

DE LA IN/UTILIDAD DE LA CUOTA DE GÉNERO.

LA DIPUTADA QUE NO QUERÍA SER...

Mercedes Barquet Montané

Nota Introdutoria
Sergio Dávila Calderón



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

46

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

DE LA IN/UTILIDAD DE LA CUOTA DE GÉNERO.

La diputada que no quería ser...

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
SUP-JDC-3049/2009
Y SUP-JDC-3048/2009
ACUMULADO

Mercedes Barquet Montané

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Sergio Dávila Calderón

342.76568 Barquet Montané, Mercedes.
B133i

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

101 + 1 cd-rom .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 46)

Comentarios a las sentencias SUP-JDC-3049/2009 SUP-JDC-3048/2009 ACUMULADO.

Anexo. Avances en las entidades de la República mexicana respecto de las leyes de cuotas de género en el 2011.

ISBN 978-607-708-130-2

1. Representación proporcional. 2. Representación proporcional – Fórmula de asignación. 3. Participación política de la mujer. 4. Equidad de género – Candidatos – Partidos Políticos Nacionales. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. Dávila Calderón, Sergio. II. Título. III. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Edición 2012

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-130-2

Impreso en México

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria SUP-JDC-3049/2009 Y SUP-JDC-3048/2009 ACUMULADO	15
De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser....	27

SENTENCIAS

SUP-JDC-3049/2009
y SUP-JDC-3048/2009
acumulado

Anexo IV. Avances en las entidades
de la República mexicana respecto
de las leyes de cuotas de género
en el 2011 Incluidos en CD

En la elección federal de 2009 se presentó un hecho inusitado en la historia política reciente de México: nueve diputadas federales, recién electas por el principio de representación proporcional, presentaron al mismo tiempo solicitudes de licencia ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para separarse del cargo de manera definitiva, cuando apenas habían tomado posesión del mismo. Por si esto no tuviera la suficiente trascendencia, en todos los casos los suplentes eran varones.

Este hecho tuvo gran resonancia en los medios y en la opinión pública, particularmente en los sectores que pugnan por los derechos de las mujeres, para los que el incidente resultaba muy cuestionable, por decir lo menos.

El suceso se colocó en el imaginario colectivo como el caso de las Juanitas, en alusión clara a Rafael Acosta Naranjo, alias Juanito, quien fue postulado como candidato a jefe delegacional de Iztapalapa, en el Distrito Federal, por el Partido del Trabajo (PT), con la condición de que renunciara al cargo en caso de ganar, a fin de cederlo a Clara Brugada, a quien se le impidió ser candidata del Partido de la Revolución Democrática (PRD) debido a una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en torno al proceso de selección interno, que presentó serias irregularidades.

El caso de las Juanitas también llegó a la Sala Superior del TEPJF, aunque curiosamente no por iniciativa de alguien que se sintiera agraviado por esta aparente violación al sistema de cuotas de género en el esquema de representación política, sino por Olga Luz Espinosa Morales, una diputada a quien en la práctica le fue negada la licencia para separarse definitivamente del cargo.

Aun cuando había hecho la petición formal a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y acumulado suficientes inasistencias

para darla de baja de dicho órgano, conforme a la ley, la mesa no dio respuesta inmediata; como sí lo hizo con las otras diputadas que estaban en el mismo supuesto. Adicionalmente, el diputado suplente de la fórmula que encabezaba Espinosa Morales también promovió un recurso contra la misma autoridad responsable, ante la ausencia de respuesta a la petición formulada por la titular, y la consecuente toma de protesta del suplente.

El TEPJF consideró que, con apego a derecho, a la quejosa le asistía la razón en los agravios esgrimidos y ordenó a la Mesa Directiva responder a su solicitud. Al final, la diputada involucrada retiró su petición y decidió ejercer el cargo para el que fue electa democráticamente. No obstante, el hecho ya había sentado precedente en muchos aspectos.

Es por ello que en esta ocasión el TEPJF somete a análisis, en su prestigiosa serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, los expedientes SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009 acumulado, mediante los cuales se resolvió el caso descrito. La responsable del escrutinio de la resolución es la maestra Mercedes Barquet Montané, académica del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), de El Colegio de México, especialista, por supuesto, en temas de género.

En su texto, Barquet Montané analiza minuciosamente la sentencia comentada; avala la decisión final del TEPJF, en la que reconoce su estricto apego a derecho, pero muestra su insatisfacción con el resultado. Sus críticas, sin embargo, no las dedica exclusivamente al resolutorio del Tribunal, sino también al caso que le dio origen: la renuncia de una mujer elegida diputada por representación proporcional mediante votación, con el propósito de dejar su lugar a un suplente varón, en el contexto de otras ocho renunciadas en bloque, exactamente con las mismas características.

Barquet también cuestiona la eficacia de las cuotas de género tal cual funcionan en la actualidad en este sistema de representación política; algo que deja en claro desde el título: De la inutilidad de la cuota de género. Una denominación provocadora

y sarcástica, sin duda, pero que se sostiene muy bien en los argumentos de la autora.

La académica estructura su escrito en cinco secciones sustantivas. La primera es de corte introductorio. En ella, esboza el caso que motivó la sentencia y explica el origen del sistema de cuotas de género, además de exponer algunos argumentos que sustentan la pertinencia de estas medidas de acción afirmativa. Esta sección resulta muy útil para poner al lector en contexto y familiarizarlo con el funcionamiento de las cuotas de género en los sistemas de representación política. La autora cuestiona las limitantes que en algunos casos los propios partidos imponen a las mujeres para acceder a las esferas de poder, denuncia la ausencia de vínculos entre las mujeres que llegan a alcanzar altas posiciones y el resto de aquellas que esperan ser efectivamente representadas, y descalifica la adopción de un sistema de cuotas numérico y superficial, que soslaya en algunos casos los méritos de las militantes y en otros favorece la generación de casos como el de “la diputada que no quería ser”. Aun así, reconoce el avance que ha significado incorporar un criterio de paridad en la ley electoral federal, que garantice un porcentaje de 60-40 para cada género.

Las siguientes secciones son de corte más descriptivo y breves; en ellas, la académica abunda con mayor detalle en el caso que dio origen a la sentencia analizada y proporciona una breve cronología de los acontecimientos, lo que permite al lector tener un contexto más completo.

El tercer apartado es donde la autora enfoca sus comentarios en las sentencias sometidas a discusión. Hace una selección de los argumentos contenidos en las sentencias e intercala sus puntos de vista en cada uno. Se muestra de acuerdo con el criterio aplicado por el TEPJF, de reconocer el derecho de la agraviada a separarse del cargo por voluntad propia, pero cuestiona que se desestimen los intereses de representación de los electores que votaron por ella:

Efectivamente, el derecho electoral de Olga Luz Espinosa, en su aspecto negativo de dejar de desempeñar el cargo para el cual fue electa, está debidamente garantizado por la sentencia en comento; pero dado que no se consideró como línea de investigación la protección del derecho al voto de quienes la eligieron — porque no era el motivo de la queja —, no se valoró la importancia de este punto.

Otros puntos de discusión, que a juicio de la autora no fueron del todo considerados por el Tribunal, tienen que ver con lo que para ella es una acción premeditada de la diputada para renunciar al cargo inmediatamente después de asumirlo, con una acción concertada con las otras ocho diputadas a las que sí se les aceptó la licencia. Además, la legisladora calificó de frívola a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (“Es difícil imaginar cómo puede acusarse de frívola a la autoridad responsable, cuando su aceptación de la candidatura responde a una motivación que, en sus consecuencias, está engañando a la ley”).

La autora también cuestiona el hecho de que la máxima autoridad electoral federal se haya limitado “...a ordenar a la Cámara y demás autoridades responsables darle respuesta a Olga Luz Espinosa Morales en su solicitud de licencia definitiva, conforme a derecho, sin que el TEPJF haya encontrado salvedad o argumento para negársela”.

La última sección está dedicada a las consideraciones finales, en las que la autora recapitula algunos de sus planteamientos, pero sobre todo invita a tomar el caso como un aprendizaje que prevenga su repetición y que permita sentar las bases para que las cuotas de género cumplan con el objetivo para el que fueron creadas:

En el largo proceso del acceso al poder, a los cargos y al liderazgo, las mujeres primero tienen que querer llegar [después] deben sortear los obstáculos (...) y por último estar

conscientes de la responsabilidad y oportunidad de asumir el cargo y ejercer el poder.

Este material reitera la disposición del TEPJF de sujetarse al escrutinio de autoridades académicas calificadas en temas específicos y representa un aporte de gran valor al debate contemporáneo de la representación política de las mujeres.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-3049/2009
y SUP-JDC-3048/2009
acumulado

*Sergio Dávila Calderón**

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual, en mi opinión, representa un significativo avance en la dialéctica del derecho con la realidad histórica, social y democrática de México.

Esta modificación es trascendente, sin lugar a dudas, desde el momento en que se modifica la denominación del capítulo primero, título primero,¹ para intitularse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. En los primeros dos párrafos del artículo 1, también reformado, se precisa que todas las personas en el país gozarán de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte; asimismo, las “normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”.

Además, la reforma refleja el esfuerzo legislativo por actualizar e incorporar a México en la arena internacional de la tutela de los derechos fundamentales de las clases más endeble y desprotegidas —por ejemplo, los pueblos indígenas, los infantes o las mujeres en México—, cuya incesante lucha por lograr la

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la Ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López.

¹ Antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el capítulo primero del título primero de la CPEUM se denominaba solamente “De las Garantías Individuales”.

paridad frente al hombre y para materializar lo plasmado en el artículo 4 constitucional,² se debe construir día a día.

Modificar la Constitución de un país y reconocer el derecho humano de la mujer dentro de las garantías constitucionales, pese a su alto valor en la ley suprema, resulta insuficiente por sí mismo para transformar culturalmente a la sociedad mexicana y así lograr un sistema de derecho que garantice concretizarla. El cambio se debe reflejar particularmente en los varones, sobre todo cuando ellos son los creadores de las leyes y representan a una nación cuya composición, en términos de lo dispuesto en el artículo 2 de la CPEUM, es pluricultural.

Este esfuerzo poco a poco se ha reflejado en algunas reformas a las leyes federales o reglamentarias de la Constitución. Prueba de ello son las leyes electorales, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y las relacionadas de cada una de las entidades federativas, que en materia de cuotas de género han permitido la inclusión activa de la mujer para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el Cofipe, en particular, se pueden encontrar disposiciones en los artículos 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); y 175, párrafo 3, que garantizan el derecho de los y las ciudadanas a integrar los órganos del Estado de elección pública, así como la obligación de los partidos políticos de velar por la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para acceder a los cargos de elección popular y, en especial, asegurar la participación de éstas en la toma de decisiones, en las oportunidades políticas, “procurando la paridad de los géneros, en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular” (Cofipe, artículo 38, inciso s, 2008).

En este punto, es importante destacar que en México, por disposición constitucional y legal, le corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. La integración del Congreso de la Unión se efectúa mediante los principios de votación

² El artículo 4 de la CPEUM dispone, en su primer párrafo, que “El varón y la mujer son iguales ante la Ley”.

mayoritaria relativa y de representación proporcional, por medio del sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales,³ en las que las acciones afirmativas y cuotas de género tienen un papel protagónico en la búsqueda del pluralismo político.

Para ello, el artículo 218, párrafo 3, del Cofipe dispone que los

partidos políticos promoverán y garantizarán[...], la igualdad de oportunidades y procurarán la *paridad de género* en la vida política del país, a través de *postulaciones a cargos de elección popular* en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Así, para garantizar las reglas de paridad y alternancia, los artículos 219 y 220 del Cofipe disponen que la lista de representación proporcional se debe integrar mediante segmentos de cinco candidaturas; en cada segmento de cada lista habrá, de manera alternada, dos candidaturas de género distinto.⁴ Además, la totalidad de solicitudes de registro que presenten los partidos políticos deberá integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios⁵ de un mismo género, procurando llegar a la paridad.⁶

³ Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Cofipe, en las listas votadas en circunscripciones regionales los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

⁴ Esta regla de alternancia de género corresponde al principio “un hombre, una mujer” o viceversa, la cual fue materia de pronunciamiento por parte de la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con la clave SUP-JDC-461/2009, del cual emanó la tesis relevante XVI/2009, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

⁵ Lo ideal sería que fuera tanto de candidatos propietarios como de suplentes.

