo que lo requirió a efecto de que cumpliera con su propuesta de la primera asignación a mujeres). Cabe señalar que el IMPEPAC advirtió que el Partido del Trabajo sólo había presentado una candidatura en su lista de representación proporcional que correspondía al género masculino, por lo que requirió para que determinara una propuesta de género femenino para asigar la diputación. Esta situación no es motivo de estudio en esta investigación.

afirmativa.

### ¿Porqué el IMPEPAC advirtió la necesidad de implementar la acción afirmativa?<sup>210</sup>

EL IMPEPAC explicó que la medida se implementó para combatir los esquemas de desigualdad que han persistido en la integración del Congreso del Estado y, por tanto, para hacer efectivo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular y la no discriminación.

Para llegar a esa decisión analizó la integración del Congreso del Estado en los últimos cuatro procesos electorales para identificar el número de mujeres que han accedido a las diputaciones. El resultado se muestra en la siguiente tabla.

Integración	Mayoría relativa		Representación proporcional		%
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2003-2006	18	0	9	3	10%
2006-2009	14	4	7	5	30%
2009-2012	14	4	7	5	30%
2012-2015	16	2	7	5	23.30%

En ese análisis el IMPEPAC concluyó que desde 2003 a 2012 la mujer ha estado sub representada en cuanto a las diputaciones de mayoría relativa, pues no ha existido una presencia efectiva de las mujeres en el congreso.

Además, determinó que lograr un equilibrio entre géneros en la integración del poder legislativo era directriz de las reformas en materia electoral federal y local desde 2014 y, con base en la facultad para implementar acciones afirmativas, era factible derribar los obstáculos que generaban la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que histórica ha afectado a las mujeres en el acceso a ese cargo de elección popular.

<sup>210</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015 de 14 de junio de 2015, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE177201517062015P.pdf>

En ese sentido, el IMPEPAC señaló que la acción afirmativa resultaba objetiva y proporcional porque lograba compensar la desigualdad histórica. Además, al asignarse la diputación a la persona ubicada en el segundo lugar de la lista, era razonable inferir que contaba también con un grado suficiente de liderazgo y representatividad al interior del partido, puesto que lo ordinario era que los institutos políticos colocaran en los primeros lugares las listas a quienes cuentan con ese respaldo. Asimismo, el estar registrada en el lugar inmediato posterior al primero de la lista también se permitió que el electorado conociera el nombre y la probabilidad de que ocupara la diputación al momento de la emisión del sufragio.

Adicionalmente, determinó que este ajuste de prelación de las listas afectaba de forma mínima el derecho de auto organización puesto que se buscaba observar el principio de igualdad, además dentro de los deberes de los partidos se encuentra la búsqueda de la participación efectiva de ambos géneros, asegurando condiciones de igualdad de oportunidades.

De esta manera, el IMPEPAC señaló que no resultaba violatorio el ajuste porque tenía el fin de derribar barreras contextuales a las mujeres que históricamente han impedido acceder a los cargos de elección popular.

Finalmente, esta autoridad enfatizó en que la implementación de la acción afirmativa no implicaba que la autoridad administrativa estuviera en condiciones de cambiar a su libre arbitrio el orden de prelación propuesto por los partidos políticos o a través de criterios no previsible. Por el contrario, explicó que esa posibilidad exige que la modificación sea armónica con los principios, reglas y derechos reconocidos en el propio sistema, justificando de manera objetiva y razonable el motivo generador del ajuste.

### **3.2 Impugnación de la medida ante la Sala Superior del TEPJF y la decisión en la sentencia SUP-JRC-680/2015**

La implementación de la acción afirmativa se impugnó ante el Tribunal Estatal Electoral de Morelos (TEEM) por diversos partidos políticos y ciudadanos. Este tribunal a través de su sentencia justificó las razones para modificar el orden de prelación en las candidaturas de representación proporcional, sin embargo, implementó su propia acción afirmativa.<sup>211</sup> Posteriormente, la sentencia del TEEM se impugnó ante la Sala Superior a través del Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-680/2015. En esta sentencia, la Sala Superior revocó la decisión del TEEM y en plenitud de jurisdicción revocó el acuerdo del IMPEPAC.<sup>212</sup>

Es importante destacar que no es motivo de esta investigación analizar la acción afirmativa del TEEM, sino únicamente la acción afirmativa del IMPEPAC y el análisis de constitucionalidad que realizó la Sala Superior para declararla inválida.

#### **¿Cómo resolvió la Sala Superior?**

El problema jurídico que estudió la Sala Superior fue ¿la acción afirmativa del IMPEPAC es constitucional? Para esto, analizó el principio de igualdad y los principios democráticos, el de auto organización de los partidos políticos y el de seguridad jurídica.<sup>213</sup>

Por un lado, quién defendió el principio de igualdad (el IMPEPAC) señaló que lograr un equilibrio entre géneros en la integración del poder legislativo era de los principales directrices de las reformas en materia electoral federal y local de 2014 y, con base en la facultad para implementar acciones afirmativas, era factible

---

<sup>211</sup> Sentencia TEEM-JDC-255/2015 y acumulados de 15 de julio de 2015, <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2015/JDC-255-2015-1.pdf>

<sup>212</sup> Sentencia SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados, de 26 de agosto de 2015, <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP-JRC-0680-2015%20Y%20ACUMULADOS.pdf>

<sup>213</sup> Estos principios fueron los que alegaron las partes en el juicio.

derribar los obstáculos que generaban la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que histórica ha afectado a las mujeres en el acceso a ese cargo de elección popular.

Por el otro, quienes defendieron el segundo catálogo de principios (partidos políticos y candidatos postulados en primer lugar de la lista), señalaron que la acción afirmativa no respetó el orden de prelación de la lista de candidaturas de representación proporcional de los partidos políticos y el IMPEPAC interpretó incorrectamente la paridad de género, toda vez que el principio de paridad se satisfizo al momento de postular y registrar las candidaturas.

¿Hacia dónde inclinó la balanza la Sala Superior? Hacia el segundo catálogo de principios, por tanto, declaró inconstitucional la acción afirmativa, principalmente porque consideró que el IMPEPAC interpretó de forma inexacta las normas legales sobre la asignación de diputados plurinominales en el estado de Morelos; de modo que debió respetar el orden de prelación de las listas registradas por cada partido político en la asignación de diputaciones por representación proporcional.

A continuación se describen los argumentos que la Sala Superior ofreció para justificar su decisión sobre el principio de igualdad y los principios democráticos, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica.

### **Principio de igualdad**

- La paridad de género es un valor esencial, pues se traduce en el ejercicio igualitario de derechos entre mujeres y hombres, que responde a un entendimiento incluyente, que exige como aspecto indispensable la participación política de las mujeres.

- El conjunto de normas de orden convencional, constitucional y legal conciben la paridad como un principio que posibilita a las mujeres a competir –por medio de la postulación- en igualdad de condiciones en relación a los hombres en el plano político y, en consecuencia, como la oportunidad de conformar órganos de representación.
- De esa manera, en la Constitución federal y en la legislación de estado de Morelos se contempla la paridad como un principio rector en la materia electoral que se garantiza en la postulación de candidaturas y esa configuración es una cláusula intangible de nuestro orden constitucional.
- La paridad de género es una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar en la postulación de las candidaturas que las condiciones en el punto de partida sean absolutamente plenas.
- El principio de paridad en la contienda se garantizó plenamente en la etapa de registro, porque los partidos políticos cumplieron con las reglas en materia de género contempladas en la legislación de Morelos al presentar sus candidaturas de mayoría relativa y en las listas representación proporcional.
- Finalmente, el IMPEPAC interpretó un concepto de paridad distinto que se garantiza la Constitución federal y la propia Constitución morelense, y aplicó la paridad a la integración del Congreso en la etapa posterior a los resultados definidos en las urnas.

