

LA EQUIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL

Fernando SILVA GARCÍA
Alfredo VILLEDA AYALA

I. INTRODUCCIÓN

El 3 de septiembre de 2009, la mayor parte de los periódicos del país informaba que en la primera sesión de trabajo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados ocho mujeres solicitaron licencia para permitir la llegada de sus suplentes, todos del sexo masculino, para “darle la vuelta” a las exigencias legales que obligan a los partidos políticos a cubrir cuotas de género en materia electoral. En ese contexto histórico, dos semanas después, días 21, 22 y 24 de septiembre de 2009, la SCJN, por mayoría de votos, resolvió, en esencia, que la equidad de género en materia electoral *no* es un derecho fundamental.¹ El presente comentario tiene por objeto exponer las dos principales posiciones interpretativas que se discutieron por los integrantes de la SCJN, en relación con dicho tema.

II. PLANTEAMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Partido Acción Nacional planteó que los artículos 14, 16 y 183, fracción XI, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,² son contrarios al derecho a la igualdad, al

¹ Resueltas por el Pleno de la SCJN en sesiones públicas del 21, 22 y 24 de septiembre de 2009.

² “Artículo 14. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente. Tratándose de diputados electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral. *Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados, en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un*

considerar que las cuotas de género en materia electoral previstas en dichos numerales resultaban insuficientes para alcanzar una igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en lo que atañe a las candidaturas diseñadas por los partidos políticos para cargos de elección popular. La promovente argumentó que si bien es válido el sistema de cuotas de género (acción afirmativa de género) en materia electoral, tendente a equilibrar las candidaturas a cargos de elección popular (especialmente) de las mujeres frente a la de los hombres; sin embargo, a su juicio, ese tipo de medidas legislativas debe actualizarse constantemente, a fin de evitar que, ante un posible cambio de circunstancias sociales y culturales, se desfavorezca injustificadamente a alguno de los dos géneros (hombres o mujeres). La accionante para respaldar dicha argumentación,

mismo género. Lo anterior será aplicable también en las candidaturas de los suplentes. Quedan exceptuadas las candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección interno mediante voto directo. En las listas de candidatos a diputados de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones, deberá integrarse una fórmula de candidatos, propietario y suplente, de género distinto en cada bloque de tres... Artículo 16. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del Estado. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso. La elección de los ediles se realizará cada tres años. En la elección de los ediles, el partido que alcance el mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuviere la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala el artículo 249 de este Código. Por cada edil propietario se elegirá a un suplente. Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral correspondiente. *Los partidos que postulen candidatos a ediles propietarios en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un mismo género.* Quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección interno mediante voto directo. Para la aplicación del principio de representación proporcional en la asignación de regidurías, los partidos deberán registrar en el orden de asignación de sus listas una fórmula de candidatos, propietario y suplente, de género distinto por cada bloque de tres... Artículo 183. Postulación es la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, que deberá contener los datos siguientes... XI. Las solicitudes de registro de candidatos a diputados y ediles de los Ayuntamientos deberán presentarse en fórmulas de propietarios y suplentes. Tratándose de listas, *deberán garantizar la acción afirmativa de género.* Cada solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación...”.

expuso que el código federal electoral ha ido actualizando las cuotas de género en ese ámbito, de la siguiente manera:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (<i>Diario Oficial de la Federación</i> del 24 de junio de 2002).	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (<i>Diario Oficial de la Federación</i> del 14 de enero de 2008).
<p>Artículo 175-A.</p> <p>De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.</p>	<p>Artículo 219.</p> <p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.</p>

En ese orden de ideas, la promovente subrayó que el legislador veracruzano, como acción afirmativa de género, estableció la regla conocida como “70/30”, al prever que: “Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados (y a ediles propietarios), en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un mismo género”, lo cual, a su juicio, es inconstitucional porque constituye una regla meramente formal y arbitraria que, más bien, tiende a generar una discriminación de cualquiera de los dos géneros. Para la accionante:

... la distinción de género no está basada en aspectos de pretender proteger al género que se encuentre en desventaja frente al otro, sino más bien establecer una regla matemática que muchas de las veces hacen nugatorio el derecho de igualdad entre el hombre y la mujer; es decir, en el remoto caso de que se presentara un 70% de candidatos del sexo masculino con dejar para el sexo femenino un 30% no equivale a buscar los mecanismos necesarios para en su momento alcanzar la igualdad que consagra el artículo 4o. constitucional, sino más bien se busca cumplir con un requisito meramente formal...

III. EL PROYECTO DE SENTENCIA (POSICIÓN MINORITARIA): LA EQUITAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL SÍ ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

El proyecto de sentencia,³ sometido a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación propuso reconocer que la equidad de género en materia electoral es un derecho fundamental, es decir, es una exigencia a cargo de todos los poderes públicos (incluido el legislador), con base en lo cual se propuso que el sistema de cuotas de género en materia electoral en un porcentaje de 30/70, previsto en el código electoral veracruzano en el sentido de que: “Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados (y a ediles propietarios), en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un mismo género”, es inconstitucional porque resulta insuficiente para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular, a la luz del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género, lo cual fue apoyado, de manera emblemática, por las dos mujeres dentro del Máximo Tribunal del país.⁴

El proyecto de sentencia comenzó con la interrogante siguiente: ¿La Constitución exige al legislador que establezca medidas (acciones afirmativas) para restablecer el desequilibrio que —en los hechos— existe entre ambos sexos, a la luz del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación por razón de género?

Para la minoría, los artículos 1o. y 4o. constitucionales⁵ garantizan el derecho a la igualdad por razón de género, que prohíbe aquella actuación pública (actos y leyes) que dé lugar a un trato que desequilibre injustificadamente la posición entre mujeres y hombres dentro del Estado constitucional. La igualdad formal entre hombres y mujeres implica

³ Ponente: ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁴ El ministro Silva Meza votó a favor del proyecto, aunque por razones distintas a las señaladas en el proyecto.

⁵ “Artículo 1o... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (reformado, *DOF* del 31 de diciembre de 1974).

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...”.

la exigencia en el sentido de tratar de manera idéntica a unos y otros, lo que comprende un *mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes*, lo cual supone un deber negativo, principalmente, a cargo del legislador en el sentido de abstenerse y evitar (no hacer) establecer diferencias injustificadas entre ambos sexos.⁶ La igualdad material, en cambio, conlleva un deber (positivo) a cargo del legislador, principalmente, en el sentido de establecer los mecanismos dirigidos a alcanzar situaciones realmente igualitarias entre ambos sexos, lo que implica la exigencia de tratar de manera distinta a mujeres y hombres cuando ello resulte justificado, en orden a que sean respetadas las diferencias que les son inherentes, lo que inclusive comprende la obligación a cargo del Poder Legislativo en el sentido de remover los obstáculos que —de hecho— propicien un desequilibrio en la posición y oportunidades entre mujeres y hombres dentro del Estado constitucional. Así, la protección efectiva (y no ilusoria) de la garantía de igualdad justifica y exige introducir en las leyes, en algunos casos, las denominadas “acciones afirmativas”, esto es, aquellas normas que disponen un trato diferenciado y favorable a ciertos colectivos en situación de discriminación o inferioridad social, con la finalidad de conseguir un equilibrio con otros sectores de la comunidad que se encuentran en una posición dominante.