⁶ Sería idóneo que se precisara en las leyes electorales 50% y no 40% de candidatos propietarios de un mismo género. De la manera en que actualmente se integran las listas votadas en circunscripciones plurinominales, se deja al arbitrio de los partidos políticos el “procurar” la paridad, incluso con el riesgo de que la conformación de la lista quede a merced de decisiones cupulares, pues actualmente existe la excepción en las candidaturas de mayoría relativa, que son producto de un procedimiento democrático de selección conforme a los estatutos de cada instituto político, lo cual crea un vacío legal e incertidumbre en el cumplimiento del derecho fundamental y en la garantía individual prevista en el artículo 4 constitucional, ya sea para el varón, pero más para la mujer que quiera tomar parte en los asuntos políticos del país.

Por desgracia, esta paridad no se refleja en nuestro país, pues a pesar de que en las listas de representación formalmente se respeta el umbral de género previsto en la normativa electoral, lo cierto es que en la práctica las listas no cumplen con la proporción debida, porque mediante argucias apartadas de la justa legalidad están conformadas en su mayoría por hombres, ya sea porque registran a mujeres en los últimos lugares, a sabiendas que, histórica y materialmente, éstas no tendrán la posibilidad de acceder al cargo para el cual fueron postuladas; o bien, son registradas como propietarias con el propósito de que una vez rendida la protesta constitucional para desempeñarse en el cargo, cedan sus curules a los suplentes varones.

Por lo que respecta a la conformación de la LXI Legislatura, correspondiente al periodo 2009-2012, la presencia de las mujeres apenas alcanza 28.1% de la Cámara de Diputados; es decir, menos de un tercio de la conformación total; y disminuyó 2.3% más por motivo de las licencias indefinidas solicitadas por diversas legisladoras, obtenidas el 13 de marzo de 2010.⁷ Su procedimiento de aprobación motivó la presentación de diversos juicios ciudadanos, promovidos tanto por las legisladoras solicitantes como por los diputados suplentes; entre otros, el que es materia de análisis y glosa en el presente número de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral.

Antecedentes

El 21 de agosto de 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) otorgó la constancia de asignación de diputados

⁷ Ponencia de la magistrada ex presidenta de la Sala Superior del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa, intitulada “Lo bueno, lo malo y lo feo de las cuotas electorales en México”, presentada en el seminario “Justicia electoral y equidad de género. Voto y elegibilidad: por el derecho a ser electas”, desarrollado el 8 y 9 de marzo de 2010, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer y del 30 aniversario de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

electos por el principio de representación proporcional, correspondiente a la III Circunscripción Plurinominal,⁸ a la fórmula postulada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la cual Olga Luz Espinosa Morales fue registrada como propietaria y Carlos Enrique Esquinca Cancino como suplente.

Ocho días después, el 29 de agosto, Espinosa Morales tomó protesta como diputada federal propietaria en la sesión constitutiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Posteriormente, el primer día correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias,⁹ Espinosa Morales solicitó al presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura licencia definitiva de su cargo de representación popular, con efecto a partir del día siguiente del que rindió protesta como diputada. Cabe precisar que tras la solicitud de licencia, la legisladora optó por no asistir más a las sesiones del citado órgano.

El 3 de septiembre de 2009, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó retirar del orden del día el punto relativo a las solicitudes de licencia que presentaron diversos diputados propietarios, entre ellas la de la diputada Olga Luz Espinosa Morales, y turnarlas a la Junta de Coordinación Política.

En virtud de la ausencia a las sesiones por parte de la diputada propietaria, el 15 de octubre de 2009, Carlos Enrique Esquinca Cancino, en su calidad de suplente, presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC),¹⁰ a fin de controvertir la omisión del presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de dar respuesta a sus escritos del 12 de octubre de 2009 en los que, entre otras cosas, solicitó:

⁸ Los estados de la República mexicana que componen la III Circunscripción Plurinominal son: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

⁹ El artículo 65 de la CPEUM prevé el inicio de los periodos ordinarios de sesiones que tienen las legislaturas del Congreso: el primero, a partir del 1 de septiembre de cada año, y el segundo, a partir del 1 de febrero de cada año.

¹⁰ A dicho juicio ciudadano se le asignó la clave de expediente SUP-JDC-2995/2009.

1. La constancia relativa a las inasistencias de su compañera de fórmula, la diputada propietaria Olga Luz Espinosa Morales, en el lapso del 2 de septiembre de 2009 al 12 de octubre del mismo año.
2. Ser citado a la brevedad para rendir protesta como diputado federal, en razón de que, en su concepto, la propietaria había acumulado más de 12 faltas consecutivas e injustificadas en el periodo vigente de sesiones de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El 11 de noviembre de 2009, la Sala Superior resolvió el juicio ciudadano promovido por el diputado suplente, en el sentido de ordenar al presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura emitir, por escrito y dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia respectiva, las respuestas que en derecho resultasen procedentes respecto de las solicitudes formuladas por Esquinca Cancino, debiendo, además, notificar personalmente el contenido de las respuestas pronunciadas.

El 18 de noviembre de 2009, el presidente de la mesa contestó los escritos presentados por Esquinca Cancino, informándole que dicha presidencia estaba impedida para llamarlo a rendir protesta, al estar pendiente la resolución de la Junta de Coordinación Política y del Pleno de la Cámara de Diputados, respecto de la solicitud de licencia presentada por la diputada Espinosa Morales, en términos del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

Ante tal resolución, el 25 de noviembre de 2009 Esquinca Cancino promovió el JDC identificado con la clave SUP-JDC-3048/2009.

Por su parte, al día siguiente, la diputada Espinosa Morales promovió el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-3049/2009, a fin

¹¹ El artículo 47 del reglamento establece que en caso de que un diputado no pudiera asistir a las sesiones lo debe participar a la Cámara para obtener la licencia necesaria.

de controvertir la negativa ficta u omisión de resolver su solicitud de licencia definitiva del cargo de representación popular, con efectos a partir del 2 de septiembre de 2009.

Agravios

En esencia, los conceptos de agravio formulados en el juicio promovido por la diputada federal Olga Luz Espinosa Morales consistieron en que la dilación y omisión en que había incurrido la Junta de Coordinación Política, de no resolver su solicitud de licencia definitiva para separarse del cargo, le causaba un menoscabo constante y reiterado en la esfera jurídica a su derecho de no ejercer el cargo.

Lo anterior, porque en su concepto, la autoridad responsable vulneraba su derecho a ausentarse del cargo que le confirió el electorado, y en uso de ese derecho era menester obtener una respuesta a su solicitud de licencia, aun a sabiendas de que dicha licencia estaba totalmente superada por el hecho de haber acumulado 25 faltas consecutivas e injustificadas a sesiones ordinarias del primer periodo, y 84 días consecutivos de ausencias al cargo de diputada federal, lo que generaba la vacante permanente, para lo cual la junta tampoco había emitido pronunciamiento alguno. Esto dejaba sin representación al electorado que votó por la fórmula que ella encabezó, pues tampoco se había llamado al suplente, Carlos Enrique Esquinca Cancino, a ocupar el cargo de diputado federal en ejercicio, con todas las facultades y prerrogativas inherentes al cargo.

Por su parte, los motivos de inconformidad que hizo valer Esquinca Cancino giraron en torno a evidenciar que la ausencia permanente de la legisladora Espinosa Morales, sin causa justificada y sin licencia previa por más de 10 días consecutivos, actualizaba su derecho a ejercer el cargo de diputado federal, al colmarse los elementos que establece el párrafo segundo del artículo 63 de la CPEUM. En su concepto, el llamamiento a tomar protesta

como diputado en funciones es independiente de cualquier trámite de licencia formulado por la propietaria, sin que sea un requisito o condición la aprobación de tal licencia, pues basta con que se actualice el número de faltas y el tipo o clase de las mismas para considerar la vacante permanente de un propietario.

Consideraciones

En la sentencia, la Sala Superior determinó que era competente para conocer y resolver los juicios ciudadanos con base en la jurisprudencia identificada con la clave 12/2009, en la que se controvertía una resolución en la que se alegaba la vulneración del derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de diputado.

Además, el Órgano Jurisdiccional consideró procedentes los medios de impugnación con base en que los derechos de acceso y permanencia en los cargos de elección popular, tanto en su aspecto positivo como negativo, son susceptibles de tutelarse mediante el JDC, debido a que el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo y la declaración de vencedor en la contienda, sino que para lograr su plena efectividad debe incluirse el derecho a acceder, ocupar y desempeñar el cargo correspondiente.

Por otra parte, el órgano estimó conveniente la acumulación del juicio SUP-JDC-3048/2009, promovido por Esquinca Cancino, al SUP-JDC-3049/2009, incoado por la diputada propietaria Espinosa Morales, atendiendo a que en este último se planteaba la causa de la que podría depender la obtención de lo reclamado en el primer juicio.

Lo anterior, dada la íntima relación entre los juicios, derivada de la circunstancia de que los dos promoventes integraban la misma fórmula de diputados federales. Además, la solicitud de licencia constituía la base para que la propietaria solicitara la respuesta a su petición y, en su caso, se autorizara su ausencia

definitiva; mientras que el suplente invocaba esa situación como sustento para que se le llamara a ocupar el cargo, en lugar de la propietaria.

Así, la materia de la controversia a dilucidar en este juicio se centró en determinar si la negativa ficta u omisión de resolver la petición de licencia definitiva de la diputada y, en consecuencia, el no llamamiento del suplente para la toma de protesta y el ejercicio del cargo para el cual fue electo constituyen actos que podrían vulnerar el derecho de ser votado y generar la falta de integración plena del Órgano Legislativo del Estado.

Precisado lo anterior, la Sala Superior consideró que, a pesar de que el propio presidente de la Mesa Directiva, por conducto del director general de Asuntos Jurídicos de dicho órgano, reconoció que no se había respondido a la solicitud de la diputada propietaria, lo cierto era que con sustento en la tesis relevante S3EL 153/2002 no asistía la razón a la legisladora, porque en el caso no se configuraba la negativa ficta que reclamaba, debido a que ni en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se preveía expresamente esa consecuencia, en el caso de que se omitiera la emisión de una respuesta.

En cambio, se consideró fundado el agravio expresado por Espinosa Morales al argumentar que la Cámara de Diputados violó su derecho político-electoral, en su vertiente de derecho de petición en materia política, al no haber respondido el escrito en el que solicitó la licencia definitiva de su cargo. Lo anterior, porque para garantizar la vigencia y eficacia plena del derecho de petición en materia política-electoral, los artículos 8 y 35, fracción V, de la CPEUM constriñen a las autoridades a cumplir las reglas siguientes:

1. A toda petición formulada por escrito, en forma pacífica y respetuosa, debe recaer una respuesta por escrito, debidamente fundada y motivada, con independencia del sentido de la contestación.

2. La respuesta debe darse por escrito y notificarse en breve plazo al peticionario, lo cual, en este caso, no se cumplió.

Así, al haber transcurrido más de tres meses desde que se presentó la petición sin que se le hubiera contestado a la actora, la Sala Superior consideró que ese lapso resultaba suficiente y razonable para emitir una respuesta respecto a lo solicitado por la diputada, de ahí que, atento a lo dispuesto en la jurisprudencia 82 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), considerara que la conducta omisa de la autoridad responsable transgredía lo previsto en los referidos artículos constitucionales.

Además, se destacó que el retardo injustificado de la respuesta a la solicitud de la peticionaria debía superarse en un plazo de 10 días hábiles, para evitar la vulneración, innecesaria y desproporcionada, del derecho del diputado suplente a ejercer el cargo; esto, a fin de evitar incertidumbre sobre la debida integración y funcionamiento del Órgano Legislativo.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, al presidente de la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que emitieran dentro del plazo de 10 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, por escrito y en el ámbito de sus atribuciones, la respuesta que en derecho procedía a la solicitud contenida en el escrito presentado por la diputada.

Por otra parte, por lo que respecta a la demanda presentada por Esquinca Cancino, la Sala Superior estimó procedente desestimar los agravios planteados y confirmar la negativa de llamar al enjuiciante a ocupar el cargo materia de la impugnación. Lo anterior, porque al estar pendiente de acordarse lo procedente de la licencia solicitada por la diputada propietaria, hacía jurídicamente inviable analizar si se actualizaba el supuesto de sustitución relativo a la falta injustificada por 10 días de la propietaria, pues esto sería prejuzgar sobre la validez de dicha licencia; esto le corres-

pondría determinarlo a la propia Cámara de Diputados o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en términos del artículo 78 de la CPEUM y el 47 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General.

DE LA IN/UTILIDAD DE LA CUOTA DE GÉNERO.

La diputada que no
quería ser...

*Mercedes Barquet Montané**

Sumario: I. Síntesis del caso. Las renunciaciones en contexto; II. Relación de los hechos; III. Análisis del caso; IV. Reflexiones finales; V. Posdata; VI. Anexos, VII. Fuentes consultadas.