### **Principio democrático**

- Para que el principio democrático se considere materializado se debe incluir como un valor esencial la paridad de género, que se traduce en el ejercicio

igualitario de derechos entre mujeres y hombres, que responde a un entendimiento incluyente, que exige como aspecto indispensable la participación política de las mujeres.

- La voluntad ciudadana determinó mediante la emisión del voto a las candidaturas ganadoras. Esto es, a través de la preferencia del electorado, es que resultaron vencedoras tres mujeres y quince hombres, lo cual se respalda en el principio democrático reconocido en la Constitución federal. Por tanto, la integración de los órganos de representación es determinada por el sufragio de la ciudadanía depositado en las urnas.
- La conformación de los órganos deliberativos de elección popular, se define por el voto ciudadano. Estos eligen las candidaturas de sus preferencias que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género –cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres–.
- La participación política paritaria en el sistema de representación proporcional se protege en la elaboración, presentación y registro de candidaturas que dan sustento a la asignación de las curules a distribuir, que se materializa en base a los resultados de la votación.
- La voluntad ciudadana exteriorizada en las urnas a través del sufragio como un genuino ejercicio producto del principio democrático, se traduce en porcentajes de votación que permiten ocupar curules de representación proporcional. Por lo tanto, la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía.

## **Principio de auto organización de los partidos políticos**

- En las elecciones de Morelos se cumplió con la voluntad de auto-organización y auto determinación que tienen los propios institutos políticos, que se traduce en establecer el orden de prelación y la alternancia en las listas que presentan a la autoridad al registrar a sus candidatos por el principio de representación proporcional.

## **Principio de seguridad jurídica**

- La implementación de acciones afirmativas para garantizar la igualdad de género en materia política debe atender a criterios que no se traduzcan en falta de seguridad jurídica para los contendientes en el proceso electoral. Esto es así, porque están inmersos la protección de otros valores, como: la protección del voto popular –base del principio democrático– y la certeza, como acontece en otras construcciones normativas que permiten la figura de escaños reservados.
- Las normas que rigen el sistema de representación proporcional y la paridad de género, dotan de certeza las reglas bajo las cuales se realizará la asignación, porque desde el ámbito normativo se mandata, concretamente en el artículo 23 de la Constitución de Morelos, que las listas se integrarán alternando las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotarlas.
- En las elecciones de Morelos se cumplió con la paridad de género porque las listas de representación se presentaron de forma alternada; y, el principio de certeza, porque las reglas se encuentran previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de las fuerzas políticas contendientes y sus

candidatos, el que también se cumple cuando se conocen las listas con las que se participará en la elección.

- El orden de prelación de las listas no generó controversia ante la autoridad jurisdiccional electoral.
- Desde el momento en que adquieren definitividad las listas que registran los partidos políticos y/o coaliciones, se conocen las reglas en que los candidatos contienden, lo que cobra vigencia con los resultados de la votación. Esta votación, definirán el número de curules que se otorgará a cada ente político por el sistema de representación proporcional, elemento que depende de la voluntad popular, por lo que no puede ser modificado.

Finalmente, de este capítulo se concluye que el IMPEPAC implementó una acción afirmativa en la asignación de diputaciones por representación proporcional con el fin de derribar los obstáculos que generaban la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que históricamente han afectado a las mujeres y, de esta manera, hacer efectivo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular.

Sin embargo, el ejercicio analítico de la Sala Superior sobre la acción afirmativa consistió en identificar cómo se contemplaba en la ley la paridad de género e indicó que, conforme a este parámetro, la paridad únicamente era exigible en la postulación de candidaturas. Por tanto, la Sala Superior concluyó que la acción afirmativa del IMPEPAC se extendió de ese parámetro, de modo que realizó una inexacta interpretación de la paridad de género, pues insistió en que este únicamente se garantiza en la postulación. Para la Sala Superior, de esta manera se garantizaban los principios de paridad de género, democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica.

#### **Capítulo 4 Repensar el análisis de constitucionalidad de la acción afirmativa en la sentencia SUP-JRC-680/2015 caso Morelos**

En este capítulo se propone repensar el análisis de constitucionalidad de la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC en la asignación de diputaciones por representación proporcional para integrar el Congreso del Estado de Morelos para el periodo 2015-2018.

El análisis consiste en estudiar los principios de igualdad, democrático, de auto organización de los partidos políticos y seguridad jurídica a través de un criterio interpretativo funcional, es decir, destacando sus valores y fines dentro del diseño de reglas institucionales.

Cabe señalar que no es propósito de este capítulo discutir acerca de las diferentes visiones que existen sobre los valores y fines de los principios que se analizarán, sino únicamente destacar aquellas que permitan derrotar las razones que utilizó la Sala Superior para declarar inválida la acción afirmativa y, de esta manera, demostrar la configuración de un análisis alternativo de la medida.

Para esto, en primer lugar se analiza el principio de igualdad. Dentro de este estudio, primero se cuestionan las razones principales que tomó en cuenta la Sala Superior, posteriormente se propone un diagnóstico para determinar si en Morelos existe un problema de discriminación en la postulación de las candidaturas a diputaciones por representación proporcional y, finalmente, se señala si la acción afirmativa se dirigía a combatir ese problema. En segundo lugar, se explica cómo se conciben los principios democrático, de auto organización de los partidos y de seguridad jurídica frente a las razones que ofreció la Sala Superior. Esto permitirá demostrar que también existen razones constitucionalmente legítimas para declarar válida la acción afirmativa del IMPEPAC a la luz de estos principios constitucionales.

## **4.1 El principio de igualdad**

### **4.1.1 Consideraciones a las razones de la Sala Superior en relación al principio de igualdad**

En primer lugar, se advierte que la Sala Superior en la sentencia SUP-JRC-680/2015 confundió la concepción de paridad e igualdad de género. Esto es así, pues por un lado se dirige a la paridad como “un valor esencial, pues se traduce en el ejercicio igualitario de derechos entre mujeres y hombres” y, por el otro, se refiere a ella como aquellas reglas que se garantizan en la postulación, es decir, al presentar las candidaturas a diputaciones en las listas representación proporcional.

En ambas afirmaciones se refiere a la paridad como un valor y una regla, sin embargo, se considera que la primera concepción de la paridad se refiere mas que nada al principio de igualdad y, la segunda, se refiere a la acción afirmativa regulada en la postulación de candidaturas.

Esto es así porque, a diferencia de lo que señaló la Sala Superior, la paridad no es un valor, sino una regla, un medio, una herramienta, una acción afirmativa que, efectivamente, en la ley electoral de Morelos está contemplada en la postulación de las candidaturas. Esta acción afirmativa consiste en postular a mujeres en el 50% de las candidaturas a diputaciones por representación proporcional de forma alternada.

Esta acción afirmativa busca un fin: alcanzar la igualdad, que consiste en que todos los seres humanos deben ser tratados con la misma consideración y respeto, esta exigencia encarna directamente del valor de la dignidad humana. De esta manera, la igualdad se concibe como un fin y la paridad como un medio para alcanzarla. En ese sentido, la paridad de género no se limita en la postulación de candidaturas, pues se puede materializar a través de otras acciones afirmativas

diseñadas e implementadas por las autoridades con el fin de alcanzar el principio de igualdad.