⁶ Por ejemplo: PENSIÓN ALIMENTICIA. En caso de divorcio necesario. El artículo 310 del Código Civil del Estado de Aguascalientes que la prevé, viola la garantía de igualdad contenida en el artículo 4o., primer párrafo, de la Constitución federal (registro: 171,974, tesis aislada, materia(s): constitucional, civil, Novena Época, instancia: Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, julio de 2007, tesis 1a. CLI/2007, p. 266). TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El artículo 24, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, viola la garantía de igualdad contenida en el artículo 4o. constitucional (registro: 193,437, tesis aislada, materia(s): constitucional, laboral, Novena Época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, tesis P. LIX/99, p. 58). SEGURO SOCIAL. El artículo 152 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997, viola las garantías de igualdad y no discriminación (Novena época, Segunda Sala, tesis CXV/2007). IGUALDAD JURÍDICA DE LA MUJER Y DEL VARÓN. El artículo 299, regla primera, del Código Civil del Estado de Campeche, no es violatorio de ese principio previsto en el artículo 4o. constitucional (registro: 191,497, tesis aislada, materia(s): constitucional, civil, Novena Época, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, julio de 2000, tesis 2a. LXXIV/2000, p. 159).

El proyecto de sentencia estableció que el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación exigen del legislador mecanismos positivos (acciones afirmativas) para restablecer la posición de los sujetos o sectores de la sociedad vulnerables y/o desfavorecidos, de lo cual deriva que dichas garantías constitucionales puedan resultar transgredidas, de manera injustificada, cuando el legislador deje de aplicar un trato equilibrante entre personas cuyas situaciones son sensiblemente diferentes. De alguna manera, esas ideas están presentes en la jurisprudencia, tanto de la Primera Sala, como de la Segunda Sala, de la SCJN.⁷ De forma

⁷ “IGUALDAD. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa,

que la protección efectiva de la posición jurídica de la mujer, a la luz del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación por razón de género, exige del legislador, cuando menos el establecimiento de:

1) Medidas equiparadoras; que son aquellas normas que están dirigidas a otorgar un tratamiento de identidad entre la mujer y el hombre, en los ámbitos en que sus diferencias inherentes sean irrelevantes. Así, la Primera Sala del Alto Tribunal ha resuelto que es contraria a la garantía de igualdad (formal-identidad) la legislación local que dispone que la mujer sólo puede administrar la llamada “*sociedad legal*” por consentimiento del marido o en ausencia o por impedimento de éste, ya que coloca a la mujer casada en un plano de desigualdad en relación con su cónyuge, al impedirle ejercer un derecho que éste sí puede disfrutar, me-

mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.” (Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, septiembre de 2006, tesis: 1a./J. 55/2006, p. 75). “PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, junio de 2008, tesis 2a. LXXXII/2008, p. 448).

noscabando la esfera jurídica de una en favor del otro, y sin que dicha distinción tenga base objetiva alguna.⁸

2) Medidas diferenciadoras; que son aquellas normas que la ley debe prever en reconocimiento de las características exclusivas que tiene cada uno de los dos sexos (por ejemplo, biológicas de la mujer), sin las cuales se obstaculizaría el pleno desarrollo de su personalidad, entre otros derechos fundamentales. Así, el artículo 123, apartado A, fracción V, constitucional prevé que:

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

Igualmente, en tal sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha convalidado y declarado constitucional (aunque con algunos matices), la legislación del seguro social que prevé el beneficio de la conservación de derechos por maternidad a favor de las mujeres que hayan quedado privadas de trabajo remunerado, consistente en recibir la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria por un plazo determinado.⁹

⁸ SOCIEDAD LEGAL. El artículo 220 del Código Civil para el Estado de Hidalgo, vigente hasta el 8 de noviembre de 1983, que establece que la mujer casada sólo podrá administrarla por consentimiento del marido o en ausencia o impedimento de éste, viola la garantía de igualdad jurídica. Al establecer el mencionado precepto que para el caso de la administración de la sociedad legal “La mujer sólo puede administrar por consentimiento del marido o en ausencia o por impedimento de éste”, viola la garantía de igualdad jurídica prevista en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que coloca a la mujer casada en un plano de desigualdad en relación con su cónyuge, al impedirle ejercer un derecho que éste sí puede disfrutar, menoscabando la esfera jurídica de una en favor del otro, y sin que dicha distinción tenga base objetiva alguna (registro: 182,532, tesis aislada, materia(s): constitucional, civil, Novena Época, instancia: Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, diciembre de 2003, tesis 1a. LXXXV/2003, p. 87).

⁹ SEGURO SOCIAL. El artículo 109 de la ley relativa que prevé la conservación de derechos por maternidad, no transgrede el diverso 123, apartado A, fracción XXIX, de la

3) Medidas legislativas reparadoras y/o compensatorias; que son aquellas normas que se deben adoptar (acciones afirmativas) para favorecer la posición de la mujer frente al hombre (primordialmente) y así restablecer el desequilibrio que —en los hechos— existe entre ambos sexos en diversos ámbitos especialmente sensibles para el goce efectivo de los derechos fundamentales de aquéllas (salud, educación, trabajo, sufragio, familia, matrimonio, nacionalidad, entre otros), generado por razones sociales y culturales dentro del Estado constitucional. Así, el Máximo Tribunal del país ha convalidado la medida legislativa local, que dispone que, como regla general, el marido es quien debe dar alimentos a la mujer, puesto que existe la presunción de que la mujer carece de bienes propios que le permitan sostenerse por sí misma.¹⁰

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no incluir el pago de un subsidio. El citado precepto legal, que establece el beneficio de la conservación de derechos por maternidad a favor de las mujeres que hayan quedado privadas de trabajo remunerado, consistente en recibir la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria por un plazo determinado, no transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no incluir prestaciones asistenciales económicas como el subsidio previsto en el artículo 101 de la Ley del Seguro Social. Ello es así porque el referido subsidio que reciben únicamente las trabajadoras aseguradas, se entrega en sustitución de su salario ordinario, por lo que no pueden recibir esa misma prestación quienes no tengan dicha calidad, aunque pertenezcan al sector social, pues si bien es cierto que se ha protegido con un interés especial el desarrollo de la salud y subsistencia de la mujer que tiene una eventualidad de maternidad, también lo es que ello no significa que cuando haya quedado privada de trabajo remunerado pueda acceder a las prerrogativas constitucionales de seguridad social en iguales condiciones que las mujeres que se encuentren trabajando (registro: 173,677, tesis aislada, materia(s): constitucional, administrativa, Novena Época, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, diciembre de 2006, tesis 2a. XCII/2006, p. 236).