No cabe ninguna duda: el caso fue, y es, polémico.

La LXI Legislatura del Congreso de la Unión inició sus trabajos con una noticia inesperada: varias diputadas recién electas, inmediatamente después de tomar posesión de sus cargos, renunciaron a favor de sus suplentes varones. Provenían de varios partidos políticos e ideologías. El truco (¿el trueque, el fraude?) estaba consumado. Se habían preparado con anticipación. La llamada ley de cuotas —introducida como acción afirmativa para promover la participación de las mujeres en los puestos de

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

* Mi agradecimiento a Teresa Hevia, Cecilia Tapia, Arturo Sánchez y Maricela Mendoza por sus comentarios y precisiones al texto. Agradezco, asimismo, la colaboración de Diana Vernon Holbrook, quien como ayudante de investigación participó en el proceso de elaboración de este texto.

representación ciudadana— obligaba a los partidos a que las candidaturas de representación proporcional cumplieran con 40% de mujeres candidatas. Y los partidos cumplían, obligados para evitar una sanción y aun la eliminación del registro de sus listas, para satisfacción de un movimiento amplio de mujeres que impulsaba este mecanismo como instrumento para lograr el acceso de más mujeres a los puestos del Poder Legislativo. Pero cumplían de momento, para cubrir el requisito. Faltó la convicción.

Tras las elecciones federales intermedias de 2009, varias mujeres se prestaron o fueron sujetas a presiones partidarias —no lo sabemos— para figurar como candidatas por el principio de representación proporcional y cumplir formalmente con la normativa del Cofipe; y en el caso de acceder al cargo por la votación favorable a su partido, renunciarían a su calidad de diputadas federales. ¿Lo hicieron por voluntad propia? ¿Se vieron obligadas tácita o explícitamente para hacer méritos dentro de sus partidos? ¿Las convencieron de prestar sus nombres para efectos considerados prioritarios, según determinados intereses?

Lo que se tiene entre manos es el caso de Olga Luz Espinosa Morales, del PRD, diputada federal de la LXI Legislatura, electa por el principio de representación proporcional por la III Circunscripción Plurinominal de Chiapas, quien pidió licencia definitiva a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para dejar el lugar a su suplente, Carlos Enrique Esquinca Cancino.

La causa no es gratuita. Espinosa Morales fue colocada como candidata en esa fórmula como parte de la estrategia de su partido, el PRD, para cumplir con el porcentaje mínimo exigido por el Cofipe de 40/60% de candidatos y candidatas,¹ en segmentos de cinco individuos en los que no puede haber más de tres de un mismo sexo, y de manera alternada entre mujeres y hombres.

¹ Véanse en el anexo I los artículos 4, 25, 38, 219, 220 y 221. Hasta este momento, la legislación se refería a las y los candidatos propietarios de cada fórmula. Véase el apartado de posdata, al final de este texto.

Se ha probado ampliamente y alrededor del mundo que la presencia de más mujeres en el Poder Legislativo conlleva posibles —mas no garantizadas— consecuencias en la elaboración de leyes sensibles al género, muchas de las cuales y a pesar de la diversidad de criterios, opiniones y percepciones de la multiplicidad y variedad de mujeres, han conseguido establecer en numerosos parlamentos —la experiencia es mundial— algunos pisos mínimos de acuerdos consensuales que benefician al común de éstas. Los ejemplos van desde lo que podría ser una amplia legislación sobre salarios u hostigamiento sexual en el espacio laboral, hasta los temas de la igualdad más elemental en la vida ciudadana o algunas de las necesidades más específicas de la salud reproductiva.

Ésta es la motivación explícita más directamente relacionada con la llamada “ley de cuotas”. Sin embargo, no es la única argumentación a la que podemos aludir. De entre la amplísima gama de temas que se suscitan en la reflexión sobre la democracia existente y sus limitantes, sobre sus alcances y la in/satisfacción sobre su funcionamiento, se abordarán algunos más atinentes al caso del comentario a la sentencia convocado. De modo que se procede a un análisis crítico de ellos.

Desde el punto de vista de una democracia moderna, como se pretende ser, es difícil justificar la subrepresentación de mujeres en los puestos de decisión y poder, dado que en México ellas representan más de la mitad de la población y 52% del padrón electoral. Esta ausencia conlleva una importante exclusión del espacio público, específicamente de la incidencia en los asuntos que competen a la conducción del gobierno.

Es pertinente traer a colación la noción de democracia incluyente, de Naila Kabeer (2005), como concepto que supera la pretensión de la mera incorporación inmediata del ciudadano por el hecho mismo de serlo y previene contra la ceguera analítica respecto de las variantes o condicionantes de género. Póngase, por ejemplo, la posposición del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en México hasta 1953, cuestión que

está en la base —y también es consecuencia— de una tradicional alienación del mundo de lo público, denotando una ciudadanía rezagada en cuanto al acceso y ejercicio de derechos, y dependiente en gran medida de criterios y prácticas que le son ajenos. La democracia incluyente incorpora la realidad empírica de una sociedad plural, diversa, integrada por grupos sociales que han quedado al margen y con los cuales hay que saldar deudas ancestrales de atraso en la calidad de su ciudadanía, misma que puede o no corresponder a los criterios estandarizados de la población mayoritaria.

Para una de las analistas políticas más influyentes de nuestro tiempo, Nancy Fraser (2005), las mujeres ocupan estatus secundarios debido a la intersección de un doble condicionamiento: una mala distribución económica de los recursos materiales en cuanto a su acceso, uso, disfrute y posesión. Por otra parte, hay un déficit en el reconocimiento simbólico que implica, entre otros elementos, la inclusión del espacio de lo privado en el valor atribuible al desempeño social —como sería el caso de las tareas de cuidado y reproducción social—; y en el espacio de lo público, falta el acceso a los mecanismos de gestión de intereses, al liderazgo, en suma, a los espacios del poder público.

Una parte fundamental de la vida democrática y del ejercicio ciudadano radica en la posibilidad y oportunidad de intervenir políticamente en los asuntos de la vida pública, en sus dos vertientes: de participación activa, de manera individual o colectiva, en las bases o en el liderazgo de la política; e indirectamente, por medio de una adecuada representación a través de las estructuras, organismos e instituciones diseñadas para ello, a pesar del descrédito de los partidos políticos o del agotamiento que pueda mencionarse sobre los procedimientos democráticos.² Pertinente para ambos sentidos de la participación política, hay que considerar que la sociedad contemporánea se integra por una

² Se sugiere revisar la compilación de Carbonell (2005), que incluye la discusión a profundidad de varios de los temas más relevantes para las democracias occidentales contemporáneas.

pluralidad heterogénea de actores que, hasta hace poco tiempo, prácticamente no fueron considerados como sujetos con alguna necesidad de representación específica. Pero la posmodernidad reclama la representación plural y diversa que garantice que cada individuo tenga acceso al escenario para realizar su plan de vida. Para ello, es indispensable llevar su voz y presencia a los espacios en donde se dirime la legalidad de la convivencia social. Esto puede interpretarse desde dos perspectivas: una, como acción para reparar la disparidad numérica, que se interpreta como evidencia de discriminación; y dos, con el argumento basado en el valor de la diversidad y su representación, dada una sociedad plural (Wolf-Devine 2002).

Y aunque por sí mismo el menor número de mujeres en los puestos de representación política no es *per se* evidencia empírica de discriminación, en la realidad de la competencia electoral sí resulta serlo, como consecuencia de las prácticas consuetudinarias excluyentes de los organismos políticos, de las conductas de sus integrantes —el *habitus*, de Bourdieu— y de las exclusiones de las que son objeto las mujeres³ al intentar incorporarse a las estructuras de poder. Por supuesto que también pueden aludirse las connotaciones de una subjetividad construida culturalmente, que sujeta a muchas mujeres en escalones previos

³ Véase Barquet y Zárate (2009), investigación en la que se develan algunas de las prácticas partidarias que impiden o condicionan a las mujeres el libre ejercicio de sus derechos electorales. En estos testimonios, las precandidatas señalan a su respectivo partido político como el espacio de mayores obstáculos y resistencias a su actividad política. Se muestran con contundencia la limitación de recursos y las presiones a las que se las sujeta, por las relaciones de poder estructuradas alrededor de las prácticas excluyentes de las mujeres, por su papel social estereotipado y, en parte, como consecuencia de la falta de poder de negociación de las propias mujeres en sus círculos cercanos de relaciones personales. De igual manera, Cárdenas (2011) relata el mal uso y desperdicio de los fondos públicos de los que cada partido dispone explícitamente para la formación y promoción del liderazgo femenino. Esta investigación llevó recientemente a que las mujeres organizadas denunciaran y constituyeran el “Movimiento 2% + mujeres en política”, y posteriormente a la consecuente regulación de dichos fondos. Por su parte, Vázquez García (2011) describe las dificultades, amenazas y agresiones sufridas por las candidatas a presidentas municipales. Éstas son sólo una muestra de las resistencias a la participación pública de las mujeres.

al desempeño del liderazgo y que, sumadas a prejuicios sociales y discriminaciones sutiles y ancestrales, configuran el escenario al que se hace referencia popularmente como el “techo de cristal”, que sin hacerse evidente, las detiene en su ascenso laboral o político.

Por otra parte, el argumento del valor de la diversidad responde a consideraciones que tienen que ver con elementos que —sin llegar al nominalismo— aluden a las distintas experiencias vividas por la pluralidad de individuos o grupos sociales, cuyas particularidades se verán mejor expresadas o reflejadas en la representación pública y en la gestión adecuada a las condiciones particulares de los distintos actores sociales. La representación de la pluralidad como expresión de una sociedad compleja es, por sí misma, valorada como elemento de gobernanza, propio de las democracias contemporáneas.

Desde los movimientos de mujeres, esta argumentación es también muy socorrida, con la pretensión de que ellas llevarán la representación de la experiencia vivida, los deseos y las expectativas de otras mujeres. Esta argumentación esencialista, referida también como política de la identidad o de la presencia (Young 1990), enfrenta varias/os detractores, para quienes resulta evidente que la variedad y pluralidad femenina no puede verse representada en cada mujer en un cargo público, además de que la representación inmediata no está garantizada de ninguna manera, como bien lo demuestra, precisamente, el caso que origina la sentencia en comento. Zarembeg (2009) discute ampliamente la necesidad actual de distinguir entre la *representación descriptiva*, numérica, por ejemplo al tener más mujeres en el Congreso simplemente por la proporción de la población femenina en la sociedad; y la *representación sustantiva*, que implica la construcción de alianzas, la configuración y adopción de una conciencia de género, la convicción de impulsar políticas públicas de corte incluyente y la articulación de agendas propias a partir de quienes son representadas.

Si bien las cuotas, en tanto acciones afirmativas, tienen en su origen la motivación de eliminar la discriminación racial en el espacio laboral,⁴ su aplicación ha sido de amplio espectro, tanto en las instituciones públicas como en las empresas privadas. S. M. Cahn llama acciones afirmativas de corte *procedimental* a “aquéllas que se establecieron para asegurarse que los solicitantes de empleo serían evaluados sin tomar en consideración su raza, religión u origen nacional. Estos criterios fueron declarados irrelevantes. Tomarlos en cuenta fue prohibido” (Cahn 2002, xi).⁵ Asimismo, la acción afirmativa de orden *preferencial* “requiere que se ponga atención a los mismos criterios de raza, sexo y etnicidad, que la acción afirmativa *procedimental* consideraba irrelevantes”. Aquí yace la controversia esencial sobre las acciones afirmativas, que borda sobre su justificación moral y la reparación debida a las víctimas de la discriminación. El autor continúa explicando cómo la defensa de la acción afirmativa preferencial se ha dado en tres dimensiones:

1. Para reparar discriminaciones pasadas, es decir, de orden compensatorio.
2. Para revertir injusticias presentes, esto es, “igualar el terreno” de las oportunidades.
3. Para alcanzar igualdad futura, es decir, por el valor de la diversidad (Cahn 2002, xii-xiii).

Por su parte, Taylor aclara cómo desde la perspectiva de la justicia compensatoria, una determinada característica que en

⁴ En 1961, el entonces presidente de los Estados Unidos de América, J. F. Kennedy, emitió una orden presidencial para terminar con la discriminación en el empleo. Las condiciones de diferenciación y discriminación consideradas fueron de orden laboral-racial; el objetivo era el de equilibrar condiciones sociales previas de desigualdad a través de medidas intencionales y temporales. En 1965, el presidente Johnson declaró que se buscaba “la igualdad no sólo como un derecho y en teoría, sino como un hecho y un resultado”. Dos años más tarde, es decir, en 1967, se añadió explícitamente la prohibición de la discriminación con base en el sexo (Cahn 2002, xi-xii).