En segundo lugar, la Sala Superior se refirió a la paridad como “una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar en la postulación de las candidaturas que las condiciones en el punto de partida sean absolutamente plenas”.

Esta afirmación dista de ser cierta, ya que una vez más confunde el medio con el fin, pues pareciera que da por hecho que la acción afirmativa en sí misma garantiza la igualdad sustantiva cuando en realidad, como ya se señaló, es una medida que busca alcanzar esa igualdad.

La igualdad sustantiva se logrará cuando efectivamente se eliminen las situaciones de discriminación en la postulación de candidaturas y esto, a su vez, se refleje en el ejercicio del cargo en los órganos de representación política.

De esta manera, no se puede dar por sentado que la acción afirmativa en la postulación por sí misma erradica las situaciones de discriminación y, por tanto, logra la igualdad sustantiva. Por el contrario, se debe estar consciente que pueden surgir posibles actos de desigualdad que excedan del diseño de las acciones afirmativas contempladas en la ley, de tal manera que las autoridades electorales tienen que estar atentas para enfrentar estas situaciones a través del diseño e implementación de otras medidas.

En tercer lugar, la Sala Superior en la sentencia señaló que “el IMPEPAC interpretó un concepto de paridad distinto que se garantiza la Constitución Federal y la propia Constitución morelense, y aplicó la paridad a la integración del Congreso en la etapa posterior a los resultados definidos en las urnas”.

La paridad contemplada en la Constitución federal consiste en que los partidos tienen como fin contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; y, la paridad contemplada en la Constitución morelense consiste en la obligación de los partidos de postular a mujeres en el 50% de las candidaturas por representación proporcional de forma alternada.

Esto demuestra que la Sala Superior analizó de forma restrictiva la acción afirmativa del IMPEPAC pues se limitó a determinar únicamente si esa medida encajaba con las establecidas expresamente en la ley. De modo que consideró que lo que generaba la inconstitucionalidad es que en la ley no se contemplaba una medida que se implementara después los resultados electorales para garantizar el 50% de mujeres en la integración del congreso. Esta fue la razón principal para declararla inválida.

Una vez más no se comparte con la afirmación de la Sala Superior, pues el IMPEPAC no justificó su medida sólo a través de la interpretación de las acciones afirmativas contempladas en la Constitución Federal y en la Constitución morelense, por el contrario, la razón principal para justificarla fue para combatir los esquemas de desigualdad que han persistido en la integración del Congreso del Estado de Morelos y, por tanto, para hacer efectivo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular y la no discriminación.

Además, es importante destacar que el IMPEPAC implementó esa medida con base en la facultad para implementar acciones afirmativas para derribar los obstáculos que generaban la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que histórica ha afectado a las mujeres en el acceso a ese cargo de elección popular.

Esto demuestra que la Sala Superior concibió la acción afirmativa únicamente desde el punto de vista cuantitativo, es decir, con el objetivo de integrar el congreso con el 50% de mujeres. Sin embargo, se considera que es una concepción restringida y limitada, ya que se debió analizar desde un punto de vista cualitativo, es decir, como una medida que se dirigía a combatir un problema de discriminación en la postulación de candidaturas.

En ese sentido, la Sala Superior debió tomar en cuenta dos elementos fundamentales para analizar la validez de la medida: a) si en Morelos existe una situación de discriminación en la postulación de candidaturas por representación proporcional, y b) si la medida se dirigía a combatir esa situación. Estos dos elementos permiten conocer el contexto político-social para la implementación de la acción afirmativa más allá de lo que establece la ley y permite generar un diagnóstico para valorar la necesidad de implementarla. Pues es claro que si en el diagnóstico no se advierte una situación de discriminación, no habría razones para establecerla. A continuación se analizan estos elementos.

#### **4.1.2 La discriminación en la postulación de candidaturas a diputaciones por representación proporcional en Morelos**

Al analizar el principio de igualdad en el acceso a los cargos a diputaciones por representación proporcional, la primera pregunta que se debe formular es: de las doce diputaciones por representación proporcional ¿por qué sólo tres mujeres accedieron por esa vía? el acceso de tres mujeres, de entrada, genera una duda razonable acerca de un posible problema de discriminación en la postulación de candidaturas.

Por tanto, el propósito de este diagnóstico es determinar si se presentó un problema de discriminación en la postulación de candidaturas de representación proporcional en las elecciones de Morelos de 2015. Para esto, el primer paso es analizar cómo postularon los partidos políticos las listas de candidaturas. En ese

sentido, a continuación se muestra de nuevo la tabla en la que se identifican los partidos políticos que participaron en las elecciones, el orden de las candidaturas de la listas de candidaturas de representación proporcional y el número de candidaturas conforme al género.

Partido político	Listas de candidaturas por representación proporcional												Totales	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	H	M
PRI	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	6	6
PAN	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H		6	5
PRD	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			5	5
PNA	M	H	M	H	M	H							3	3
HUM	H	M	H	M	H								3	2
PVEM	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			5	5
PSDM	H	M	H	M	H	M	H						4	3
PT	H												1	0
MC	H	M	H	M	H								3	2
Morena	H	M	H	M	H	M	H						4	3
PES	H	M	H	M	H								3	2
<b>Total</b>													<b>43</b>	<b>36</b>

Como se observa, los partidos políticos cumplieron formalmente con las acciones afirmativas contempladas para la postulación de las listas: la alternancia y la paridad de género, es decir, no postularon a dos personas del mismo género de forma consecutiva y naturalmente eso resultó, en la medida de los posible, en postular a candidaturas de género masculino y femenino en similares proporciones.

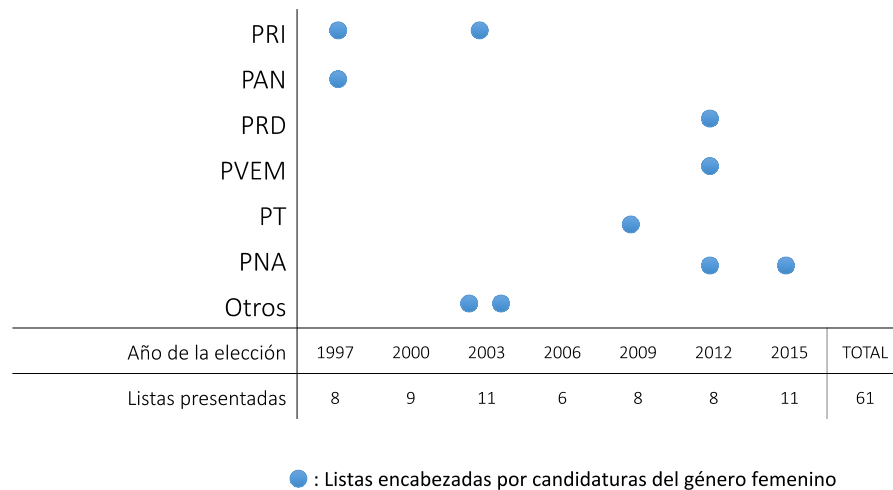
Sin embargo, de la tabla se advierte una situación irregular: de los once partidos que presentaron listas, sólo uno ubicó a una mujer en el primer lugar de la lista de candidaturas.

Para quienes defienden la invalidez de la acción afirmativa, esta situación por sí misma no demostraría una situación de discriminación que justificara la implementación de la medida, ya que se podría clasificar como una situación de naturaleza concreta y aislada que no impacta en el principio de igualdad, pues la alternancia se encarga de neutralizar las condiciones de igualdad en las postulación (tal como lo señaló la Sala Superior).