¹⁰ ALIMENTOS A LA MUJER CASADA (legislación del estado de Veracruz). De lo establecido en el artículo 100 del Código Civil del Estado de Veracruz se desprende, como regla general, que el marido es quien debe dar alimentos a la mujer, y éste cumple la obligación correlativa, a su cargo, con la atención del hogar, o sea, que existe la presunción, *juris tantum*, de que la mujer carece de bienes propios que le permitan sostenerse por sí misma. Así, para que prospere la acción de alimentos intentada por la mujer, basta con que demuestre, tanto su calidad de cónyuge, como la posibilidad económica de su marido; y a éste corresponde probar, para liberarse de su obligación, que la actora tiene bienes propios o percepciones bastantes para subsistir por sí misma, ya que, por otro lado, la negativa del demandado de que la actora tenga necesidad de percibir alimentos, envuelve la afirmación expresa de que la mujer dispone de bienes o percepciones que bastan para el

El proyecto formuló un segundo cuestionamiento, que consistió en lo siguiente: ¿Tratándose del ejercicio de los derechos de participación política, exige la Constitución al legislador la previsión de medidas legislativas (acciones afirmativas) para equilibrar la posición de la mujer dentro del Estado constitucional?

En el proyecto se determinó que el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género operan con mayor intensidad en aquellos ámbitos en donde resulte evidente y notoria la existencia de contextos normativos y/o fácticos que históricamente han expuesto a la mujer, principalmente, a condiciones desfavorables frente al hombre (salud, educación, trabajo/salario, familia, sufragio, matrimonio, nacionalidad, entre otros). Para determinar cuándo se está ante una exigencia constitucional a cargo del legislador para que establezca medidas legislativas positivas (acciones afirmativas) tendentes a favorecer la posición de la mujer frente al hombre, es necesario analizar si existen datos objetivos que demuestren que aquélla se encuentra sujeta a una situación desfavorable con respecto al ejercicio de sus derechos fundamentales en un determinado y concreto ámbito material, tanto en el pasado como en el presente momento histórico, considerando que dicha cuestión es de naturaleza evolutiva.

La jurisprudencia —para el proyecto— fue utilizada como una fuerte evidencia, objetiva, de la existencia de una situación desfavorable para la mujer, frente al hombre, en lo que atañe al ejercicio y reconocimiento de sus derechos constitucionales. Así, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reflejado que, a principios del siglo XX, el derecho nacional no reconocía capacidad jurídica plena a la mujer, ni siquiera para administrar sus bienes dentro del matrimonio, lo cual poco a poco ha ido cambiando.¹¹ En el pasado, también se llegó al extremo de dilu-

fin indicado y, por tanto, la prueba relativa es a su cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles del propio estado (registro: 241,357, tesis aislada, materia(s): civil, Séptima Época, instancia: Tercera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. 82, Cuarta Parte, tesis p. 14. Genealogía: Informe 1975, segunda parte, Tercera Sala, p. 57).

¹¹ Ese estado de cosas puede advertirse en la tesis siguiente: “CAPACIDAD JURÍDICA DE LA MUJER CASADA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Código Civil, las leyes que establecen excepciones a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes, y es evidente que los artículos 174 y 175 del Código Civil establecen una limitación a la capacidad jurídica de

cidar en los tribunales si la mujer casada podía o no dedicarse al comercio sin autorización expresa del marido.¹² Inclusive, existen testimonios jurisdiccionales, que ponen de manifiesto la forma en que determinadas interpretaciones llegaron a poner en riesgo la vida, la dignidad, la salud, la integridad física y psíquica de la mujer, a fin de privilegiar, supuestamente, su rol doméstico en el matrimonio. En ese sentido, la Corte llegó a estimar que el auto de formal prisión en relación con el marido, por lesiones en contra de su mujer, es insuficiente para fundar su separación del hogar conyugal.¹³

la mujer, ya que la regla general contenida en los artículos 24 y 172 del mismo código, es la de que siendo mayor de edad tiene plena capacidad, al igual que el hombre, para disponer libremente de sus bienes, lo que no ocurría en la legislación anterior a la Ley de Relaciones Familiares, con relación a la mujer casada, porque entonces la regla general era la de la incapacidad de la mujer, que necesitaba de autorización marital o judicial para administrar sus bienes, disponer de ellos, obligarse y comparecer en juicio. Por razones obvias y tratándose de mujer casada mayor de edad el actual Código Civil sólo por excepción restringe su capacidad a los casos exactamente comprendidos en los artículos 174 a 177, cuando se constituye en fiadora de su marido, o se obliga solidariamente con él en asunto que fuera de su exclusivo interés. No obsta el hecho de que el esposo haya sido a la vez apoderado de su esposa y representante de la persona moral en favor de quien se dio el aval para garantizar a una tercera persona y a sus causahabientes el pago de un título de crédito, puesto que conforme al artículo 174 del Código Civil el mandato es el único caso en que la mujer no necesita de autorización judicial para contratar con su marido. Tampoco importa que el esposo haya sido o sea accionista de la persona moral en favor de quien se obligó, porque desde un punto de vista jurídico, según el artículo 2o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, una sociedad mercantil inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, tiene personalidad jurídica distinta de la de sus socios, de lo cual se infiere que la esposa no se obliga solidariamente con su marido en asunto que sea del interés exclusivo de éste, como lo requiere el artículo 175 del Código Civil, para que sea menester recabar la autorización judicial” (Sexta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, cuarta parte, t. CXVI, tesis, p. 31).

¹² “MUJER CASADA, PUEDE DEDICARSE AL COMERCIO. La mujer casada no requiere autorización expresa del marido para dedicarse al comercio, pues el artículo 8o. del Código de Comercio que establecía tal cosa, quedó derogado en los términos del artículo 9o. del Código Civil aplicable en materia federal, por ser incompatible con las disposiciones de éste último” (Quinta Época, instancia: Sala Auxiliar, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXII, tesis, p. 2245).

¹³ Ello puede apreciarse del contenido del siguiente criterio: “Domicilio conyugal. Separación no justificada de la mujer (legislación del estado de Veracruz). El domicilio conyugal es el lugar en donde deben satisfacerse las obligaciones inherentes al matrimonio y, por lo tanto, salvo casos excepcionales, el legislador ha establecido el deber de que

La mujer —informó el proyecto— también ha tenido un papel desfavorable en lo que atañe al ejercicio de los derechos fundamentales de participación política. Por un lado, es un hecho notorio la existencia de condiciones fácticas desfavorables para la mujer tratándose del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política, lo que es comprobable por el solo hecho de que los derechos político electorales de aquéllas se han previsto siempre con posterioridad a los del hombre. En efecto, hasta 1947, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, se le reconoce a la mujer el derecho a votar y ser votada en los procesos municipales. Y sólo más tarde, hasta 1953, se publicó la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I constitucionales, en la que se le otorgó con plenitud los derechos ciudadanos a la mujer mexicana.