⁵ Traducción propia.

el tiempo A debe ser considerada moralmente irrelevante y, por lo tanto, no ha de ser pretexto para ejercer discriminación, en el tiempo B ese mismo rasgo es sustento para una reparación y, por ende, es moralmente relevante: "...desestimar el hecho de que una persona es C, sería como ignorar el hecho de que ha habido una práctica social por la que ciertas acciones injustas se dirigieron a la persona C, en tanto tal" (Taylor 2002, 13).

Es decir, la relevancia o irrelevancia moral de una determinada característica no puede juzgarse ajena a cierto marco de principios morales: en términos de la justicia distributiva, la característica es irrelevante para justificar el tratar a las personas de manera desigual; sin embargo, para la justicia compensatoria, precisamente porque esa característica determinó el trato desigual es que cobra relevancia moral para sustentar la reparación. Así pues, la también llamada discriminación inversa

está justificada en la medida en que pretende componer las malas acciones cometidas como parte integral de una práctica social cuya esencia misma fue la discriminación hacia las personas con esa determinada característica (Taylor 2002, 15).⁶

Alrededor de la pertinencia empírica de las acciones afirmativas se han erigido numerosas argumentaciones. Se ha hablado, por ejemplo, de la discriminación estructural como una característica inherente a las relaciones de género. Rechazo esta postura, en tanto implica la imposibilidad de su transformación; pero acierta cuando se refiere a las limitaciones impuestas —y subjetivamente asumidas por las propias mujeres— con base en las prácticas y costumbres construidas culturalmente alrededor del mundo de la política de partidos. En este contexto, se apoyan las acciones afirmativas —en su modalidad de cuotas— como estrategia *procedimental* para forzar, por un lado, la apertura de los partidos a

⁶ Traducción propia.

la inclusión de las mujeres y, por otro, apartarles un lugar para estimularlas —en su dimensión *preferencial*— a ocupar posiciones que en principio le corresponderían a cualquier ciudadano/a. Se estaría hablando de igualar, a través de medidas temporales, el terreno de las oportunidades.

Desde esta perspectiva, en tanto acciones afirmativas en el ámbito de la política, las cuotas generan expectativas y abren espacios para las mujeres y permiten demostrar, en principio, que ellas pueden detentar puestos de responsabilidad y ejercer el poder —o por lo menos lo pueden hacer tan bien o tan mal como cualquier hombre—, lo que proporciona a la sociedad, pero especialmente a otras mujeres que no la han tenido, una imagen alternativa o modelo de conducta en el ejercicio de una actividad a la que se tiene derecho, que empero hasta ahora ha sido reservada mayoritariamente a los hombres.

Cuando se habla de nuestra sociedad como de una meritocracia,⁷ las acciones afirmativas —en su implementación como cuotas de representación— son generalmente rechazadas por quienes consideran que devalúan una posición e identidad alcanzadas por el esfuerzo y mérito propios; son rechazadas también por quienes afirman que no las necesitan porque ya tuvieron oportunidades y acceso a los beneficios posibles: se dice que tuvieron las mismas oportunidades, pero que supieron aprovecharlas de la mejor manera.

Frente a este argumento vale la pena recurrir a uno de los señalamientos más antiguos del feminismo liberal, en el sentido de hacer ver que la condición misma de ser mujer implicaría una serie de restricciones socioculturales —o condicionamientos de género— que conllevan *per se* una desventaja para las mujeres

⁷ Es interesante revisar la postura de Young (1990), quien discute la disyuntiva entre las acciones afirmativas y el sistema meritocrático. Respecto de este último, la autora apunta una seria crítica a los criterios predominantes de quienes evalúan las capacidades y los méritos de otros, porque no están exentos de prejuicios y porque con la pretensión de neutralidad, transmiten los valores y criterios hegemónicos, contruidos culturalmente y que definen los estándares de “normalidad”. La acción afirmativa resuelve, pues, superar o eliminar la discriminación inherente al prejuicio, hablando literalmente.

—para ellas en general, aunque no por fuerza para quien excepcionalmente gozó de ambientes o espacios de igualdad de oportunidades—. Hoy en día este argumento se sintetiza en acciones sustentadas en la racionalidad de un trato diferenciado para lograr la igualdad sustantiva o de hecho, más allá de la de derecho: trato igual a los iguales, trato diferente a los desiguales, para lograr equidad de resultados como aspiración democrática.

Para reparar discriminaciones pasadas, en el orden compensatorio, las acciones afirmativas son medidas correctivas sustentadas en la convicción democrática de enmendar inequidades históricas: llevar a más mujeres a los puestos de poder significa reponerles un espacio y una función de representación y desempeño que les estaban vetados.

En cuanto a alcanzar una igualdad futura, las cuotas como acciones afirmativas se sustentan en el reconocimiento de la diversidad social, de la pertinencia de una democracia que se finca en la representación de esa diversidad, que admite una ciudadanía incluyente heterogénea, lejana a un modelo falsamente concebido como universal y único, y que afirma que aunque no se desea —por impropio— un nominalismo representativo, sí se puede aspirar a la equifonía de la pluralidad. En este marco de cosas, un argumento *consecuencialista* viene al caso en tanto se puede estar pensando en el aprovechamiento de las más diversas capacidades, que reeditará en un mayor beneficio social.

Otro más de los muchos argumentos a favor de las cuotas lo presenta Bergmann, cuando afirma que la “[d]iversidad previene la concentración del poder en un grupo, y augura un trato empático y justo para todos los sectores de la sociedad”. Y continúa su defensa:

Con la diversidad se tienen muchos puntos de vista, valores, percepciones y conocimiento del mundo. (...) La [representación de la] diversidad es importante especialmente en una sociedad racialmente diversa, porque desmantela dos sistemas fuertemente entrelazados: uno basado en la raza y

el otro basado en el género. Desafortunadamente ambos sistemas han determinado muchas situaciones e ideales de nuestra sociedad moderna. Ambos definen el papel social y las limitaciones de las personas, sin tomar en cuenta sus talentos o su derecho de elegir. Por lo tanto, la mayor justificación para la acción afirmativa radica en la idea anterior: es un método sistemático de romper la discriminación actual (Bergmann 2002, 147-8).

De los tres tipos de cuotas que vemos en el ámbito político, la primera se refiere a las de partido, voluntariamente adoptadas por los institutos políticos al comprometerse, por convicción propia, a nombrar un determinado porcentaje de candidatas para las listas de elección popular. La segunda modalidad alude a leyes nacionales que estipulan y aun obligan a que cierto número de posiciones se asignen a candidatas, requiriendo además el cumplimiento de algunas condiciones, generalmente sobre el lugar que deberán ocupar en las listas para garantizar la equidad. En la tercera modalidad se habla de sitios reservados con exclusividad a las mujeres, de modo que sólo entre ellas será la competencia, lo que asegura el número definido de éstas: una mujer siempre será sustituida por otra; esta última modalidad es más común en posiciones del Ejecutivo o en la integración de consejos, por ejemplo.

Si bien los países nórdicos fueron pioneros en la aplicación del sistema de cuotas, hoy en día se puede encontrar en numerosos países de todos los continentes. En América Latina, Argentina fue el primer país que lo incluyó, en 1991, y desde entonces ya son 13 los países que han seguido el ejemplo (Pande y Ford 2011, 32-3).

De entre los países que hoy en día aplican algún sistema de cuotas, 61% las tiene de partido, que son definidas independientemente y de manera voluntaria; mientras que 38% maneja leyes nacionales de algún tipo; y sólo 20% se atiene al sistema de un número predeterminado de asientos reservados (Pande y Ford

2011, 8). En el caso de México, se puede identificar la implementación tanto del primero como del segundo tipo de cuotas, que se rigen por la reglamentación interna de cada partido,⁸ así como por la normatividad establecida por el Cofipe, regulada por el IFE y sancionada en última instancia por el TEPJF.

En términos históricos, la actividad internacional a favor de las cuotas de participación política femenina tiene una larga trayectoria, que proviene de algunas de las más persistentes mociones y motivaciones por parte del movimiento amplio de mujeres. No está por demás recordar las intensas luchas sufragistas que emprendió el activismo femenino desde el siglo XIX y la primera mitad del XX. Sin embargo, para aludir a momentos más recientes del siglo pasado, se puede constatar cómo desde la redacción, en 1979, de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) —ratificada por México en 1981—, en su protocolo facultativo de 2002 y en las recomendaciones generales emitidas por el Comité de la CEDAW,⁹ ya se señala la pertinencia y necesidad de abrir espacios e impulsar la participación política de las mujeres.

Desde la década de 1990, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas instaba a los países miembros a aspirar a 30% de representación femenina en los congresos y puestos de poder. Pero la Plataforma de Acción de Beijing (PAB)¹⁰ —resultado de la “IV Conferencia Mundial de la Mujer de la ONU”, en 1995— fue mucho más allá, al promover la adopción de políticas de cuotas y sugerir a los estados parte asegurar la representación equitativa de las mujeres en todos los niveles de las instituciones nacionales e internacionales.

El impulso internacional que derivó de la conferencia de Beijing —que además señaló la necesidad de trabajar alrededor del em-

⁸ Véanse con detalle los distintos acercamientos al tema contenidos en los estatutos de cada partido, en Peña Molina (2011, 61-2); en especial el cuadro 1 dentro de la obra: Modalidad cuota de género en estatutos de partidos políticos en México.

⁹ Véase más adelante el anexo II.

¹⁰ Es especialmente relevante la Esfera de preocupación G: La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, párrafos 181-195 (Inmujeres 2003, 73-9).

poderamiento de las mujeres como un eje central de sus consideraciones— hizo que las cuotas de representación se presentaran como una estrategia viable para muchos países del mundo, que las adoptaron como una forma específica para impulsar la participación política de las mujeres y su posible acceso a los puestos de decisión. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio enfatizan en el tercer punto esta idea, de manera por demás enfática:

Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. La equidad entre hombres y mujeres es un objetivo fundamental para el progreso del desarrollo humano. El PNUD, está comprometido a hacer que la equidad de género sea una realidad, no sólo por ser imperativo moral, sino porque también es una manera de promover prosperidad y bienestar para todos (PNUD 2000).

En nuestro país, la necesidad pública asumida por las instancias de gobierno para impulsar las candidaturas de mujeres a puestos de representación aparece como una sugerencia que el Cofipe hacía a los partidos políticos en 1993 y 1996, sin obligatoriedad en su cumplimiento y, por lo tanto, también sin sanción alguna por su inobservancia. Sin embargo, la historia tiene antecedentes de mucho tiempo atrás. La lucha que llevó finalmente, en 1953, al reconocimiento del voto de las mujeres, representa un logro que tiene apenas 58 años de haberse adquirido como un derecho básico, elemental en la democracia, sin el cual no hay ciudadanía.

No hay duda de que la actividad del movimiento amplio de mujeres en nuestro país ha tenido un protagonismo de gran relevancia en este proceso. A veces en paralelo y a ratos independiente del esfuerzo legislativo, las mujeres organizadas han mantenido una lucha constante alrededor de la necesidad de incluir a más de ellas en los puestos de decisión y específicamente en los de representación, aunque sus planteamientos no siempre han sido claros. Tras el fracaso electoral de 1991, cuando organizadas

en torno de la Asamblea Nacional de Mujeres,¹¹ en vez de lograr mejores votaciones, se disminuyó la proporción de mujeres en el Congreso; quedó en evidencia la ingenuidad, la falta de experiencia para negociar y la desvinculación entre las mujeres organizadas y las candidatas, posibles representantes.

Pero se aprendió en el camino, y el ejemplo lo ilustra la historia del Parlamento de Mujeres (Barquet y Cerva 2005, 465 y ss; Barquet 2006, 173-80). Fueron ocho años consecutivos —de 1998 a 2005— durante los cuales mujeres activistas de muy diferentes orígenes se reunieron con legisladoras para colaborar en el análisis de género de la política nacional y gestar las bases de un lenguaje común, para intentar negociar los términos de una agenda legislativa mínima, de consenso interpartidario, y delinear la política pública para el reconocimiento, ejercicio y disfrute de los derechos humanos de las mujeres.