Sin embargo, se considera que limitar el análisis únicamente a si los partidos cumplieron con la regla de alternancia y, si esto es así, considerarlo razón suficiente para declarar inválida la acción afirmativa, atiende a una interpretación restringida del principio de igualdad y no se preocupa por los posibles problemas de discriminación que se pudieran presentar más allá del cumplimiento formal de la norma. Por tanto, el estudio no se puede reducir a si el acto atiende al sentido literal de las reglas establecidas en el derecho positivo.

En ese sentido, para justificar la implementación de una acción afirmativa es necesario partir de un problema de discriminación. De modo que, como ya se señaló, en el caso concreto de los once partidos que presentaron listas de candidaturas sólo uno ubicó a una mujer en el primer lugar. Sin embargo, es necesario identificar si esta situación ha sido frecuente en los anteriores procesos electorales para determinar la naturaleza y alcance de esta discriminación.

Para esto, veamos cómo han postulado los partidos políticos en las últimas siete elecciones, es decir, desde 1997 hasta 2015. En la siguiente gráfica de lado derecho en primer lugar se señala los partidos políticos con registro nacional y con registro estatal, estos últimos se identifican en la categoría “otros”; en segundo lugar se señala el año en el que se celebraron elecciones; y, en tercer lugar, el número de listas de candidaturas por representación proporcional registradas por elección. Finalmente, los círculos azules representan aquellas listas que fueron encabezadas por candidaturas del género femenino.



Fuente: Portal de internet del IMPEPAC, <http://impepac.mx/estadistica-electoral/>

De la tabla se advierte que en las últimas siete elecciones, el PAN sólo ha postulado una mujer (1997), el PRI a dos (1997 y 2003), el PRD a una (2012), el PT a una (2009), el PVEM a una (2012), el PNA a dos (2012 y 2015) y los partidos políticos locales México Posible y Unidad Democrática por Morelos que participaron en las elecciones de 2003 postularon a una mujer respectivamente. En ese sentido, de las 61 listas que han presentado los partidos políticos, 10 han sido encabezadas por mujeres, es decir, sólo el 16.39%.

Esto demuestra una discriminación que no se debe considerar como aislada y esporádica, sino estructural y sistemática pues ha perdurado en las prácticas de los partidos políticos durante prácticamente todas las elecciones.

De esta manera, vale la pena preguntar ¿qué implicaciones tiene la candidatura ubicada en el primer lugar en el sistema electoral de Morelos? ¿por qué razón hay una tendencia marcada en el género de la candidatura ubicada en el primer lugar de la lista?

Se considera que la respuesta atiende a dos elementos: al sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y bloqueada y al sistema de asignación de diputaciones por representación proporcional.

Al respecto se retoman las ideas de Schröder, al señalar que estratégicamente para poder ingresar al congreso vía representación proporcional en lista cerrada y bloqueada lo primero que interesa es la ubicación en la lista, pues es la posición con más altas posibilidades de acceder al cargo.<sup>214</sup>

Asimismo, en Morelos esas posibilidades incrementan aún más porque, como ya se señaló, el sistema de asignación de diputaciones por representación proporcional contempla lo que se denomina “asignación directa”, es decir, en primer lugar tendrán derecho a una diputación todos los partidos políticos que hayan obtenido el 3% de la votación estatal efectiva. De ahí radica la importancia en la ubicación de la candidatura en el primer lugar de la lista.

En ese sentido, los partidos políticos deberían explicar por qué razón –más allá de las reglas pre-establecidas– el género de la candidatura en el número uno de la lista no ha sido aleatoria entre el género masculino y femenino en las últimas siete elecciones.

#### **4.1.3 Análisis del objetivo de la acción afirmativa del IMPEPAC**

Una vez que se identificó la situación de discriminación en la postulación de candidaturas, es necesario determinar si la acción afirmativa se dirigía a combatirla.

Como se estableció, la acción afirmativa del IMPEPAC consistió en cambiar el orden de prelación de las listas en la asignación de diputaciones: en la primera etapa de asignación (asignación directa) las diputaciones se asignaron a las candidaturas que ocupaban el segundo lugar de la lista de representación proporcional que correspondían al género femenino; y, en la segunda etapa de asignación se asignaron a los que se ubicaban en el primer lugar de la lista que

---

<sup>214</sup> Schröder, Peter, op. cit., pág. 273.

correspondían al género masculino. De esta manera lograban acceder diez mujeres y dos hombres en las diputaciones por representación proporcional.

De modo que se advierte que la medida sí se dirigía a combatir el problema de discriminación que se presentó en las elecciones de 2015 en Morelos, porque la medida incidía directamente en el orden de prelación de la candidatura ubicada en el número uno de la lista pues, como ya se señaló, esa posición es relevante para garantizar el acceso a una diputación.

En ese sentido, la acción afirmativa que implementó el IMPEPAC cumplía con los dos elementos de constitucionalidad a la luz del principio de igualdad: tenía el fin de conseguir en las mujeres una mayor igualdad sustantiva y se dirigía a combatir un problema de discriminación en la postulación de candidaturas de representación proporcional en Morelos en las elecciones de 2015.

En ese sentido, se debe considerar que el cumplimiento formal de las reglas de género por los partidos político no evita que surjan otros problemas de discriminación y que las autoridades administrativas electorales no puedan implementar otras acciones afirmativas para combatirlas, siempre y cuando cumplan con los estándares constitucionales.

Por tanto, con esta medida la autoridad buscaba proteger el principio de igualdad pues se dirigía a dismantelar esa situación de discriminación. Es por todas las razones anteriores que se justificaba la constitucionalidad de la acción afirmativa a la luz del principio de igualdad.

Sin embargo, no es suficiente justificar la medida únicamente respecto al principio de igualdad, sino que es necesario analizar los límites de los principios democrático, auto organización de los partidos y seguridad jurídica frente al principio de igualdad, pues son principios que, al igual que éste, tienen idéntica valía en el sistema jurídico.

## **4.2 Propuesta de análisis de los principios democrático, auto organización de los partidos políticos y seguridad jurídica**

En este apartado se analizarán las razones principales que ofreció la Sala Superior para declarar la invalidez de la acción afirmativa sustentadas en los principios democrático, de auto organización de los partidos y el de seguridad jurídica; y, se expondrán las razones por las que se consideran que estos principios tienen límites frente al principio de igualdad. Esto permitirán demostrar que también existían razones constitucionalmente legítimas para declarar válida la acción afirmativa del IMPEPAC.

### **a) Principio democrático**

Como se señaló en el capítulo dos, el principio democrático se sustenta en un sistema fundado en la idea del gobierno constituido por la elección periódica de representantes por la ciudadanía a través del sufragio. Uno de los pilares de este sistema es la representación política, es decir, la identidad entre gobernantes y gobernados que permite a aquellos controlar, directa o indirectamente, la vida pública del país.

Sin embargo, esa representación dependerá del sistema electoral, es decir, del procedimiento técnico de elección por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.<sup>215</sup> En ese sentido, el sistema electoral definirá la relación votante y elegido y el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro y esto, a su vez, depende de la forma del voto y otros elementos técnicos.

El sistema electoral de Morelos es mixto, es decir cuenta con un sistema de mayoría relativa y de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas. La forma del voto entre la primera y la segunda define la relación elector-elegido.

---

<sup>215</sup> Dieter, Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina...* op. cit., pág. 11.