Por otro lado, el proyecto consideró que resulta un hecho notorio la existencia de condiciones fácticas desfavorables para la mujer tratándose del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política, porque diversos instrumentos jurídicos (vigentes) contienen un reconocimiento de esa situación de desequilibrio, lo que es comprobable por la mera existencia de diversos tratados internacionales que conminan a los Estados a prever medidas (positivas y negativas) dirigidas a alcanzar una igualdad efectiva y real de las mujeres, entre las cuales se encuentran las siguientes: Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores (Multilateral, 1921); Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores

vivan juntos los cónyuges. Así lo dispone expresamente el artículo 99 del Código Civil de Veracruz. Y aun cuando es exacto, según criterio sustentado por la Tercera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia, que puede estar legalmente justificada la separación del hogar cuando obedece a la necesidad de salvaguardar la integridad personal, la salud o la dignidad del cónyuge que realiza la separación, a quien no debe constreñirse a afrontar un peligro con el fin de cumplir sus obligaciones matrimoniales, si en un caso se decreta auto de formal prisión en contra del esposo, como persona responsable del delito de lesiones cometido en perjuicio de su esposa, lesiones que además se clasifiquen de leves, no basta para declarar que el esposo sea una persona peligrosa con quien sea imposible convivir y, por lo mismo, que sea inconveniente la reincorporación; independientemente de que no es el auto de formal prisión, sino la sentencia que pone fin al proceso, la resolución que determina la responsabilidad del inculcado, y lo único que revela dicho auto es la existencia de una dificultad entre el esposo y su esposa, misma que pudo ser pasajera” (Séptima Época, instancia: Tercera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. 33, Cuarta Parte, tesis, p. 259. Amparo directo 4194/70, Beatana Guerrero Meza de Chong, 8 de septiembre de 1971, cinco votos, ponente: Mariano Azuela).

de Edad (Multilateral, 1933); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Multilateral, 1994); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Multilateral, 1948); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Multilateral, 1948); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Multilateral, 1980); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (Multilateral, 1957); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Multilateral, 1953); Convención sobre Nacionalidad de la Mujer (Multilateral, 1933); Convenio Número 111 relativo a la Discriminación, en Materia de Empleo y Ocupación (Multilateral, 1958); Convenio Número 100 relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (Multilateral, 1951).

Luego, para la minoría, a pesar de que los preceptos constitucionales que regulan la materia electoral sean omisos en establecer mecanismos concretos dirigidos a garantizar el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género en ese ámbito, lo cierto es que los artículos 1o. y 4o. de la Norma Suprema, que garantizan tales derechos fundamentales, son suficientes para entender que el legislador y las autoridades electorales están vinculados a respetar su contenido. Por consiguiente, señaló el proyecto, del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación por razón de género, el legislador electoral no sólo puede, sino que debe establecer mecanismos que permitan de manera efectiva (acciones afirmativas; medidas reparadoras) alcanzar situaciones igualitarias entre ambos sexos al máximo posible, removiendo los obstáculos que —materialmente— propicien y mantengan el desequilibrio que históricamente ha operado en perjuicio de las mujeres, tratándose del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política.

Por lo anterior, no es obstáculo que los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establezcan la obligación de incorporar cuotas de género en las leyes electorales, ya que la necesidad de su existencia surge de otros preceptos constitucionales que obligan a que en las leyes secundarias se propicien condiciones de equidad entre el hombre y la mujer. A ese respecto, a manera ilustrativa, conviene reproducir el rechazo que hubo a una proposición de incorporación de la equidad de género en la Cámara

de Diputados, durante las discusiones que antecedieron a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007:

Tiene el uso de la palabra la diputada Martha Tagle Martínez, del grupo parlamentario de Convergencia.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: señora presidenta, antes de iniciar quiero pedirle dos cosas, si me lo permite. Una, que llame al orden a la asamblea, porque generalmente cuando hablamos de cuestiones de género los compañeros legisladores no ponen atención.

En segundo lugar le quiero pedir, si es tan amable, que al final, antes de pedir la votación para desechar esta propuesta, lo haga vía nominal para que quede también claro quiénes están votando a favor o en contra de la participación política de las mujeres.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputada, llamo al orden a la asamblea, sin embargo le pido que la votación nominal se sujete al final, cuando terminemos de revisar todos los artículos. Gracias.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Con el permiso de la Presidencia. La llamada reforma electoral de tercera generación —como se le dice— se sustenta aparentemente en tres décadas de aciertos y deficiencias.

Supuestamente es la reforma más acabada y completa existente hasta la actualidad, pero lamentablemente no es así, falta lo esencial, consolidar la democracia paritaria e ir más allá de las cuotas de participación de las mujeres, porque —escuchémoslo bien—, la incipiente democracia en México no lo es si no cumple con un principio básico: la plena participación de las mujeres y los hombres que conforman nuestra sociedad.

Incluir la perspectiva de género en esta reforma constitucional no es una concesión, significa asumir la responsabilidad que el Estado ha adquirido al ratificar los diversos tratados internacionales que México ha firmado. Como lo es el caso de la Convención de Viena, o bien lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, donde se prevé su plena participación política.

Más recientemente, el compromiso adquirido por el gobierno mexicano en la X Conferencia Regional de la CEPAL, en la que los partidos representados en esta Cámara signamos el Consenso de Quito, para impulsar la democracia paritaria en los países de la región.

Y esto se lo recuerdo a las compañeras diputadas de todos los partidos que estuvieron conformando la delegación de México en la X Conferencia Regional de la CEPAL.

Por ello es una obligación de esta soberanía garantizar el reconocimiento universal al principio de igualdad paritaria entre mujeres y hombres, bajo la

cual se consolidan la especificidad de los derechos humanos, la armonización y la transversalidad de las leyes, para hacer realidad en el país un estado de derecho moderno, incluyente y plenamente democrático.

Para que la reforma del Estado sea verdaderamente democrática deberá otorgar a las mujeres el espacio que les corresponde en la conducción de la nación en los ámbitos de la política, la función pública, las elecciones federales, estatales y municipales en paridad para garantizar la igualdad.

Los actuales cambios deben abrirse a la participación de las mujeres a partir de una perspectiva integral de sus derechos ciudadanos que incluyan cinco aspectos sustanciales:

Primero. El derecho a votar y ser elegidas.

Segundo. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Tercero. El derecho a tener acceso a la función pública.

Cuarto. Participar de manera paritaria en las decisiones al interior de los partidos y en todos los ámbitos del quehacer nacional; y

Quinto. La capacitación, el financiamiento y el desarrollo de estrategias para impulsar las candidaturas de las mujeres.

De su plena vigencia depende, en buena medida, la existencia de un orden jurídico legal y justo.

Por lo antes expuesto, nos reservamos la aprobación del artículo 41, fracción I, para agregar un inciso e). Y el artículo 116, fracción IV, para agregar un inciso ñ), para quedar como siguen:

“Los partidos políticos promoverán y procurarán, en términos de paridad de género, la participación de mujeres y de hombres en la vida política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la postulación a cargos de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación popular”.