Así se fueron consiguiendo las primeras representaciones que yo llamaría de una nueva era, a favor de algún beneficio considerado común. En 2002 se logró que el Cofipe incluyera una cuota obligatoria de 30/70% en las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa, en las plurinominales por segmentos de tres fórmulas y en posiciones titulares,¹² con sanciones al partido que no la cumpliera. En 2007 se alcanza la proporción establecida en la actualidad, con mínimos de 40/60% en segmentos de cinco candidaturas, en los que se alternan los sexos mujer/hombre. Del momento del que se habla, y que dio pie a comentar los sucesos atendidos en la sentencia SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado, puede señalarse con claridad que faltaba legislar en cuanto a las suplencias, pues debería haberse previsto la pertinencia de que fueran del mismo sexo que las candidaturas de los propieta-

¹¹ Instancia que congregaba tanto a organizaciones de mujeres como a integrantes de partidos políticos y mujeres a título individual (Barquet 2006, 173).

¹² No sólo la evidencia internacional muestra incrementos favorables en los números de mujeres congresistas que han accedido al poder por medio de la cuota, sino que se puede apreciar claramente en la experiencia de nuestro país. Véase en el cuadro 1 el incremento de casi siete puntos porcentuales en la elección de 2003, en la que por primera vez se exige a los partidos políticos una cuota obligatoria al registrar sus candidaturas.

rios/as.¹³ La discusión sobre las suplencias aparece precisamente con el caso que aquí ocupa, y ha permitido seguir discutiendo los límites, las implicaciones y los posibles beneficios de la paridad, así como los diversos métodos para alcanzarla.

Los acercamientos a la paridad han sido paulatinos y sucesivos. Ya en 2007, el Consenso de Quito (CEPAL 2007)¹⁴ reitera la necesidad de adoptar acciones afirmativas: fortalecer la democracia participativa y la inclusión igualitaria, plural y multicultural de las mujeres; avanzar hacia el logro de la paridad en los cargos públicos y de representación política; alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal; desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, entre otros mecanismos, con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado. Estos son algunos ejemplos del posicionamiento latinoamericano en cuanto a la paridad en la representación política. Sin embargo, falta mucho todavía para garantizar el mínimo de 30% que no se alcanza aún, como se ha visto.

Si bien puede constatararse en general que independientemente de las cuotas, la tendencia de la participación de las mujeres ha sido ascendente a lo largo de los años, se puede percibir un avance sustancial a partir de la LVI Legislatura, en las elecciones de 1994, cuando ya hay una recomendación pública explícita de incluir más mujeres candidatas, aunque éstas fueran posicionadas como suplentes. Y un segundo momento se puede apreciar en las elecciones intermedias de 2009, precisamente cuando ya existe la obligatoriedad de la cuota 40/60%, cuyo mayor impacto repercutió en las candidaturas plurinominales

¹³ Al final del texto se amplía el espacio para presentar una actualización del tema, que ha tenido un desenlace reciente muy positivo. Pueden consultarse en el anexo IV los pasos que en esta temática ya se han dado.

¹⁴ Véanse en especial los acuerdos ii, iv, viii y ix del Consenso de Quito. Sugiero, como antecedente de esta reflexión necesaria y pendiente, revisar la sección especial sobre "Parité in France", contenida en Differences (1997), y Scott (2005), en donde se discute la experiencia francesa y la fundamentación de una demanda de este tipo, cuestión que no se tratará aquí dado que supera los objetivos del presente trabajo, pero que resulta fundamental abordar para nuestro avance democrático.

(Aparicio y Langston 2009; Medina 2010). Todos los partidos políticos acataron de manera formal la cuota de género (Inmujeres 2009), aunque este cumplimiento se evaluó considerando todas las candidaturas femeninas por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, por decisión expresa del Consejo General del IFE.

Cuadro 1. Miembros de la Cámara de Diputados por legislatura, según sexo

Legislatura	Años	Total (mujeres y hombres)	Mujeres (N)	Mujeres (%)
Total		5,448	556	10.2
42	1952-1955	162	1	0.6
43	1955-1958	160	4	2.5
44	1958-1961	162	8	4.9
45	1961-1964	185	9	4.9
46	1964-1967	210	13	6.2
47	1967-1970	210	12	5.7
48	1970-1973	197	13	6.6
49	1973-1976	231	19	8.2
50	1976-1979	236	21	8.9
51	1979-1982	400	32	8.0
52	1982-1985	400	42	10.5
53	1985-1988	400	42	10.5
54	1988-1991	500	59	11.8
55	1991-1994	499	44	8.8
56	1994-1997	496	70	14.1
57	1997-2000	500	87	17.4
58	2000-2003	500	80	16.0
59	2003-2006	500	114	22.8
60	2006-2009	500	113	22.6
61	2009-2012	499*	140 (139)*	28.1 (27.8)*

Fuentes: Barquet (2005, 464), con base en INEGI (2010).

* Gobierno Federal (2011, 346). La Cámara de Diputados, al 25 de julio de 2011, contaba con 499 legisladores activos, debido a una curul vacía, contabilizada en la columna de mujeres.

El proceso de adopción de un sistema de cuotas ha ido acompañado de activismo, tanto desde los movimientos de mujeres como desde la academia, para reforzar su legitimidad, así como desde los lineamientos del consenso internacional, que en conjunto han funcionado como una comunidad epistémica de apoyo que ha favorecido no sólo el incremento numérico de la representación de las mujeres, sino también la ampliación de la legislación sensible al género. Y aquí se vuelve a insistir que no se trata sólo de la versión numérica de la evidencia —hablando de la representación descriptiva—, sino de los resultados de congresos mixtos, plurales y diversos —representación sustantiva—,¹⁵ que empezó con la propuesta (Dahlerup 1993) de lograr por lo menos 30% de mujeres en la Cámara, lo que formaría una “masa crítica” que les otorgaría fuerza de negociación frente a sus pares varones, aun de su mismo partido. Hoy en día, numerosas investigaciones defienden lo que se ha dado en llamar un *congreso sensible al género* (IPU 2011), en el que esta categoría aparece como transversal —desde sus instalaciones, prácticas, procedimientos y lenguaje, hasta las mayores posibilidades de gestionar una legislación que considere las diferencias—.¹⁶ De igual manera, también es interesante ver cómo esta participación —muchas veces forzada, en cierto sentido— ha acompañado los procesos de democratización o consolidación, al traer a posiciones de decisión a una parte fundamental de la población, cuya alienación tradicional del ejercicio del poder es uno de los notorios déficits de la democracia mexicana.

Para algunas analistas, la revisión internacional de los efectos de las leyes de cuotas es ciertamente positiva:

¹⁵ Zaremberg (2009, 79) define muy claramente la “[d]iferencia entre representación descriptiva y sustantiva: la primera se logra cuando los miembros de un grupo son efectivamente electos y la otra, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública”.

¹⁶ Vale la pena considerar también, a pesar de nuestros rezagos, el enorme avance que se ha registrado en términos de homologación y armonización legislativa (SRE 2007 y 2008).

Nuestra revisión arroja tres grandes conclusiones. La primera se refiere a que las cuotas pueden incrementar el liderazgo femenino en política —y de hecho lo hacen—. Esto aporta evidencia de primera mano de que el principal elemento inhibitor para el liderazgo femenino no es la falta de interés de las mujeres en posiciones de liderazgo. (...) Segundo, el liderazgo femenino tiene influencia sobre los resultados de las políticas. La evidencia de esto es más clara en el ámbito de la política pública, donde refleja diferencias de género en el estatus económico y la distribución de las responsabilidades laborales. En la medida en que la representación equitativa es deseable en el quehacer de la política pública, las cuotas son una buena herramienta para lograrla. En la política no hay evidencia de que esta representación se haya logrado a costa de la eficiencia. (...) Tercero, más bien, la evidencia a partir de las cuotas políticas sugiere que los votantes usan nueva información acerca de cómo se desempeñan las mujeres líderes, para actualizar sus opiniones acerca de las mujeres (Pande y Ford 2011, 3).

I. Síntesis del caso. Las renunciaciones en contexto

El desafortunado caso de las Juanitas comenzó tan sólo 48 horas después de que se inaugurara la LXI Legislatura del Congreso de la Unión en San Lázaro, en septiembre de 2009. Nueve mujeres solicitaron licencia para ausentarse definitivamente de su cargo de diputadas, para dejar su lugar a los suplentes varones. El caso provocó polémica y desconcierto, pues sus posiciones eran el resultado conjunto de un proceso en el que tanto el movimiento amplio de mujeres como la ley exigían una participación equitativa entre hombres y mujeres en los puestos de representación.

México ha firmado convenios con organismos internacionales, en los que se compromete a respetar los procedimientos para incrementar la presencia de mujeres en los puestos de representación. La cuota establece, hasta el momento, que debe haber como mínimo 40% de mujeres¹⁷ dentro de los cargos de participación, con el fin de propiciar un ambiente político tendiente a superar las desigualdades.

Realmente, lo que ocurrió en San Lázaro no fue más que un mecanismo para evadir las cuotas de género. Ante esto, hubo una fuerte reacción de diversos grupos, instituciones e individuos que lamentaron la falta de compromiso que aún existe en nuestro país. En nota de *El Universal* del 22 de diciembre de 2009, la diputada federal del PRD, Enoé Uranga, resaltó que con estas acciones

no sólo se violan las leyes mexicanas, sino convenios internacionales que ha firmado nuestro país sobre cuotas de género y que el Congreso de la Unión se hizo cómplice de esa trastada. Las legisladoras actuaron como prestanombres para hacer a las mujeres sujetos de discriminación política, cediendo su curul a varones. Reconozcamos que traicionamos nuestro compromiso con las mujeres.

Tristemente, las renunciadas sumaron un total de 23 diputadas y diputados en un periodo de siete meses, el cual abarcó de septiembre de 2009 a marzo de 2010. De estos 23, siete de las renunciadas provenían de hombres, mientras que las 16 restantes fueron mujeres, las Juanitas,¹⁸ quienes dejaron el cargo a suplentes varones.

¹⁷ Si bien el artículo 219 del Cofipe se refiere a la integración de las listas de candidaturas a diputados y senadores “con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”, se sabe que esa cifra inferior se refiere a las mujeres, por ser todavía las de menor participación política.

¹⁸ El apelativo de Juanitas se le dio a las diputadas electas que pedían licencia definitiva para ausentarse de su cargo y dejarlo a su suplente varón, en alusión al escándalo político de un caso semejante protagonizado en 2009 por Rafael Acosta —alias Juanito—, a quien se le conminó a que tras aparecer en las boletas electorales como candidato a jefe delegacional en Iztapalapa, dejara su puesto a Clara Brugada. Sin embargo, después de ser electo, Acosta se resistió a renunciar al cargo y su salida tuvo que ser negociada entre fuerzas y personajes de la política en el Distrito Federal. De hecho, Brugada detenta hoy en día la posición.

De los 23 que renunciaron al cargo, solamente a una, Olga Luz Espinosa Morales del PRD, le rechazaron la solicitud de licencia.

La diputada se encuentra dentro del grupo de legisladoras que solicitaron licencia definitiva para separarse del cargo en septiembre de 2009. A las otras ocho sí les fue concedida la licencia. La lista es la siguiente:

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

- Laura Elena Ledesma Romo cedió su lugar a su hermano, Eduardo Ledesma Romo.
- Kattia Garza Romo le dejó su cargo al empresario Guillermo Cueva Sada, su esposo.
- Mariana Ivette Ezeta Salcedo fue reemplazada por su hermano, Carlos Alberto Ezeta, quien trabajó para Televisa.
- Carolina García Cañón dejó el puesto a su suplente, Alejandro del Mazo, hijo del conocido priista Alfredo del Mazo.

Partido del Trabajo (PT)

- Anel Patricia Nava Pérez dejó su lugar a Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, quien fue diputado local y federal.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

- Ana María Rojas Ruiz fue reemplazada por el líder de la Confederación Nacional Campesina en Chiapas, Julián Nazar Morales.
- Yulma Rocha Aguilar cedió su puesto a Guillermo Raúl Ruiz de Teresa.

Partido Nueva Alianza (PANAL)

- Karla Daniella Villarreal Benassini pasó su cargo a Gerardo del Mazo Morales, sobrino de Alfredo del Mazo.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

- Olga Luz Espinosa Morales, quien de no haber sido rechazada su solicitud de licencia, hubiera cedido su lugar a Carlos Enrique Esquinca Cancino, entonces subsecretario de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno del estado de Chiapas.

El caso de la diputada Olga Luz Espinosa Morales

El 21 de agosto del 2009 se otorgó la constancia de asignación de diputaciones electas por el principio de representación proporcional; y Olga Luz Espinosa Morales, candidata del PRD, resultó elegida para el cargo de diputada federal por el estado de Chiapas, correspondiente a la III Circunscripción Plurinominal. El 29 de agosto del mismo año, Olga Luz Espinosa tomó protesta del cargo. El martes 1 de septiembre inició la actividad laboral de la LXI Legislatura; sin embargo, la diputada Espinosa presentó, ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la solicitud de licencia definitiva para dejar el cargo. A partir de esa fecha, la legisladora acumuló un total de nueve inasistencias injustificadas durante el mes de septiembre, más otras cinco durante la primera quincena de octubre.