Por un lado, en el sistema de mayoría relativa la ciudadanía vota por una candidatura individual en distritos uninominales, entonces, la representación del electorado recae en el candidato y la relación elector-elegido es fuerte. Por el otro, en el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas el electorado vota por un partido que propone una lista de candidaturas de tal manera que el elector no puede modificar el orden.

Asimismo, la votación se cuenta a través de circunscripciones plurinominales por tanto, la representación del electorado no recae directamente en el candidato sino en el partido político. En ese sentido la relación elector-elegido es débil, pues el sistema que implica una menor participación del electorado en la designación del elegido.

Hecha esta precisión, respecto al principio democrático la Sala Superior determinó principalmente tres razones: a) la ciudadanía con el voto elige a las candidaturas de su preferencia que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género; b) a través de la preferencia del electorado, es que resultaron vencedoras tres mujeres y quince hombres, lo cual se respalda en el principio democrático, y c) la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía.

No se comparten las afirmaciones de la Sala Superior pues pareciera que no distingue la relación elector-elegido en el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, sino que trata a ambos sistemas como si tuvieran la misma relación. Sin embargo esta no es así ya que, como se señaló, la ciudadanía en el sistema de mayoría vota por el candidato en lo individual y en el sistema de representación proporcional vota por la lista que conforma un partido político. Por tanto, la ciudadanía únicamente actúa como “legitimadora” de la lista propuesta y en el orden propuesto. De modo que la preferencia del electorado en el sistema de representación proporcional sólo influye en el número de curules que se le asignará al partido político, no en el género de la candidatura.

En ese sentido, una razón válida para considerar la constitucionalidad de la acción afirmativa implementada por el IMPEPAC es que esa medida no viola la voluntad del electorado que se sustenta en el principio democrático, porque en el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas de Morelos se satisface con el número de escaños que se asignan al partido político conforme a los votos obtenidos en la elección.

De esta manera, la acción afirmativa no impacta en los votos obtenidos por el partido políticos ni en el número de escaños que se le asignará a cada partidos político, sino únicamente en el orden de prelación de las listas.

Por tanto, respecto a qué candidato se le debe asignar el escaño no es un problema que se deba analizar a la luz del principio democrático, sino es un problema que atiende al principio de auto organización de los partidos políticos, que se materializa en el derecho del partido político a que se respete el orden de prelación de la lista de candidaturas que presentó.

#### **b) Principio de auto organización de los partidos políticos**

Respecto al principio de auto organización de los partidos políticos, la Sala Superior determinó que en las elecciones de Morelos se cumplió con la voluntad de auto organización que tienen los propios institutos políticos, que se traduce en establecer el orden de prelación y la alternancia en las listas de candidaturas de representación proporcional que presentan a la autoridad.

Es importante señalar que en el proceso electoral 2014-2015 en Morelos, conforme al principio de auto organización de los partidos políticos, la selección de las candidaturas y el orden de prelación de las listas no se llevó a cabo a través de consulta a la base de militantes a través de asambleas de votaciones sino conforme al voto de las dirigencias partidistas.

Esto es así pues de las convocatorias o acuerdos de las dirigencias de los partidos políticos para seleccionar las candidaturas a diputaciones de representación proporcional se advirtió en al menos siete partidos políticos lo siguiente:<sup>216</sup>

1. El PAN determinó que la Comisión Permanente del Consejo Estatal tendría el derecho de seleccionar al menos los lugares 1 y 2 de la lista estatal de diputaciones por representación proporcional.<sup>217</sup>
2. El PRI estableció que esas candidaturas se seleccionaron por el método de designación directa conforme a las atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) conferidas por los Estatutos del PRI.<sup>218</sup>
3. El Partido Encuentro Social señaló que el Comité Directivo Nacional seleccionaría las candidaturas.<sup>219</sup>
4. El Partido Nueva Alianza (PNA) puntualizó que el Comité de Dirección Estatal elaborará la lista conforme a las solicitudes recibidas y la turnaría a la Comisión Estatal de Elecciones internas para que determinara la posición que ocuparían las candidaturas.<sup>220</sup>
5. Morena señaló que la Comisión Nacional de Elecciones propondría al Consejo Nacional, o al Comité Ejecutivo Nacional en su caso, el conjunto

---

<sup>216</sup> Esta información se obtuvo de las convocatorias de los partidos políticos para la selección de candidaturas para el proceso electoral 2014-2015 en Morelos. Se obtuvo información de únicamente siete partidos que presentaron listas de candidaturas. Los partidos políticos de los que no fue posible obtener información fue del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Humanista (PH), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Movimiento Ciudadano (PMC).

<sup>217</sup> Acuerdo del PAN, [https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Acuerdo-COE\\_306\\_2015\\_ORDEN-DE-FORMULAS-LISTA-PLURINOMINAL-DIP-LOCAL-MORELOS.pdf](https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Acuerdo-COE_306_2015_ORDEN-DE-FORMULAS-LISTA-PLURINOMINAL-DIP-LOCAL-MORELOS.pdf)

<sup>218</sup> Acuerdo del CEN del PRI, [http://pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/PDF/18849-1-11\\_45\\_18.pdf](http://pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/PDF/18849-1-11_45_18.pdf)

<sup>219</sup> Convocatoria del PES, [http://encuentro.social/pdf/proceso\\_electoral/local/2014-2015/MORELOS/convocatoria%20MORELOS.pdf](http://encuentro.social/pdf/proceso_electoral/local/2014-2015/MORELOS/convocatoria%20MORELOS.pdf)

<sup>220</sup> Convocatoria del PNA, [https://nueva-alianza.org.mx/archivos\\_transparencia/2006-2014/FRACCION%20X/convocatoria%20para%20diputados%20del%20estado%20de%20morelos.pdf](https://nueva-alianza.org.mx/archivos_transparencia/2006-2014/FRACCION%20X/convocatoria%20para%20diputados%20del%20estado%20de%20morelos.pdf)

de personalidades externas y el orden de los espacios destinados para cada género.<sup>221</sup>

6. El Partido Social Demócrata de Morelos (PSDM), estableció que el Comité Ejecutivo Estatal y los Comités Municipales presentarían las propuestas de candidaturas al Consejo Político Estatal.<sup>222</sup>
7. El Partido del Trabajo (PT) puntualizó que la Comisión Ejecutiva Nacional elegiría a los candidatos bajo los mecanismos de votación previstos los Estatutos del Partido del Trabajo.<sup>223</sup>

Por tanto, en las elecciones de Morelos las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional se integraron por la voluntad de las dirigencias partidistas conforme al principio de auto organización de los partidos políticos. Lo cual permite identificar que el principio de igualdad limita todavía en menor medida al principio de auto organización de los partidos, pues no viola la voluntad de la base de militantes sino de la cúpula partidista.

En ese sentido, el principio de auto organización de los partidos no sólo se limita en establecer la lista el orden de prelación y la alternancia, sino que está llamado a proteger los derechos humanos en todo el proceso para la elaboración, presentación y registro de las listas. Esta situación ilustra de manera clara el límite del principio de auto organización de los partidos políticos frente al principio de igualdad, pues conforme a la voluntad de las dirigencias partidistas se llevaron a cabo prácticas discriminatorias de naturaleza sistemática y estructural al establecer el orden de prelación de las listas.