Hasta en tanto en el espíritu de ambos artículos no se garanticen en nuestra carta magna los principios de representación paritaria de hombres y de mujeres y la participación de la ciudadanía, no tendremos una democracia formal y plenamente integrada.

Sin la incorporación de este principio político no se puede decir que la democracia sea real y mucho menos que estemos ante una reforma de tercera generación, como pomposamente y con irresponsabilidad se le llama. Porque consideramos que la legitimidad de la democracia plena en el país es impensable sin la participación ciudadana de las mexicanas y los mexicanos, a quienes en esta ocasión les damos la espalda con esta pretendida reforma electoral.

Finalmente, compañeras legisladoras, y a todos los partidos políticos que han aprobado en sus estatutos y que lo han hecho en las plenarias de los partidos políticos, han asumido este compromiso...

La diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (desde la curul): Señora Presidenta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputada, le quieren hacer alguna observación.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Ya termino, señora Presidenta. Si me deja terminar, con mucho gusto acepto la pregunta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: ... a los partidos políticos en particular, representados en esta Cámara, les llamo el día de hoy a que votemos y modifiquemos este artículo.

Si lo que están diciendo no es demagogia, si realmente les interesa incorporar la participación política de las mujeres, modifiquemos este artículo, que nada nos cuesta. Es cuanto, señora Presidenta.

La diputada Ruth Zavaleta Salgado: Muchas gracias, diputada Martha Tagle Martínez. Diputada Valentina Batres, ¿quiere hacer alguna observación?

La diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (desde la curul): Diputada Presidenta, si por su conducto la diputada Tagle me acepta una pregunta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: ¿Acepta usted, diputada Tagle Martínez?

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Con mucho gusto, señora Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputada Batres.

La diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (desde la curul): Diputada, aquí, en el PRD, dimos esta discusión y hemos sido congruentes, porque al interior de nuestras filas hoy ya votamos la paridad, al interior, para los cargos de dirección y candidaturas en nuestro partido. Hemos avanzado.

¿No cree usted que todos los partidos políticos, en congruencia con esta demanda, deberíamos empezar al interior de nuestras filas a modificar nuestra realidad en cuanto a la proporcionalidad de participación de género?

Otra pregunta más. ¿No cree usted que la prioridad de que pase esta reforma constitucional no puede pasar por la manipulación de una demanda justa, como es pelear por la paridad política?

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputada Martha Tagle.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: En respuesta a su primera pregunta, compañera diputada, creo que todas las legisladoras y las mujeres que estamos en la política, pueden compartir conmigo que es muy difícil la participación de las mujeres al interior de los partidos. Y si no es desde una reforma constitucional donde ahora nos imponemos, nos van a seguir haciendo menos en los partidos políticos. Es aquí donde nosotras podemos estar unidas impulsando las reformas que necesitamos. En primer lugar.

Y en segundo lugar, déjeme decirle que han querido mandarnos el tema a una reforma secundaria. ¿Sabe qué es lo que le respondo? Cuando mandan esto a una reforma secundaria es como cuando mandaron las candidaturas ciudadanas a una reforma secundaria. Nos consideran así, secundarios, de segunda. Que nos lleven allá, y nos dejen en la Constitución el derecho legal de votar y ser votadas. Necesitamos garantizar mediante una reforma constitucional ese derecho, señora diputada.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputado Jorge Emilio González, ¿con qué objeto, diputado?

El diputado Jorge Emilio González Martínez (desde la curul): Señora Presidenta, para ver si la oradora me permite una pregunta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputada Martha Tagle, ¿le permite una pregunta al diputado González?

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Sí, con mucho gusto, señora presidenta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputado.

El diputado Jorge Emilio González Martínez (desde la curul): Muchas gracias, señora diputada. Yo quisiera reflexionar el tema de las mujeres, la diferencia de hacerlo constitucional, hacerlo por la vía de la ley secundaria, como me dijo el diputado Juan Guerra, y sobre el tema del medio ambiente, que los dos son temas muy importantes.

Que usted nos aclarara aquí, a la asamblea, que la diferencia de hacerla en la Constitución o en la ley es que la Constitución aplica para todo el país y para todas las leyes electorales de todo el país; es decir, en todos los estados cuando haya elecciones, los partidos se verán obligados a cubrir la cuota de mujeres. Y si la metemos a la ley secundaria, solamente aplicaría en elecciones federales y no en elecciones estatales. ¿Es así, señora diputada?

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Efectivamente, como usted lo dice, diputado. Además déjeme decir que el asunto de participar políticamente y el derecho a votar y ser votada es un derecho humano fundamental que está incluido en los tratados internacionales que nuestro país ha firmado.

Nuestro país ha firmado esos tratados internacionales con el compromiso de hacer las reformas constitucionales necesarias, y en materia de derechos humanos hay muchos especialistas que nos pueden decir que tenemos que hacer reformas constitucionales para que puedan existir en la Constitución los medios para hacer exigibles esos derechos; y es la única manera en que podemos hacer exigible el derecho de la participación política de las mujeres si está en la reforma constitucional.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: El diputado Alberto Esteva.

El diputado Alberto Esteva Salinas (desde la curul): Muchas gracias, señora presidenta. A la diputada Martha Tagle. Usted habla de derechos cuando se refiere...

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputado, ¿va a preguntar?

El diputado Alberto Esteva Salinas (desde la curul): Voy a preguntar, perdón. Si me permite, Presidenta...

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Diputada, ¿usted acepta la pregunta?

El diputado Alberto Esteva Salinas (desde la curul): ...que la diputada Martha Tagle responda una pregunta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Sí, le quiero preguntar si ella acepta.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Sí, con mucho gusto, compañero diputado.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputado.

El diputado Alberto Esteva Salinas (desde la curul): Usted habla, diputada Martha Tagle, de derechos pero, ¿no cree usted que en esta mal llamada reforma electoral de tercera generación debió haberse incorporado el hecho de que el votar sea una obligación, como existe en otros países del mundo en donde al ciudadano se le obliga a votar, esté o no en su país? Hoy no se obliga al ciudadano a votar. Es un derecho, pero no una obligación. ¿Cuál es su opinión al respecto?

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Yo creo que indudablemente las mujeres en este país hemos asumido nuestro derecho a votar. Para eso dimos grandes luchas y lo conseguimos hace apenas 53 años; sin embargo todavía nos falta mucho para alcanzar ese derecho de ser votadas y ocupar los cargos de elección en nuestro país.

Y déjeme decirle, compañero diputado, que no solamente se trata de querer llevar más mujeres a los cargos de elección. Se trata de una cuestión de democracia. Si las mujeres no están representadas en la misma medida que conforman la sociedad, simplemente no hay democracia y por eso tenemos que luchar por el derecho a ser votadas.