El 15 de octubre su suplente, Carlos Enrique Esquinca Cancino, presentó un JDC ante el TEPJF, a fin de exigir al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara una respuesta a la solicitud de licencia de la diputada Espinosa. Esquinca subrayó en su escrito que las faltas acumuladas por la legisladora habían excedido las 12 faltas(*sic*) injustificadas que se permiten y pidió ser citado para rendir protesta como diputado federal. No obstante, la solicitud de toma de protesta que realizó Esquinca Cancino se declaró improcedente, puesto que no se había resuelto aún la solicitud de licencia presentada por Espinosa Morales.

En la sentencia que se comentará, el TEPJF acertadamente ordenó a la Cámara de Diputados —por ser la instancia competente— responder a la solicitud de Olga Luz Espinosa, en un plazo de 10 días hábiles a partir de enero de 2010.

El miércoles 13 de enero de 2010 tuvo lugar la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la que se daría cumplimiento a la sentencia del TEPJF. Originalmente se discutió en sentido favorable el otorgar a Espinosa Morales la licencia por tiempo indefinido que había solicitado para separarse de sus labores como diputada federal a partir de esa fecha, dado

que ya se habían otorgado otras licencias similares. Sin embargo, en la sesión intervino la diputada federal del PRD, Enoé Uranga, integrante del mismo partido que la solicitante. Declaró que ese órgano político no permitiría la aprobación de la licencia y pidió al PAN y al PRI rechazar también la aprobación. Acusó la diputada Uranga que:

[e]l IFE le impidió a Carlos Esquinca ocupar la curul¹⁹ y él, de manera calculada, decidió registrar a una persona a su servicio para garantizar que ocuparía este puesto. Lo hizo, además, con la conciencia de que violaba una norma interna del PRD: los estatutos indican que los puestos de elección popular que sean destinados para la cuota de género deberán llevar en su suplencia a alguien del mismo sexo que el titular. Carlos Esquinca sólo pretende hacer fraude a la ley (Estrop s. f.).

Tras las palabras de Uranga, se realizó la votación del Pleno y se rechazó autorizar la licencia indefinida a Olga Luz Espinosa Morales.

Una vez resuelto el tema de la solicitud, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal, se conminó a Espinosa Morales a asumir su cargo como diputada federal. En entrevistas posteriores, Espinosa ha dado a entender que se vio presionada por Esquinca a renunciar a su cargo. De hecho, Uranga señala a Esquinca como quien tuvo la iniciativa de hacer aparecer a Olga Luz Espinosa como prestanombres, con una renuncia premeditada, para evadir así la cuota de género.

El periódico *El Expreso de Chiapas* (Mendoza 2010) calificó la carrera política de Carlos Esquinca como “meteórica”, puesto que siendo químico de profesión, saltó de dirigente del Sindicato de los Trabajadores del Seguro Social a regidor de Tuxtla Gutiérrez por parte del PRD. Posteriormente, se convirtió en dirigente estatal de ese instituto político en Chiapas y después en

¹⁹ Se refiere a los artículos del Cofipe que regulan la cuota de género y su implementación. Véase el anexo I.

subsecretario de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno. Fue en este último puesto en el que obtuvo el lugar como candidato a diputado federal suplente.

Tras los hechos narrados, Olga Luz Espinosa Morales continúa actualmente desempeñando el cargo de diputada federal del PRD por Chiapas.

II. Relación de los hechos

Cronología. Solicitud de licencia definitiva

Se trata de dos JDC, el SUP-JDC-3049/2009, promovido por Olga Luz Espinosa Morales, y el SUP-JDC-3048/2009, incoado por Carlos Enrique Esquinca Cancino, quienes se ostentan, respectivamente, como diputada federal propietaria y diputado federal suplente por el PRD, por el principio de representación proporcional, correspondiente a la III Circunscripción Plurinominal por el estado de Chiapas. La primera mencionada impugnó la negativa ficta u omisión de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por medio de sus órganos competentes, de resolver sobre su solicitud de licencia definitiva como diputada propietaria; el segundo mencionado objetó la negativa de la misma Cámara de tomarle protesta en el cargo de suplente.

Expedientes: SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009 acumulado.

Autoridades responsables: Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otras.

Los hechos:

- 21 de agosto de 2009. El Consejo General del IFE otorga la constancia de asignación y declaración de candidata electa a una diputación, por el principio de representación proporcional, a Olga Luz Espinosa Morales como propietaria, y a Carlos Enrique Esquinca Cancino como suplente.

- 29 de agosto de 2009. Espinosa Morales toma protesta del cargo como diputada federal en la sesión constitutiva de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión.
- 1 de septiembre de 2009. Olga Luz Espinosa Morales solicita licencia definitiva al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el diputado Francisco Ramírez Acuña.
- 3 de septiembre de 2009. La Cámara de Diputados retira del orden del día las solicitudes de licencia de varias diputadas electas, entre ellas la de Espinosa Morales.
- 15 de octubre de 2009. Carlos Enrique Esquinca Cancino presenta un JDC, pidiendo que se le tome protesta como diputado federal ante las ausencias reiteradas, durante más de 10 días consecutivos, de Espinosa Morales.
- 11 de noviembre de 2009. La Sala Superior del TEPJF ordena al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, emitir por escrito las respuestas a ambas solicitudes (constancia de faltas y toma de protesta).
- 18 de noviembre de 2009. El presidente de la Mesa Directiva contesta, mediante el oficio LXI-I/PMD7ST/036/09, que la resolución está pendiente por la Junta de Coordinación Política y por el Pleno de la Cámara.
- 19 de noviembre de 2009. Se notifica lo anterior al actor, Carlos Enrique Esquinca Cancino.
- 25 de noviembre de 2009. Esquinca Cancino promueve juicio ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para controvertir la respuesta, por lo que no lo llaman a tomar protesta.
- 26 de noviembre de 2009. Olga Luz Espinosa Morales promueve juicio ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara, a fin de controvertir la negativa ficta de resolver sobre su solicitud de licencia definitiva del 1 de septiembre.
- 27 de noviembre de 2009. Tanto Espinosa Morales como el director de Asuntos Jurídicos de la Cámara hacen

saber a la Sala Superior del TEPJF de la demanda hecha por la diputada propietaria.

- En esta misma fecha se acuerda integrar el cuaderno de antecedentes 249/2009.
- 3 de diciembre de 2009. Se integran los expedientes SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado SUP-JDC-3048/2009, presentados por Carlos Enrique Esquinca Cancino y Olga Luz Espinosa Morales, respectivamente. El primero se turna al magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, y el segundo al magistrado Pedro Esteban Penagos López. Se admiten a trámite y procede su acumulación.
- 30 de diciembre de 2009. La Sala Superior emite la sentencia respectiva, siendo ponente el magistrado Penagos López.

III. Análisis del caso

Tras revisar los antecedentes del caso y enlistar los elementos que integran los dos JDC, la Sala Superior del TEPJF procedió a su análisis, con los siguientes considerandos:

Primero. Jurisdicción y competencia

La Sala Superior declara que ejerce jurisdicción y tiene competencia para conocer y resolver los dos juicios, aludiendo a la CPEUM, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), por tratarse de JDC promovidos por dos ciudadanos en su propio derecho y de forma individual, en contra de la Cámara de Diputados, del presidente de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política; las dos últimas instancias, igualmente de la Cámara de Diputados.

Segundo. Acumulación

Se explica que procede la acumulación cuando en dos o más medios de impugnación se controvierten actos o resoluciones similares y existe identidad en la autoridad u órgano señalado como responsable. Deben turnarse a la misma ponencia cuando existe conexidad —como en este caso—, por estarse controvirtiendo el mismo acto o resolución. Se acumulan los juicios dado que existe similitud de los actos impugnados e identidad de las autoridades responsables.

Ambos actores eran integrantes de la misma fórmula de diputados federales y reclaman, por parte de ella, la negativa ficta u omisión de resolver sobre su petición, consistente en la solicitud de licencia definitiva del cargo de diputada federal a partir del 2 de septiembre de 2009; él reclama la negativa de tomarle protesta como propietario, dado que es suplente de Espinosa Morales, a partir de la ausencia permanente de dicha legisladora por más de diez días consecutivos, sin licencia previa. Esto es, la pretensión del suplente está relacionada con la pretensión de la diputada propietaria.

En la sentencia se señala que lo anterior justifica una resolución conjunta, por economía procesal, de modo que se aborde al mismo tiempo la causa conexa y se eviten resoluciones contradictorias.

Existe, además, identidad de una de las autoridades responsables, el presidente de la Cámara de Diputados, a quien ambos le reclaman la falta de definición del asunto.

Se acumulan los juicios atendiendo a que en el caso de Olga Luz Espinosa Morales se plantea *la causa de pedir*, de la que podría depender la obtención de la pretensión de lo reclamado por Carlos Enrique Esquinca Cancino. Como ya se mencionó, originalmente el expediente del diputado suplente Esquinca fue turnado a la Ponencia del magistrado Nava Gomar, y el de la legisladora Morales a la Ponencia del magistrado Penagos López. Una vez acumulados, se destinan a la Ponencia de este último.

Tercero. Procedibilidad

Frente a la disquisición sobre la procedibilidad, la Sala Superior manifiesta que

...los actos están relacionados con los derechos político-electorales de los ciudadanos a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de diputado, ya que de la autorización de la licencia solicitada por la diputada propietaria, depende el acceso al cargo de quien deba ejercerlo como suplente conforme a la legislación aplicable (SUP-JDC-3049/2009).

Ambas causas constituyen actos que podrían vulnerar el derecho de ser votado y generar la falta de integración plena del Órgano Legislativo del Estado:

...genera un vacío de representación respecto al escaño que le corresponde y conlleva por lo tanto, la afectación de la forma republicana de gobierno en cuanto a que mientras no se acuerde la licencia solicitada por la diputada propietaria ni se llame al suplente, no está justificada la falta de integración plena del órgano deliberativo de representación nacional (SUP-JDC-3049/2009).

Esto, según la sentencia en comento, impide el debido funcionamiento de los órganos de representación ciudadana.

Lo anterior sugiere que el juzgador tomó como líneas de investigación el derecho electoral y el parlamentario, en cuanto a la definición de la frontera entre ambos. La importancia está puesta aquí en dos planos: en el derecho a ser votado y, a la vez, en el de separarse del cargo; por otro lado, en la debida integración del Órgano Legislativo.

Y continúa:

...la protección del derecho de ser votado y del acceso y desempeño del cargo, constituye a su vez la protección del derecho de voto de los ciudadanos que por la vía del sufragio han legitimado una determinada opción política... (SUP-JDC-3049/2009, 12 y13).

Esta opción política —el derecho de voto de los ciudadanos—, cuyo resultado sería integrar la legislatura, está siendo priorizado. Pero parecería que la opción del juzgador desestima el hecho de que el electorado se manifestó por una determinada candidatura y que la separación definitiva del cargo estaría afectando los derechos de terceros de las y los votantes, al no verse representados por su opción de voto. En este caso, sin embargo, la aclaración en contrario resulta del hecho de que tratándose de una fórmula de candidatos designados por la vía de la representación proporcional, el voto los ha favorecido por su pertenencia a un partido político —en este caso, el PRD—, pero no directamente a sus personas, como sucedería en el caso de las candidaturas uninominales.

La omisión de respuesta [por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados] (...) repercute en la forma republicana de gobierno, que de acuerdo con los artículos 52, 53 y 54 de la CPEUM la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados de Mayoría Relativa y 200 Diputados de Representación Proporcional, (...) lo que genera la anulación del desempeño de la función representativa a cargo de la fórmula electa por el principio de Representación Proporcional (...) y vulnera el derecho de los ciudadanos de acceder y desempeñar el cargo de elección popular como diputado federal (SUP-JDC-3049/2009, 13).

Lo anterior es adecuado para el objetivo de integración del Órgano Legislativo en su vertiente del número de diputados y diputadas que lo integrarán por las dos vías: de mayoría relativa

y de representación proporcional; pero no se está considerando —o por lo menos no se expone como argumentación explícita— el hecho de que la representación proporcional ha sido una estrategia privilegiada para que las mujeres accedan a la función legislativa, tal como lo describen numerosos analistas (Baldez 2008; Aparicio y Langston 2009; Peña y Pacheco 2010, entre muchos otros), y como también se puede apreciar en el cuadro 1 que se presentó anteriormente.