---

<sup>221</sup> Convocatoria de Morena, <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/CONVOCATORIA-MORELOS.pdf>

<sup>222</sup> Convocatoria del PSDM, <http://www.psd.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/CONVOCATORIA-ELECCIONES-2015.pdf>

<sup>223</sup> Convocatoria del PT, <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/2011/convocatorias/2015/11Morelos.pdf>

En ese orden de ideas, respecto al principio de auto organización de los partidos políticos hay dos elementos que justificarían la acción afirmativa: a) no limita la voluntad de los militantes, sino únicamente la de las dirigencias partidistas; b) este límite se justifica porque se busca combatir una práctica discriminatoria de las dirigencias partidistas, pues es acorde a las funciones que estos están llamados a cumplir en un Estado democrático, pues en él no se pueden permitir partidos políticos discriminatorios.

### **c) Principio de seguridad jurídica**

Respecto al principio de seguridad jurídica la Sala Superior determinó que las normas que rigen el sistema de representación proporcional y la paridad de género dotan de certeza las reglas bajo las cuales se realizará la asignación. Estas reglas se encuentran previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de las fuerzas políticas contendientes y sus candidatos, y también se cumple cuando se conocen las listas con las que se participará en la elección.

No se comparte la afirmación de la Sala Superior porque se limita a analizar el principio de seguridad jurídica únicamente bajo la concepción formal. Como se señaló en el capítulo dos, esta concepción se preocupa por determinar la existencia de normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios y no juzga sobre los fines de esas normas.

Asimismo, la Sala Superior aplicó la seguridad jurídica formal sólo para identificar qué reglas estaban preestablecidas y tradujo en falta de seguridad jurídica todo aquello que no encajara con esas reglas.

Por tanto, respecto a esta visión, es lógico que la acción afirmativa sea contraria al valor de estabilidad que protege la seguridad jurídica formal identificada como “ausencia de cambios”, sin embargo, el análisis no se debe reducir sólo a eso,

sino que es necesario apelar a la seguridad jurídica material que entiende a la estabilidad como la coherencia con los principios en juego.

En ese sentido, aquí habrá que valorar el contenido de los cambios realizados por la acción afirmativa para determinar si son incoherentes con esos principios. Para esto vale la pena preguntarse ¿el cambio de norma (asignar a las candidaturas de género femenino ubicadas en el segundo lugar de la lista) es coherente con los principios democráticos, de auto organización y seguridad jurídica?

Respecto al principio democrático, la acción afirmativa respeta la voluntad del electorado pues no interviene en el número de escaños asignados a los partidos políticos; sobre el principio de auto organización, la medida atiende a los fines de los partidos políticos: el respeto a los derechos humanos; y, sobre el principio de seguridad jurídica, la acción afirmativa limita la facultad de los partidos políticos de establecer un orden de prelación en las listas de candidaturas, así como el derecho de las candidaturas ubicadas en el primer lugar de la lista, sin embargo, ese límite se justifica, ya que se combate una situación de desigualdad fáctica.

El partido político puede reclamar que la acción afirmativa es injusta, pues no se asignaron las diputaciones conforme al orden de prelación de las listas, pero lo que habría que contestarle es que lo que es injusto es la práctica discriminatoria. Lo único injusto en la acción afirmativa es que frustró la expectativa del partido político de que asignaran las diputaciones conforme al orden de prelación (expectativa que generó la norma jurídica), pero esa expectativa encarna en el principio de auto organización que, como ya se analizó, en este caso se limita frente al principio de igualdad.

Asimismo, la acción afirmativa frustraría la expectativa del candidato ubicado en el primer lugar de la lista de candidaturas por representación proporcional de que las diputaciones se asignaran conforme al orden de prelación, sin embargo, se considera que únicamente se frustraría el derecho del candidato en lo individual.

Es decir, no perjudicaría el diseño del sistema de elecciones por representación proporcional en general sino únicamente la expectativa de los candidatos en lo individual. En ese sentido, limitar esa expectativa generaba un mayor beneficio que protegerlo, pues con la acción afirmativa se buscaba dismantelar prácticas discriminatorias que impactan directamente a la dignidad de las personas y al Estado democrático.

En ese sentido, se justificaba desplazar el derecho a la seguridad jurídica del partido político y las candidaturas ubicadas en el primer lugar de la lista para implementar la acción afirmativa, pues con eso protegía un bien jurídico mayor que es el principio de igualdad.

Por otra parte, en el ejercicio de aplicar las diferentes dimensiones de la previsibilidad de la acción afirmativa se llega a lo siguiente ¿qué se puede prever? la obligación de respetar el principio de igualdad en la postulación de las candidaturas; ¿quién puede prever? Los partidos políticos son los sujetos afectados de esta regulación por las especiales funciones que desempeñan en un Estado democrático; ¿cuándo se puede prever? Desde su conformación como un partido político.

No verlo de esta manera el partido político puede cumplir formalmente con las reglas que buscan proteger la igualdad, aunque en los hechos los resultados sean situaciones de desigualdad fáctica, por tanto, la igualdad no siempre se garantiza con el cumplimiento formal de las reglas.

Esto no significa que las acciones afirmativas por sí mismas resguarden el valor de la previsibilidad de modo que se puedan implementar al por mayor y de forma desmesurada. Lo que significa es que el Estado tiene la obligación de reaccionar en caso de detectar una situación de discriminación por los partidos políticos. Pues estos órganos políticos desde su registro tienen la obligación constitucional

de respetar los derechos humanos y están informados sobre el control constitucional de las actuaciones que los violenten. Esto sí es previsible.

Por todo lo anterior, se considera que el principio de seguridad jurídica se limita frente al principio de igualdad. De modo que se justifica la constitucionalidad de la acción afirmativa.

## Conclusiones

1. En las elecciones de 2015 sólo tres mujeres accedieron a las diputaciones de representación proporcional para integrar el Congreso del Estado de Morelos. Ese número de mujeres atiende a un problema de discriminación por parte de los partidos políticos en la postulación de las listas de candidaturas de representación proporcional que consistió en que de los once partidos que presentaron listas, sólo uno ubicó a una mujer en el primer lugar de la lista.
2. Esa discriminación ha sido constante por los partidos pues, al menos en las últimas siete elecciones (1997 a 2015), de las sesenta y un listas de candidaturas de representación proporcional registradas ante el IMPEPAC, sólo diez listas se han encabezado por mujeres, es decir, sólo 16.39%.
3. La ubicación de la candidatura en el primer lugar de la lista es importante porque estratégicamente es la posición con más altas posibilidades de acceder al cargo, ya que el sistema de representación proporcional de Morelos es de lista cerrada y bloqueada y porque el sistema de asignación de diputaciones por representación proporcional contempla lo que se denomina “asignación directa”, es decir, en primer lugar todo partido político que haya obtenido el 3% de la votación estatal efectiva tendrá derecho a una diputación.
4. El fenómeno de discriminación en las mujeres en la política es de naturaleza sistemática y estructural y, por tanto, esencialmente cultural. Este problema impacta en el valor de la igualdad que, a su vez, encarna directamente en el valor de la dignidad humana.
5. Las acciones afirmativas en materia político-electoral son medidas que buscan proteger el valor de la igualdad a través de mecanismos institucionales dirigidos a combatir los problemas de discriminación en la postulación de candidaturas electorales.