Por eso les pido a las compañeras diputadas que en esta ocasión cumplan con la responsabilidad que las demás mujeres nos han dejado por años y años de lucha en esta materia. Muchas gracias.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Muchas gracias, diputada. Consulte la Secretaría a la asamblea si se aceptan las modificaciones propuestas por la diputada Martha Tagle Martínez, en votación económica.

La secretaria diputada Esmeralda Cárdenas Sánchez: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la Asamblea, en votación económica, si se acepta la modificación propuesta por la diputada Martha Tagle Martínez

Martínez. Los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Mayoría por la negativa, diputada Presidenta.

La presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se desecha la propuesta y se reserva para su votación al final.

La tercera y última interrogante que se realizó en el proyecto, consistió en lo siguiente: ¿Es constitucional y suficiente para cumplir con el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, el sistema de cuotas de género en materia electoral en un porcentaje de 30/70, previsto en el código electoral veracruzano en el sentido de que: “Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados (y a ediles propietarios), en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un mismo género”?

En el proyecto se destacó que sólo idealmente es posible alcanzar un estado de igualdad plena entre los seres humanos (considerando sus diferencias inherentes), lo que conduce a determinar que el cumplimiento de dicha garantía no podría cumplirse en términos “absolutos”, sino únicamente en términos de “máxima igualdad posible”. Desde esa óptica, tomando en cuenta la exigencia de máxima igualdad posible entre los seres humanos, considerando además que las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población, en principio e idealmente la democracia exige la paridad en la representación política, lo que autorizaría la emisión de medidas que garantizaran que los partidos políticos establecerían sus candidaturas en una proporción de 50/50 para mujeres y hombres; desde luego como acción afirmativa tendente a favorecer el acceso de la mujer que continúa en una situación de vulnerabilidad frente al varón en ese ámbito. La presencia de ese ideal igualitario ha sido reconocida por las ramas representativas en el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al prever que:

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Sin embargo, se reconoció en el proyecto, no debe perderse de vista que el establecimiento de cuotas, y en mayor medida de la paridad,

presentan una incidencia importante en la libertad de los partidos políticos para proponer candidaturas y en el derecho de sufragio pasivo de algunos individuos, en la medida en que algunos candidatos potenciales serían eliminados por el único motivo de no pertenecer al sexo que se quiere representar. Desde esa óptica, se estimó que la Constitución también autoriza que la legislación module y matice razonablemente ese ideal igualitario (50/50), tomando en consideración, por un lado, que los Estados gozan de un espacio de decisión para diseñar las normas electorales sobre esos aspectos (federalismo electoral); por otro lado, que el principio de igualdad coexiste con otros derechos constitucionales (libertad de postulación de candidaturas de los partidos políticos, igualdad formal, derecho a ser votado), que tienen la misma jerarquía normativa, y que por ende no podrían dejar de observarse so pretexto de garantizar, siempre y en todos los casos, una democracia paritaria. En tal sentido, se interpretó que la Constitución Federal autoriza un margen dentro del cual el legislador de los órdenes jurídicos federal y local tiene autorizado decidir lo relativo al diseño de las cuotas y demás acciones afirmativas que decidan prever en materia electoral. De lo cual se deduce la existencia de un diálogo entre el legislador y este Tribunal Constitucional en lo que concierne a las acciones afirmativas que se establezcan en respeto al derecho a la igualdad en materia electoral.

En ese orden de ideas, para el proyecto, aun cuando el legislador tiene autorizado decidir, en primer término, lo relativo al diseño de las acciones afirmativas que prevea en materia electoral en lo relativo a la exigencia de porcentajes de hombre y mujeres con respecto a las candidaturas que postulan los partidos políticos para cargos de elección popular; sin embargo, dicha función la debe realizar guardando una relación de razonabilidad y proporcionalidad a fin de no menoscabar injustificadamente el principio de igualdad y la prohibición de no discriminación por razón de género. Así lo ha reconocido el Pleno del máximo tribunal del país en la jurisprudencia siguiente:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del

legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, diciembre de 2007, tesis P/J. 130/2007, p. 8).

En tal sentido, el proyecto propuso que el sistema de cuotas de género en materia electoral en un porcentaje de 30/70, previsto en el código electoral veracruzano en el sentido de que: “Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados (y a ediles propietarios), en ningún caso deberán exceder del setenta por ciento de candidaturas de un mismo género”, es inconstitucional porque está demostrado que resulta insuficiente para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular, a la luz del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género.

Al respecto, el proyecto reconoció que es verdad que el sistema de cuotas 30/70 del código electoral impugnado persigue una *finalidad legítima*, que consiste en garantizar un mínimo de participación político-electoral a los individuos que por razón de género se hallan desfavorecidos social y culturalmente (entiéndase las mujeres, en el presente momento histórico, considerando el contexto social que la norma legal pretende regular), lo que es acorde al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación por razón de género en materia electoral (que es un ámbito material sensible, dada la exclusión histórica que ha sufrido la mujer en esa materia). Asimismo, en principio y de manera general, se estimó que es una medida legislativa que resulta *adecuada* para alcanzar dicha finalidad constitucionalmente legítima, toda vez que la previsión de un porcentaje mínimo que los partidos políticos deben respetar al diseñar sus postulaciones tiende a dejar un espacio asegurado al sexo que resulte desfavorecido, para que quienes pertenecen a él necesariamente figuren como candidatas(os) para los cargos de elección popular (diputados y ediles propietarios). Sin embargo, para el proyecto, es una medida legal que resulta inefectiva e insuficiente para cumplir con el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, en relación con el goce

efectivo de los derechos de participación política de la mujer dentro del Estado constitucional.

Siguiendo esa línea de pensamiento, en el proyecto se consideró que el código electoral impugnado, de manera desproporcional a la evidente presencia dominante del sexo masculino en las candidaturas postuladas por los partidos políticos, únicamente prevé el porcentaje de 30% para favorecer las candidaturas del sexo históricamente desfavorecido, y ello es insuficiente y, por tanto, ineficaz para alcanzar una situación de “máxima igualdad posible” entre el hombre y la mujer en materia electoral.

La desproporción, por ineficacia, del porcentaje 30/70 para garantizar un mínimo de participación político-electoral a los individuos que por razón de género se hallan desfavorecidos social y culturalmente (entiéndase las mujeres, en el presente momento histórico, considerando el contexto social que la norma legal pretende regular), se desprende de dos datos objetivos: en primer término, existen datos sociológicos que generan que sea un hecho notorio (no desvirtuado por los órganos que emitieron la ley impugnada) la situación de vulnerabilidad de las mujeres en lo que concierne al acceso y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política. La información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹⁴ es reveladora de la situación de desequilibrio entre mujeres y hombres en lo que concierne al acceso y ejercicio de los derechos fundamentales de participación política, según se desprende de los siguientes datos referidos al estado de Veracruz:

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. Consulta interactiva de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Consulta interactiva de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *I Conteo de Población y Vivienda 1995*. Consulta interactiva de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. Consulta interactiva de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas vitales*. Consulta interactiva de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH-2006*. Base de datos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tercer trimestre de 2008*. Consulta interactiva de datos. Consejo Nacional de Población. *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*. Consejo Nacional de Población. *Proyecciones de la población de México, 2005-2050*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. <http://www.inafed.gob.mx>. En general, véase <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2009/mujer30.doc>

SITUACIÓN DEMOGRÁFICA. La población media en el año 2008, de acuerdo con las proyecciones para Veracruz 2005-2050, es de 7.3 millones, 51.9% son mujeres y 48.1% hombres; lo anterior significa que hay 93 hombres por cada 100 mujeres en la entidad.