...quien accede a un cargo de representación popular, tiene a su vez el deber de ejercer el mismo, *sin que esta obligación del desempeño* por disposición expresa del párrafo cuarto del artículo 5 constitucional, *conlleve la imposibilidad absoluta de solicitar licencia definitiva del cargo por los motivos de excepción*[§] que para el caso se establezcan y que desde luego guardan relación con el derecho a ser votado; de tal manera que durante el ejercicio del cargo es dable solicitar la suspensión de dicho desempeño... (SUP-JDC-3049/2009, 13).

Es decir, en este punto la sentencia aclara la situación de la diputada Espinosa Morales, entre cuyos derechos político-electorales se encuentra el de solicitar licencia definitiva del cargo por “motivos de excepción”, sin que, por lo visto, estos motivos deban ser conocidos o valorados. No parece ser causa de consideración para el juzgador, sin embargo, el hecho de haber solicitado esta licencia inmediatamente después de asumir el cargo y de no haber presentado ninguna justificación para ello, sino su deseo libre y voluntario de hacerlo; derecho que, no obstante, está claramente garantizado en la ley, al no existir la imposibilidad absoluta de solicitar licencia definitiva del cargo. Aunque no le compete al TEPJF juzgar los motivos de excepción, y correctamente se abstiene de hacerlo, sí le correspondería a la Mesa Directiva de la Cámara hacerlo y, en todo caso, al Pleno analizar dichos motivos

§ Éste y los siguientes énfasis fueron añadidos por la autora.

y su validez. ¿Calificaría como motivo de excepción el mero “deseo libre y voluntario” de separarse del cargo, aun cuando la representante aceptó libre y voluntariamente ser candidata, y en tanto tal ha asumido la responsabilidad tanto de integración del Órgano Legislativo, como de representación popular?

Nuevamente, como argumento de procedencia se esgrime que la omisión de acordar la solicitud de licencia definitiva a la diputada propietaria trastoca el derecho fundamental de petición en materia política. Tomando en cuenta resoluciones anteriores, la Sala Superior define que:

...el derecho a ser votado o el derecho al sufragio pasivo, *no constituye en sí una finalidad, sino un medio para lograr la integración de los órganos del poder político, representativo del pueblo, quien los elige mediante el ejercicio de su derecho a votar o de sufragio activo* y, una vez integrado a ese órgano, el asumir el cargo se convierte en un deber jurídico, según lo dispone el artículo 36, fracción IV, de la Constitución Federal (SUP-JDC-3049/2009, 15).

Cabe preguntarse, ¿cuál sería el sentido de la integración *per se* de los órganos del Poder Legislativo, si fueran privados o eximidos de la capacidad de representación de quien los elige mediante el ejercicio del derecho activo a votar? En este sentido, la diputada que solicita licencia priva del sentido de su voto a quien así lo ha manifestado.

[E]l derecho a ser votado (...) incluye la consecuencia jurídica que el candidato sea electo por la voluntad popular, consistente en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y el de mantenerse en él durante el período correspondiente (SUP-JDC-3049/2009, 15).

...el derecho al sufragio en sus dos aspectos, activo y pasivo, convergen en un mismo punto, que es el candidato electo, y forman una unidad que al estar encaminada a la integración

legítima de los poderes públicos debe ser objeto de protección, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante, lo que atenta contra la finalidad primordial de las elecciones, por lo que el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo, así como su permanencia y ejercicio en él, deben ser objeto de tutela judicial... (SUP-JDC-3049/2009, 15 y 16).

Es interesante señalar que para el TEPJF, la tutela judicial debida al derecho a ocupar el cargo para el que alguien fue electo, así como su permanencia y ejercicio en él, estarían cubiertos por la acción judicial de garantizar el derecho pasivo a ser electo —en su versión del derecho a solicitar licencia por motivos de excepción—, con lo que se garantizaría, asimismo, la adecuada integración del Órgano Legislativo, por medio de los procedimientos para dar cauce tanto a la licencia como a la toma de protesta del suplente.

Del artículo 99, fracción V, de la CPEUM se desprenden tanto la nominación de los derechos político-electorales del ciudadano como el objetivo de la protección de esos derechos:

...para tomar parte en los asuntos políticos del país, (...) habida cuenta que tomar parte en los asuntos políticos del país, cuando se ha accedido a un cargo público, *sólo se puede dar si se garantiza su ejercicio, salvo, desde luego, los casos previstos por la misma norma, para dejar de ejercerlo* (SUP-JDC-3049/2009, 16).

De lo anterior, la Sala Superior

concluye que la justiciabilidad del derecho político-electoral en comento, en los aspectos positivos (derecho a ser elegido, derecho a permanecer en el cargo y el del ejercicio) como en

los negativos (por ejemplo el derecho a dejar de desempeñar el cargo para el cual se fue electo), también son susceptibles de ser dirimidos ante una instancia jurisdiccional (SUP-JDC-3049/2009, 16).

Se alude en este caso, además, al derecho internacional consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que enfatizan la pertinencia —a todas luces actual— sobre el incremento de mujeres en el poder, su empoderamiento y su representación. Efectivamente, el derecho electoral de Olga Luz Espinosa, en su aspecto negativo de dejar de desempeñar el cargo para el cual fue electa, está debidamente garantizado por la sentencia en comento; pero dado que no se consideró como línea de investigación la protección del derecho al voto de quienes la eligieron —porque no era el motivo de la queja—, no se valoró la importancia de este punto.

Continuando con los argumentos de procedibilidad, se dice que aunque ambas reclamaciones se dirigen a la Cámara de Diputados

...la ausencia de respuesta del órgano legislativo a la petición formulada por Olga Luz Espinosa Morales, crea una situación jurídica que se involucra directamente con los derechos político electorales de los ciudadanos al dejar de ocupar o permanecer en el cargo de diputado propietario y el del derecho a ser votado, en la vertiente del derecho a acceder o desempeñar dicho cargo en el carácter de suplente del ciudadano Carlos Esquinca Cancino (SUP-JDC-3049/2009, 17).

De los dos párrafos anteriores se desprende la evidencia de que la Sala Superior defendió el derecho político-electoral de Olga Luz Espinosa Morales, en su forma pasiva, de dejar de desempeñar el cargo para el que fue electa, y el de Carlos Enrique Esquinca Cancino, de acceder o desempeñar dicho cargo. A los

observadores y analistas les toca considerar cómo y por qué fue integrada de esa manera la titularidad y la suplencia de esta fórmula en la lista plurinominal de la III Circunscripción electoral en Chiapas. ¿Cuáles fueron los propósitos detrás de dicha integración? El partido político satisfizo la obligatoriedad de la cuota, ¿pero los protagonistas de ese cumplimiento fueron conscientes de las implicaciones de sus actos?

Se revisó también el elemento de la oportunidad y se aceptó, en tanto no se había emitido la respuesta a la solicitud de la actora de la SUP-JDC-3049/2009, cuya necesidad de conclusión antecedía a la de su suplente con la SUP-JDC-3048/2009; ambas fueron presentadas en tiempo, pero en la segunda “...no se impugnan actos relacionados directamente con proceso electoral alguno, sino respecto de la posible violación al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo” (SUP-JDC-3049/2009, 18).

Es de notarse que la Sala Superior desestimó el hecho de que la solicitud de licencia de Espinosa Morales fue presentada en la primera sesión de la LXI Legislatura, es decir, inmediatamente después de haber asumido el cargo de diputada federal por la fórmula de representación proporcional, lo que señala una premeditación e intencionalidad de dejar el puesto, sin considerar el proceso en el cual fue electa, y con ello defraudaría al elector. Si bien existe como tal el derecho de separarse del cargo para el que alguien fue elegido/a, y sin duda fue tutelado de manera correcta por el TEPJF, también es cierto que esta forma de darle la vuelta a la ley —es decir, cumplirla por un momento para un propósito determinado (satisfacer la cuota de género) y aprovecharla inmediatamente para lo contrario (ceder el lugar a un varón)— trastoca el propósito primordial de las cuotas de género, que es promover la participación política de las mujeres, tanto como candidatas como en cuanto al ejercicio del cargo para el que resulten electas.

Esto, como era de esperarse, provocó la indignación de muchas instancias, organismos y personas involucradas con la

convicción de llevar, por medio de la ley, a más mujeres al Poder Legislativo.

Cuarto. Causales de improcedencia y sobreseimiento

Enseguida, la sentencia expresa sus argumentos para desestimar las razones presentadas en el informe circunstanciado, dado que la actora se refiere a distintas autoridades responsables —la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de la misma—, aludiendo la necesidad de que la demanda se analice en su integridad y no en forma aislada, debiendo corroborarse a quién le atribuye la actora el acto impugnado, “...para determinar la verdadera intención del actor”. Se ponen como ejemplo algunas líneas que ilustran el asunto:

La negativa ficta u omisión de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de resolver sobre la aceptación o no de mi solicitud de licencia definitiva para separarme del cargo de Diputada Federal a partir del 02 de septiembre de 2009, hecha mediante escrito de fecha 01 de Septiembre de año 2009, dirigido al Diputado Francisco Ramírez Acuña, en calidad de Presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (...) Ante esto la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, se está violentando el derecho consagrado (...) quien ante el frívolo y dilatorio actuar de la Junta de Coordinación Política, y de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión... (SUP-JDC-3049/2009, 20).

Considero acertada esta argumentación, en el sentido que las autoridades responsables quisieran protegerse con el falso razonamiento de que el escrito está mal dirigido, es decir, que se

destine a alguien a quien no le corresponde o a quien detenta alguna posición y cuyo mandato le implica derivar su responsabilidad en algún cuerpo colegiado. Con frecuencia, entre actores diversos de la sociedad y aun del ámbito de la impartición de justicia, se esgrime este argumento para evadir responsabilidades o, por lo menos, como estrategia dilatoria de las mismas, cuestión que padecen tanto las y los ciudadanos, como las instituciones garantes de sus derechos.

Asimismo, se desestimó la afirmación de la autoridad responsable, en el sentido de que era la propia Olga Luz Espinosa Morales quien provocó la afectación de los derechos de su suplente, puesto que la actora presentó un escrito de petición de licencia al cual la autoridad no había respondido. De esta manera, la omisión de la respuesta era lo que impedía al suplente ser llamado a asumir el cargo que le correspondía. Así,

...el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo y la declaración de vencedor en la contienda, sino que, para lograr su plena efectividad, debe incluirse el derecho a acceder, ocupar y desempeñar el cargo correspondiente (SUP-JDC-3049/2009, 23).

En estricto sentido, es correcto que la omisión de la respuesta a la legisladora Espinosa sea la causa directa del impedimento para tomarle protesta al suplente. Sin embargo, si ella no se hubiera retirado de su puesto de diputada titular —con ausencias intencionales reiteradas e injustificadas de las sesiones de la Cámara—, tampoco hubiera habido necesidad o causa de la queja del diputado suplente Esquinca.

Quinto. Conceptos de agravio

En la sentencia en comento se cita la demanda, de la cual se toman los siguientes extractos de lo que la actora hace valer como agravios, y que aquí se reproducen *in extenso*, debido a lo notable

del caso, de la argumentación y de la fraseología (SUP-JDC-3049/2009, 24-6). Según mi criterio, considero que hay muchos elementos para aprender del escrito:

FUENTE DEL AGRAVIO.

Lo es la dilación y omisión en que ha venido incurriendo la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,²⁰ de no querer resolver sobre la aceptación o no de mi solicitud de licencia definitiva para separarme del cargo de Diputada Federal, misma que solicité desde el pasado 02 de septiembre de 2009, mediante escrito de fecha 01 de septiembre del año 2009, dirigido al Diputado Francisco Ramírez Acuña, en calidad de Presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (...) *causándome con esto un menoscabo constante y reiterado en mi esfera jurídica, al no validar mi voluntad libre y espontánea de no ejercer el cargo de Diputada Federal, derecho político que se me está violentando por el simple hecho de no resolver en definitiva la aceptación de mi referida licencia, a pesar de haber acumulado más de 25 faltas a sesiones del pleno de forma consecutiva e injustificable y 84 inasistencias a días consecutivos*, esto lo es así, en virtud de que mi petición fue en estricto apego a lo que establecen los artículos (...) Lo anterior nos lleva a la deducción de que el actuar de la autoridad responsable está vulnerando el derecho que la suscrita tiene de ausentarse del cargo que confirió el electorado, y que en uso de ese derecho, es menester obtener una respuesta a mi solicitud de licencia, aún a sabiendas de que dicha licencia se encuentra totalmente superada por el hecho de haber acumulado veinticinco faltas consecutivas e injustificadas a sesiones ordinarias del primer periodo, y ochenta y cuatro días consecutivos de ausencias al cargo de

²⁰ Olga Luz Espinosa Morales promovió un juicio ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por la falta de respuesta a sus propias ausencias. Véase el anexo III.