6. En el sistema de representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas la voluntad del electorado se satisface otorgando al partido minoritario el número de escaños que le corresponde conforme a los votos que obtuvo en las elecciones, por tanto, para el principio democrático es irrelevante debatir acerca de qué persona accederá a ese escaño.
7. El principio de auto organización no es absoluto sino que, por la propia naturaleza de las funciones de los partidos políticos, está limitada a que esa organización responda a los principios de un Estado democrático, entre ellos al respeto a la igualdad, derecho humano básico en una democracia que, como ya se señaló, encarna en el valor de la dignidad de las personas.
8. El principio de seguridad jurídica no puede interpretarse como una aplicación mecánica de la norma jurídica, sino que admite diferentes grados, de modo que para determinar su grado de afectación se requiere identificar qué se puede prever, quién puede prever, y cuándo se puede prever, es decir, exige cuestionar sobre los resultados que generará esa aplicación.
9. El cumplimiento formal de las reglas de género por los partidos político no evita que surjan otros problemas de discriminación y que las autoridades administrativas electorales implementen otras acciones afirmativas para combatirlas, siempre y cuando cumplan con los estándares constitucionales.
10. La acción afirmativa que implementó el IMPEPAC en la asignación de diputaciones de representación proporcional en las elecciones de 2015 es constitucional, pues protege el principio de igualdad; y, como se demostró, los principios democrático, de auto organización de los partidos políticos y de seguridad jurídica, se deben desplazar frente a él.
11. Con esta propuesta de investigación se busca formar partidos políticos más igualitarios pues, se insiste, en una sistema de gobierno democrático no se

pueden permitir partidos políticos discriminatorios. Además, pretende construir una sociedad más justa, ya que busca dismantelar los problemas de discriminación de las mujeres en el acceso a los cargos electivos.

## Bibliografía

Alegre, Marcelo "Igualdad y discurso moral", *ISONOMÍA*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, No. 23, Octubre, México, 2005, págs. 117-125.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

Allport, Gordon W., *The Nature of Prejudice*, Perseus Books Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1979.

Balaguer, María Luisa, *Mujer y constitución. La construcción jurídica del género*, Tecnos, Madrid, 2005.

Barrère Unzueta, María Ángeles, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Cívitas, Madrid, 1997.

Biglino Campos, Paloma, "Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: Una Perspectiva Comparada", *Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 35, España, 2015, págs. 203-223.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Bracelona, 1985.

Campos, Arantza, "Participación y representación política de las mujeres: El MF y el 100% de la representación", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, págs. 745-763.

Cascajo Castro, José Luis, "Controles sobre los partidos políticos", *Derechos de partidos*, González Encinar, José Juan (coord.), España, 1992, págs. 171-200.

Cavadías, Emis, "Proporcionalidad y pluralismo políticos 1984-1995", *Espacio Abierto*, vol. 11, núm. 4, octubre - diciembre, 2002, págs. 707-732.

Cea Egaña, José Luis, "Representación Política y Sistema Electoral", *Revista de Ciencia Política. Edición Especial*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre, Chile, 1988, págs. 13-20.

Clyde, Soto. "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", *Igualdad para una democracia incluyente*, Bareiro Line y Torres Isabel (eds)., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009, págs. 65-84.

Cobo, Rosa, "Democracia paritaria y sujeto político feminista", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, Madrid, 2002, págs. 29-44.

Cook, Anthony, "Critical Race Law and Affirmative Action: The Legacy of Dr. Martin

Luther King, Jr”, *Harvard Blackletter Journal*, vol. 8, 1991, págs. 66-97.

Facio Montejo, Alda, *Cuando el género suena cambios trae*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, San José, Costa Rica, 1992.

Fernández Baeza, Mario, *Más allá de la Transición*, Andante ed., Santiago de Chile, 1986, en *Manual de partidos políticos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2011.

Fernández Segado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales, la estructura y forma del voto*, Instituto Interamericano de Derechos Humano, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1994.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

García Manrique, Ricardo, “Acerca del valor moral de la seguridad jurídica”, *Doxa*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, Núm. 26, 2003, España.

Gavara de Cara, Juan Carlos, *Derecho Electoral: Esquemas, Casos y Prácticas*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.

Goffman, Erving, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Simon & Schuster, Inc., Nueva York, 1986.

González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional, Autónoma de México, México 2010.

Green, Ronald M., *Religion and Moral Reason*, Oxford University Press, New York, 1988.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, trad. de Antonio Doménech, Gili, Gustavo (ed.), Barcelona, 1994.

Hart, Hebert L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro. R. Carrió, Abeledo-Perrot, 3era. ed., Buenos Aires, 2009.

Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral, núm. 7, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael de Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, Colofón, México, 1992.

Lifante Vidal, Isabel, "Ignorancia de la ley y seguridad jurídica", *Teorder*, núm. 18, Alicante, 2015, págs. 17-33.

Lyons, David, *Ética y derecho*, Ariel, Barcelona, 1989, págs. 86-90.

Mill, Stuart John, "The subjection of women" (1869), *Essays on Sex Equality*, Rossi, Alice S. (ed.), University of Chicago Press and London, Chicago, núm. 4, 1970, págs. 123-243.

Mora, Luis (coord.), *Igualdad y equidad de género: aproximación teórico-conceptual*, Fondo de Población de Naciones Unidas, vol. 1, 2006.

Nagel, Thomas, *The Possibility of Altruism*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

Navarro Méndez, José Ignacio, "La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España", *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), Cortes de Castilla-La Mancha, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 289-329.

\_\_\_\_\_, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

\_\_\_\_\_, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert, Nueva sociedad, 3era ed., Venezuela, 1995.

Ronconi Liliana y Vita Leticia, "El principio de igualdad en la enseñanza del Derecho Constitucional", *Revista sobre enseñanza del Derecho*, año 10, núm. 19, Buenos Aires, 2012, págs. 31-62.

Peña Molina, Blanca Olivia, *Equidad y Género y Justicia Electoral*, Cuaderno 33, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.

Pérez Luño, Enrique Antonio, *Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos "Bartolomé de las Casas", Dykinson, Madrid, 2005.

Pérez Moneo, Miguel, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

Peschard, Jacqueline "El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina", *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, págs. 173-184.

Rendón Corona, Armando, "Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados". *Polis* 96, vol. 1, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997, págs. 63-83.

Ricoy Casas, Rosa María "El principio de igualdad y la no discriminación por razón de sexo", *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Fabra Zamora, Jorge Luis, et al. (eds.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, vol.1, México, 2015. págs.1639-1676.

Rodríguez Ruiz, Blanca y Rubio Marín, Ruth, "De la paridad, la igualdad y al representación en el Estado Democrático", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre, Madrid, 2007, págs. 115-159.

Rosenfeld, Michel, "Definition of Key Concepts and Delimitation of Scope of Analysis", *Affirmative Action and Justice: A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, London, 1991.

Ruiz Miguel, Alfonso, "La discriminación inversa y el caso Kalanke", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. núm. 19, Universidad de Alicante, 1996, España, págs. 123-140.

Saba, Roberto, "(Des)igualdad estructural", *Revista Derecho y Humanidades*, Universidad de Chile, núm. 11, Chile, 2005, págs. 123-147.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Tercera reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Schröder, Peter, *Estrategias políticas*, Organización de Estados Americanos, Fundación Friedrich Naumann, México, 2004.

Urteaga, Eguzki, "Las políticas de discriminación positiva", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, octubre-diciembre, Madrid, 2009, págs. 181-213.

Valadés, Diego, *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Vela, Estefanía, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012.

Vidal Marín, Tomás, "El derecho fundamental de Asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones", *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 261-280.

Vigo, Luis Rodolfo, "Aproximaciones a la seguridad jurídica, Derecho y libertades", *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, num.6, Madrid, 1998, págs. 497-500.