Los municipios con mayor población son: Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica de Hidalgo, Córdoba, San Andrés Tuxtla, Minatitlán, Papantla y Boca del Río, que en conjunto concentran cerca de 31% de la población estatal. En contraste, son 22 municipios con menos de cinco mil habitantes que sólo aportan 1.1% del total de la población estatal; Landero y Coss, Aquila, Coetzala, Tuxtilla, San Andrés Tenejapan, Acatlán y Magdalena son los municipios menos poblados.

La distribución espacial de la población se clasifica por tamaño de localidad de residencia: las compuestas por menos de 2 500 habitantes y aquellas de 2 500 o más habitantes. Entre 1995 y 2005 aumentó la población residente en localidades de 2 500 o más habitantes, al pasar de 3.9 millones (58.4% de la población residente en el estado) a 4.3 millones (60.6% de la población residente).

Esta distribución por sexo mostró, en términos absolutos y relativos, una mayor presencia femenina en este tipo de localidades, la cual pasó de 2.0 millones a 2.3 millones entre 1995 y 2005 (59.7% y 61.6%, de la población femenina para cada año), mientras que estos valores para la población masculina fueron de 1.9 millones y 2.0 millones, respectivamente (57.0% y 59.6% del total de hombres en los años indicados).

...

PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA Y TOMA DE DECISIONES. En las últimas décadas, las mujeres han incursionado en Veracruz en los espacios de poder y la toma de decisiones, enriqueciendo con ello la vida política estatal. Sin embargo, el incremento de su presencia en puestos de elección popular, y en cargos directivos en los sectores público y privado, es comparativamente más modesto que el observado en otras esferas.

En el año 2008, la participación de las mujeres en la cámara de diputados local muestra 18.0% de representación femenina en la composición de la LXI Legislatura.

En relación con la participación de la mujer en el poder ejecutivo se identifica que su presencia en los primeros niveles de gobierno local es asimétrica respecto a la de hombres. Del total de funcionarios estatales, 12.5% son mujeres, lo que muestra una relación de siete hombres por cada mujer.

De los 212 municipios del estado, sólo en 17 la presidencia está a cargo de una mujer. El 29.6% de las 636 regidurías son ocupadas por mujeres; los municipios con mayor número de regidoras son Veracruz, Acayucan y Martínez de la Torre, donde representan 46.2%, 55.6% y 45.5, respectivamente.

El segundo argumento objetivo, que pondría de manifiesto la insuficiencia del porcentaje 30/70, se hizo consistir en el hecho de que el Congreso de la Unión ha actualizado las cuotas de género a un porcentaje de 40/60, lo que además de una regla aplicable exclusivamente al orden jurídico federal, constituye un principio general expresado por las ramas representativas del Estado mexicano en el sentido de alcanzar la “máxima igualdad posible” en lo relativo a la participación de hombres y mujeres como candidatos para cargos de elección popular.

A ese respecto, se puntualizó en el proyecto que no se reprocha a la legislación local impugnada que tenga un contenido distinto que la legislación federal, sino más bien que no haya actualizado los porcentajes a las necesidades nacionales y locales exigidas por el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género, en lo relativo a las acciones afirmativas dirigidas a equilibrar la situación de la mujer frente al hombre en lo que concierne al acceso y ejercicio efecto de los derechos fundamentales de participación política.¹⁵

¹⁵ A ese respecto, el proyecto no pasó inadvertido el criterio: INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. Los artículos 20, párrafo segundo, 21, párrafos cuarto y quinto, y 26, fracciones VII y VIII, de la Ley relativa, al establecer un porcentaje máximo de participación en el registro de candidatos de un solo género en cargos de elección popular, no contravienen el principio de igualdad. Los artículos mencionados, al prever que para el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa, así como de planillas de miembros de los Ayuntamientos, los partidos políticos o coaliciones deberán hacerlo sin exceder de una *setenta por ciento de un mismo género*, no transgreden el principio de igualdad entre el hombre y la mujer establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al establecer ese porcentaje máximo de participación, la única consecuencia es, de acuerdo con el sexto párrafo del artículo 21 de la ley citada, que la primera diputación de representación proporcional se otorgue a alguien del género subrepresentado, y una vez cumplido lo anterior, si el partido o coalición omisas tuvieran derecho a más curules por este principio, se asignaran en los términos señalados por ellos; por tanto, al no ser obligatorio el sistema implantado por el legislador local para el registro de tales candidatos o planillas, no se viola el citado principio constitucional, ya que no impide que mujeres y hombres participen en una contienda electoral en igualdad de circunstancias. Asimismo, el hecho de que el artículo 21, párrafos cuarto y quinto, del indicado ordenamiento establezca que cuando los partidos políticos o coaliciones hagan la asignación de diputados de representación proporcional únicamente por una lista de preferencias no podrán registrar por ese principio a más del setenta por ciento de candidatos de un mismo género, tampoco transgrede el referido principio de igualdad, toda vez que se trata de una opción entre varias (lista de preferencias, fórmula de asignación o ambos en un sistema mixto) que el legislador local previó para que dichos partidos o coaliciones

En virtud de todo lo expuesto, el proyecto propuso: Por un lado, reconocer la validez del artículo 183, fracción XI, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al prever que: “Las solicitudes de registro de candidatos a diputados y ediles de los Ayuntamientos deberán presentarse en fórmulas de propietarios y suplentes. Tratándose de listas, deberán garantizar la acción afirmativa de género...”, toda vez que dicho numeral fomenta el cumplimiento de la garantía de igualdad y del derecho a la no discriminación, sin hacer referencia al porcentaje que este Tribunal ha estimado inconstitucional. Por otro lado, declarar la invalidez de las normas contenidas en los artículos 14, segundo párrafo; y 16, quinto párrafo, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en las correspondientes porciones normativas. En relación con este punto, debe recordarse que de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el Alto Tribunal cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de sus sentencias estimatorias, porque al tiempo que debe salvaguardar la norma constitucional transgredida, debe también evitar que la expulsión de las leyes declaradas inconstitucionales produzca vacíos normativos que generen situaciones de mayor inconstitucionalidad e incertidumbre jurídica para los gobernados. A partir de dicha premisa, es posible considerar que dentro de las facultades amplias para determinar los efectos invalidantes de las leyes cuestionadas en las acciones de inconstitucionalidad, está comprendida la posibilidad de que el Tribunal Pleno, mientras el legislador local decide ajustar la ley controvertida a la Norma Suprema, determine que resultan aplicables los principios del orden jurídico constitucional,