Wallach Scott Joan, *Parité!. Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, trad. de Guillermina Cuevas Mesa, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Zovatto, Daniel, "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional Comparada", *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Zovatto, Daniel (coord.), 2a. reimp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, págs. 3-187.

\_\_\_\_\_, *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, Diálogo Político. Konrad-Adenauer-Stiftung, año XIII, núm. 4, diciembre, Argentina, 2006.

### **Páginas electrónicas**

Araujo, Joan Oliver, *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2011, [http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA\\_15.pdf](http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_15.pdf)

Aristóteles, *La política*, trad. de Patricio De Azcárate Corral, Espasa Calpe, Madrid, 1997, <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc3f4n2>

Banco Mundial, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, 2001, <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/spanishprsum.pdf>

\_\_\_\_\_, "Gender Equality Is Key to Achieving the MDGs", <http://www.worldbank.org/mdgs/gender.html>

Cardenas Gracia, Jaime, Partidos políticos y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 8, 1996, [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm#PRESENTA](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#PRESENTA)

Cimacnoticias, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/46665>

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Informe de México producido por el CEDAW y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, de 27 de enero de 2005. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25940/Informe\\_M\\_xico\\_Comit\\_CEDAW\\_Protocolo\\_Facultativo\\_art\\_8.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25940/Informe_M_xico_Comit_CEDAW_Protocolo_Facultativo_art_8.pdf)

Diario Oficial de la federación el 17 de octubre de 1953, Exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 34 constitucional presentada el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada el 9 de Diciembre de 1952, [http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf)

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sesión del día 6 de octubre de 1953, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/42/2do/Ord/19531006.html>

Heise, Lori L., *Violence Against Women. The Hidden Health Burden*, The World Bank, Washington, D.C, 1994, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265\\_3970716144635/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265_3970716144635/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

Hierro Sánchez-Pescador, Luis Liborio, "Seguridad jurídica y actuación administrativa", *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 218-219, abril-septiembre, Madrid, 1989, <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5138&path%5B%5D=5192>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2014, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

\_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, INEGI, 2011, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf)

Instituto Nacional Demócrata, *Estándares mínimos para el funcionamiento democrático de los partidos políticos*, [https://www.ndi.org/files/2337\\_partynorms\\_snpdf\\_07082008.pdf](https://www.ndi.org/files/2337_partynorms_snpdf_07082008.pdf)

Instituto Nacional de las Mujeres, <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2>

Kant, Emanuel, *Principios metafísicos del derecho*, trad. de Gabino Lizárraga, Fondo Antiguo de la Universidad de Sevilla, Madrid, 1873, <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/principiosMetafisicosKant.pdf>

Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, México, 2010, [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite\\_CEAMEG/Libro\\_Part\\_Pol.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf)

Norris, Pipa, "Building political parties: reforming legal regulations and internal rules", *Report commissioned by International IDEA*, 2004, [http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf)

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios económicos de la OCDE para México*, enero, 2015, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

Organización de Naciones Unidas, "La plataforma de acción de Beijing cumple 20 años", <http://beijing20.unwomen.org/es/infographic/decision-making>

Organización Mundial de la Salud, "Global and regional estimates of violence against women", 2013, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf?ua=1)

Rousseau, Jean Jacques, *Emilio O La Educacion*, 1762, trad. Ricardo de Viñas, [www.edu.mec.gub.uy/biblioteca.../Rousseau\\_JacquesRousseau\\_Emilio.txt](http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca.../Rousseau_JacquesRousseau_Emilio.txt)

## **Documentos partidistas**

Partido Acción Nacional, Acuerdo de la Comisión Organizadora Electoral de la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, mediante el cual se aprueba el orden de fórmulas de la lista plurinominal de candidatas y candidatos a diputadas y diputados locales por el principio de representación proporcional, que postulará el Partido Acción Nacional en el proceso electoral local 2014-2015 en el Estado de Morelos, [https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Acuerdo-COE\\_306\\_2015\\_ORDEN-DE-FORMULAS-LISTA-PLURINOMINAL-DIP-LOCAL-MORELOS.pdf](https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Acuerdo-COE_306_2015_ORDEN-DE-FORMULAS-LISTA-PLURINOMINAL-DIP-LOCAL-MORELOS.pdf)

Partido del Trabajo, Convocatoria a participar en el proceso interno de selección, elección y postulación de candidatos a diputados locales e integrantes de ayuntamientos para el estado de Morelos, para la elección constitucional a celebrarse el siete de junio del 2015, <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/2011/convocatorias/2015/11Morelos.pdf>

Partido Encuentro Social, Convocatoria para el proceso interno de selección y elección de candidatos y candidatas del partido político nacional Encuentro Social a cargos de elección popular para el proceso electoral local 2014-2015 en el Estado Libre y Soberano de Morelos, [http://encuentro.social/pdf/proceso\\_electoral/local/2014-2015/MORELOS/convocatoria%20MORELOS.pdf](http://encuentro.social/pdf/proceso_electoral/local/2014-2015/MORELOS/convocatoria%20MORELOS.pdf)

Partido Nueva Alianza, Convocatoria que emite el Consejo Estatal de Nueva Alianza en el Estado Libre y Soberano de Morelos, a participar en el proceso interno de la elección de los candidatos y candidatas a diputados y diputadas al honorable Congreso del Estado de Morelos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que serán postuados para Nueva Alianza en el proceso electoral local ordinario dos mil catorce, dos mil quince.

[https://nueva-alianza.org.mx/archivos\\_transparencia/2006-2014/FRACCION%20X/convocatoria%20para%20diputados%20del%20estado%20de%20morelos.pdf](https://nueva-alianza.org.mx/archivos_transparencia/2006-2014/FRACCION%20X/convocatoria%20para%20diputados%20del%20estado%20de%20morelos.pdf)

Partido Morena, Convocatoria del el Comité Ejecutivo Nacional de Morena al proceso de selección de las candidaturas a diputadas y diputados del Congreso del Estado, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como a presidentes y presidentas municipales, síndicos y síndicas, regidores y regidoras de los 33 ayuntamientos para el proceso electoral 2015 en el estado de Morelos,

<http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/CONVOCATORIA-MORELOS.pdf>

Partido Revolucionario Institucional, Acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, por el que se designan a los candidatos de representación proporcional por el estado de Morelos, para el Periodo constitucional 2015-2018,

[http://pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/PDF/18849-1-11\\_45\\_18.pdf](http://pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/PDF/18849-1-11_45_18.pdf)

Partido Socialdemócrata de Morelos, Convocatoria para el proceso de selección de las candidaturas del Partido Socialdemócrata de Morelos para el proceso estatal electoral 2015,

<http://www.psd.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/CONVOCATORIA-ELECCIONES-2015.pdf>

## **Normativa**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1947.

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1953.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2014.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, 2014.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

Ley General de Partidos Políticos, 2014.

## **Resoluciones**

Acuerdo IMPEPAC/CEE/028/2015 del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Acuerdo IMPEPAC/CEE/035/2015 del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Acuerdo IMPEPAC/CEE/150/2015 del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015 del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Sentencia 27/1981 del Tribunal Constitucional de España.

Sentencia 56/1995 del Tribunal Constitucional de España.

Sentencia 75/1985 del Tribunal Constitucional de España.

Sentencia SDF-JRC-98/2015 de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-JRC-680/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-REC-936/2014 de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia TEE-RAP-240/2015-3 del Tribunal Electoral del Estado de Morelos

Sentencia TEEM-JDC-255/2015 y acumulados del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.