asignen diputados de representación proporcional, además de que aun en este caso existe la excepción de cumplir con ese porcentaje cuando tales listas de preferencias se hayan conformado mediante procedimientos democráticos de selección de candidatos, lo que permite que hombres y mujeres participen en igualdad de circunstancias en una contienda electoral (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2005, t. XXII, tesis P./J. 58/2005, p. 786. Acción de inconstitucionalidad 2/2002. Partido Acción Nacional. 19 de febrero de 2002). Para el proyecto, en dicho criterio, este Tribunal Pleno no realizó pronunciamiento alguno con respecto a la constitucionalidad de las cantidades porcentuales de 30/70 establecidas por el legislador, sino que únicamente determinó la constitucionalidad de la existencia de cuotas de género en materia electoral. Por tanto, dicho criterio jurisprudencial no resulta contrario a las consideraciones expuestas, sino que, en todo caso, las complementa.

y excepcionalmente del orden jurídico federal, para colmar las lagunas generadas por causa de la expulsión de las normas jurídicas declaradas inconstitucionales. Con base en tales consideraciones, se propuso que el efecto de la declaratoria de invalidez de las referidas porciones normativas contenidas en los artículos 14, segundo párrafo; y 16, quinto párrafo, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es para que el legislador, en pleno ejercicio de la libertad de configuración que tiene encomendada constitucionalmente, actualice el porcentaje de las cuotas electorales, a fin de que sea posible cumplir de manera efectiva con el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación de las mujeres por razón de género, en lo relativo al acceso y ejercicio de los derechos fundamentales de participación política. Al respecto, se determinó que, en tanto que el legislador local no actualice dichos porcentajes, cobrará aplicación, excepcionalmente, la solución porcentual contenida en el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (60/40), aplicable en este caso a las candidaturas de diputados y ediles propietarios en el estado de Veracruz. En tal sentido, se apuntó, mientras no se legisle, los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados (y a ediles propietarios) deberán realizarlo con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Como se ha dicho, subrayó el proyecto, la actualización de las cuotas de género a un porcentaje de 40/60 por parte del Congreso de la Unión, además de una regla aplicable exclusivamente al orden jurídico federal, constituye un principio general expresado por las ramas representativas del Estado mexicano en el sentido de alcanzar la “*máxima igualdad posible*” en lo relativo a la participación de hombres y mujeres como candidatos para cargos de elección popular, de manera que dicho principio es adecuado para colmar el vacío legal generado por la necesaria expulsión de las normas declaradas inconstitucionales en el sentido apuntado.

El proyecto únicamente fue apoyado por las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como por el ministro Silva Meza con algunos matices, lo cual dio lugar a su desechamiento y a que prevaleciera una posición diametralmente distinta, aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de la SCJN.

IV. POSICIÓN MAYORITARIA DEL PLENO DE LA SCJN: LA EQUIDAD DE GÉNERO NO ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

Los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia y Valls Hernández desecharon el proyecto de sentencia antes resumido y declararon infundado el planteamiento de invalidez expuesto por el Partido Acción Nacional.

En primer término, la mayoría consideró que los artículos 1o., 4o., 41 y 116 constitucionales no contemplan la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las legislaturas locales, de lo cual se desprende que pertenezca al ámbito de libertad de configuración legislativa establecer acciones afirmativas o no, en los códigos electorales en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos. Al respecto, la mayoría subrayó que el hecho de que el alto tribunal haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la equidad de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, no conduce a determinar que ello sea una exigencia constitucional derivada de la norma suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino que más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no contemplar en las leyes que emite en dicho ámbito.

En segundo término, la mayoría destacó que no existen parámetros en la Constitución que pudieran brindar la pauta para enjuiciar la validez del porcentaje 30/70 previsto en el código electoral impugnado, siendo que las leyes federales en materia electoral no podrían utilizarse a esos efectos, por pertenecer al orden jurídico federal y no al orden jurídico constitucional.

En tercer lugar, la mayoría advirtió que la exigencia a cargo del legislador en el sentido de prever determinadas cuotas de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, corre el riesgo de limitar la libertad que tienen éstos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad con respecto a los representantes que desean favorecer en los cargos populares correspondientes.

La opinión del ministro Cossío Díaz, vertida en sesión pública de 22 de septiembre de 2009, es contundente y perfectamente ilustrativa del

sentido de la posición interpretativa de la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Señor ministro Cossío Díaz... me parece también que hay un problema muy, muy serio en contestar afirmativamente la pregunta que está en la página 70, y es: ¿La Constitución exige al Legislador que establezca medidas como acciones afirmativas para restablecer el desequilibrio que en los hechos existe entre ambos sexos a la luz del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género?

Es decir, aquí el asunto es serio, una cosa es que el Legislador esté en posibilidad de establecer medidas por vía de acciones afirmativas para lograr una igualdad real, y me parece que una cosa muy distinta es desprender que la Constitución obliga al Legislador a en todos casos lograr la igualdad de género a través de acciones afirmativas.

Esta afirmación que estamos haciendo hoy para la materia electoral nos llevaría a tener que sostener que en todos aquellos casos, situaciones, circunstancias, que el Legislador no establezca medidas o acciones afirmativas, estas disposiciones serían inconstitucionales.

...

consecuentemente, al final del día la pregunta es; o para mí son dos preguntas. Primera, la Constitución exige, obliga al Constituyente que establezca la igualdad de género por vía de acciones afirmativas, mi respuesta es ¡no!, las posibilita en la medida en las que se hayan establecido por él...

Los derechos fundamentales son reactivos a las situaciones que los ponen en peligro. Antes de la escasez del agua no habríamos imaginado su reconocimiento como derecho fundamental por parte de la comunidad jurídica. Es claro que en el derecho comparado el tratamiento de la equidad de género en materia electoral presenta otra regulación, lo que se justifica por la realidad cultural propia de cada sociedad. En México, vivimos una situación muy particular y única en lo referente al acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. Como se ha dicho, en la primera sesión de trabajo de la 61 Legislatura de la Cámara de Diputados ocho mujeres solicitaron licencia para permitir la llegada de sus suplentes, todos del sexo masculino, para “darle la vuelta” a las exigencias legales que obligan a los partidos políticos a cubrir cuotas de género en materia electoral.

Esa realidad importaría el reconocimiento de la equidad de género como derecho fundamental, dimanante del principio de igualdad y de

la prohibición de no discriminación por razón de género, en su vertiente material, lo que tal vez en un futuro llegue a encontrar un lugar en la jurisprudencia de la SCJN, de manera que la sentencia que comentamos quede únicamente como testigo de las dificultades culturales que ha encontrado la protección efectiva (y no ilusoria) del derecho a la igualdad, inclusive en esta generación de la transición hacia una democracia constitucional.

C