Diputada Federal, generando la vacante permanente, a lo cual tampoco la responsable ha emitido pronunciamiento alguno (SUP-JDC-3049/2009, 25).

Parecería ilógico —en otras circunstancias— que la persona —en este caso la actora— aludiera como fuente de agravio la falta de respuesta ante los hechos provocados intencionalmente por ella misma y que, según su decir, violentaban su derecho político, por haber incumplido su obligación de ejercer el cargo de representación popular para el que fue elegida.

Y sigue:

Así, ante la dilación y la frivolidad de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no sólo se vulneran mis derechos políticos, sino que también se está violentando el derecho consagrado en nuestra Carta Magna de votar y ser votado, en primer término, porque al no resolver la aceptación de mi licencia, está dejando sin representación al electorado que votó por la fórmula que encabezó la suscrita (...), y en segundo porque derivado del número de faltas acumuladas (...) no se llame a ocupar la vacante a mi compañero suplente de fórmula para asumir el cargo de Diputado Federal, que de manera libre y espontánea he decidido separarme, lo anterior lo es así, en razón de que el electorado de la Circunscripción tres federal, mediante sus votos emitidos a favor del Partido de la Revolución Democrática, votó a su vez por la lista de candidatos por representación proporcional, en la que la suscrita obtuve la diputación federal en el escaño número siete de la referida lista, junto con mi compañero de fórmula C. Carlos Enrique Esquinca Cancino, en calidad de Diputado Suplente, quien ante la dilación y frívolo actuar de la Junta de Coordinación Política y de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no ha podido asumir el cargo de Diputado Federal, como lo mandata el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... (SUP-JDC-3049/2009, 25).

Me pregunto si la actora no consideró la posibilidad de estar incurriendo en alguna frivolidad antes de aceptar fungir como candidata, con la premeditación de no ejercer el cargo. Es difícil imaginar cómo puede acusarse de frívola a la autoridad responsable, cuando su aceptación de la candidatura responde a una motivación que, en sus consecuencias, está engañando a la ley. Aunado a lo anterior, hay que considerar que el derecho pasivo a ser votada, como cualquier otro, ha de tener una implicación; en este caso, la obligación ciudadana —irrenunciable— de desempeñar los cargos de elección popular, por lo que, desde esta perspectiva, la diputada Espinosa debió analizar la responsabilidad que asumía desde el momento en el que aceptó ser postulada como candidata.

Así ante mi ausencia a partir del supuesto que marca el citado artículo 63 Constitucional, en su segundo párrafo, *genera la vacante permanente de la representación popular que nos confinó (sic) la ciudadanía*, en el pasado proceso electoral del 05 de julio de 2009, y que por consiguiente como suplente de la formula (sic) electa, debe ser llamado el C. Carlos Enrique Esquinca Cancino a ocupar el cargo de Diputado federal (sic) en Ejercicio, con todas las facultades y prerrogativas inherentes al cargo (SUP-JDC-3049/2009, 25-6).

Ella misma, en su escrito, señala la gravedad de la vacante que provoca en la integración del Órgano Legislativo, es decir, la carencia de representación provocada por sus actos; pero no la atribuye a su ausencia, a su solicitud de licencia definitiva, sino a la imposibilidad de su suplente de asumir el cargo, supuestamente por la omisión de la Cámara en darle respuesta. Su argumentación es insostenible, sobre todo si se considera que pretende sustentarla en el derecho de otra persona, por mucho que éste haya sido quien integró la fórmula con ella, ya que en este supuesto debería tenerse en cuenta —y hasta sancionarse— el intento de fraude a la ley que deriva de dicha solicitud.

Cabe observar y someter a consideración de la H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN la forma en que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (...) ha asumido el tema de las licencias suscitado en esta reciente LXI legislatura, siendo *esquivo sin fundamentos jurídicos y frívolo*, afirmación que fundo toda vez que mediante oficio LXI-I/PMD7ST/036/09, suscrito y signado por el referido presidente de la mesa directiva, en el cual da contestación al escrito de fecha 12 de Octubre de 2009 a mi compañero de formula (*sic*) C. Carlos Enrique Esquinca Cancino, en su contenido refiere que para mayor celeridad al tramite (*sic*) de la solicitud en cuestión, refiriéndose a mi solicitud de licencia, la presidencia de la Mesa Directiva incluyó en el orden del día de la siguiente Sesión Ordinaria, de fecha 03 de Septiembre de 2009 para que el Pleno resolviera lo conducente, sesión del Pleno en que determinó remitir este asunto a la Junta de Coordinación Política, para que [tuviera] conocimiento e hiciera la revisión correspondiente, *de mi solicitud y de la de las diversas diputadas para que se nos concediera licencia para ausentarnos del cargo* (SUP-JDC-3049/2009, 26).

Es muy curioso percatarse cómo la diputada reúne su caso con el de las otras legisladoras que presentaron solicitud de licencia,²¹ lo cual habla de una posible complicidad compartida. Ella es consciente, conoce la estrategia de la que se echó mano y sabe que también otras diputadas, igual que ella, la usaron en las mismas circunstancias, violando las mismas motivaciones que dieron origen a la ley de cuotas.

Y que ante tales hechos la Mesa Directiva se encuentra impedida para realizar el llamamiento a tomar protesta a

²¹ Se pueden consultar los datos de identidad de las diputadas que solicitaron licencia definitiva por el mismo motivo y propósito, así como los de los suplentes a quienes les dejaron el puesto en <http://enlamira.inmujeres.gob.mx>.

mi compañero de fórmula (*sic*), debido a que “se encuentra pendiente la resolución de la Junta de Coordinación Política y del Pleno de la Cámara de Diputados respecto a la solicitud en comento”, de lo anterior se deduce que en un principio la Mesa Directiva tiene la intención de darle “celeridad” a las solicitudes de licencia, y por eso su sometimiento al Pleno, situación que en los hechos no fue así, ya que hasta la presente fecha *persiste un entrapamiento con las licencias que hasta la presente fecha (sic) no ha tenido la intención de resolver*, delegando a la Junta de Coordinación Política la responsabilidad de revisar el escrito presentado por la suscrita y que aún se encuentra pendiente de resolución, cabe destacar que este argumento vertido por el Presidente de la Mesa Directiva, es confuso en el sentido de que primeramente dice que la Junta de Coordinación Política actuará como revisora de las solicitudes y más adelante argumenta que junto con el Pleno de la Cámara de Diputados resolverán el tema de las licencias, entonces ¿sobre quién recae la obligación de resolver el asunto? (SUP-JDC-3049/2009)

Cabe preguntarse qué pasó por la mente del presidente de la Mesa Directiva, Francisco Ramírez Acuña, y por el Pleno mismo de la Cámara, para detener o posponer el asunto. Se sabe que se suscitó un escándalo público que motivó numerosas notas periodísticas y llamadas de atención, tanto de grupos organizados de mujeres como de representantes de organismos internacionales.²² También se sabe que el 10 de septiembre de 2009 se recibió una solicitud expresa del Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres, para no otorgar

²² Numerosas notas periodísticas se generaron en los días que se describen. Véanse en las fuentes consultadas, las referencias entre septiembre 2009 y marzo 2010. Destacan las notas de la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, Rocío García Gaytán, y del representante en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Magdy Martínez-Solimán, así como del Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres, y de notables políticas.

las licencias solicitadas. Sin embargo, como las otras sí se concedieron, aparentemente la intervención de la diputada perredista, Enoé Uranga, fue lo que detuvo este caso en particular.

Sexto. Precisión de los actos impugnados

La sentencia precisa en este punto la controversia presentada por la actora, en el sentido de la *negativa ficta u omisión* del Pleno de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, de responder a su solicitud de licencia; mientras que Esquinca Cancino reclama la *negativa de tomarle protesta* como legislador, ante la ausencia por más de diez días consecutivos de Olga Luz Espinosa Morales, la diputada propietaria.

Séptimo. Estudio de los agravios

La sentencia aclara que no se trata o no se configura la negativa ficta —podría ser una afirmativa ficta—; lo que se da es una *ausencia de respuesta*, misma que tiene que ser subsanada, dado que a los actores les ampara el derecho de petición, que en materia política es prerrogativa de los ciudadanos de la República, siempre y cuando, como en este caso, haya sido ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa. La autoridad tiene la responsabilidad de responder con un acuerdo escrito y de “hacerlo conocer en un breve tiempo al peticionario” (SUP-JDC-3049/2009, 30).

Pero “han transcurrido más de tres meses desde que se presentó la petición, sin que se le haya contestado a la actora, lapso que es en demasía suficiente y razonable para que la autoridad emitiera una respuesta...”. De modo que, a pesar de que *breve tiempo* no es un término preciso ni previamente determinado, se refiere a un lapso adecuado, que según la sentencia

la petición no conlleva la necesidad de realizar, por parte de las responsables, diligencia o actos complejos para generar la

respuesta a la solicitud de la actora, sino que sólo deben realizar *el análisis de la procedencia o no de la licencia* solicitada conforme a la normatividad aplicable (SUP-JDC-3049/2009, 33).

Por lo demás, el retraso injustificado para dar solución a la solicitud de la actora conlleva, en este caso, que se vulnere de manera innecesaria y desproporcionada el derecho del suplente a ejercer el cargo de diputado y que se genere incertidumbre sobre la debida integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados (SUP-JDC-3049/2009, 34).

Es decir, según el juzgador, es sencillo responder en un lapso razonable con el simple análisis de la procedencia, y la autoridad responsable debe hacerlo con el propósito de no vulnerar la integración del Órgano Legislativo. Es de señalarse que el TEPJF no decide —porque no le corresponde hacerlo— sobre la procedencia de la licencia definitiva: le corresponde a la Cámara analizar y decidir si los motivos de excepción aludidos por la actora, ameritan otorgarle tal licencia.

Octavo. En relación con el juicio ciudadano radicado en el expediente SUP-JDC-3048/2009

En este caso, el actor Carlos Enrique Esquinca Cancino impugna la negativa contenida en el oficio por el cual el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados le informa estar impedido a llamarlo a tomar protesta, porque no se ha resuelto la licencia de la diputada Espinosa Morales. El actor alude que su pretensión se funda en la evidencia de la ausencia injustificada de la legisladora, lo que le hace suponer su derecho a ejercer el cargo de diputado federal.

La sentencia señala como inoperantes los planteamientos del actor, dado que, de hecho, está pendiente la resolución de la solicitud de licencia de Espinosa Morales, y mientras eso no se resuelva, las autoridades están impedidas para llamarlo a tomar el

cargo que ella detenta. Él tiene prisa — parece que fue él quien escribió el apartado de la “fuente del agravio”— y mantiene una fuerte presión para que se le tome protesta como diputado, por ser el suplente de la diputada faltista. Supone haber conseguido su puesto, dada la ausencia reiterada de la titular. Pero no tiene derecho a impugnar el que no se le llame, dice el juzgador, puesto que ella no ha dejado de ser la diputada, aunque ya manifestó con amplitud sus deseos de no serlo, de separarse definitivamente del cargo.

En cuanto a lo más relevante para el comentario, y por todo lo expuesto, en la sentencia se resuelve acumular ambos expedientes, dictar que se responda la solicitud de licencia definitiva y se confirma la negativa de tomarle protesta a Carlos Enrique Esquinca Cancino.

Así, se resuelve:

PRIMERO (...)

SEGUNDO. Se ordena a la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, al Presidente de la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política de dicho órgano legislativo; y, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que emitan en el ámbito de sus atribuciones la respuesta que en Derecho proceda a la petición que formuló Olga Luz Espinosa Morales, dentro de los plazos precisados en la parte final del considerando **séptimo** de esta ejecutoria (SUP-JDC-3049/2009, 38).

La definición medular de la sentencia es ordenar a la Cámara y demás autoridades responsables darle respuesta a Olga Luz Espinosa Morales en su solicitud de licencia definitiva, conforme a derecho, sin que el TEPJF haya encontrado salvedad o argumento para negársela. Valorar la solicitud le tocará, entonces, a la Cámara.

TERCERO (...)

CUARTO. Se confirma el oficio LXI-I/PMD7ST/036/09, de dieciocho de noviembre de dos mil nueve, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que contiene la negativa de tomarle protesta a Carlos Enrique Esquinca Cancino como diputado suplente, en los términos precisados en el considerando **octavo** de este fallo.

NOTIFÍQUESE personalmente a los actores (...) (SUP-JDC-3049/2009, 39).

IV. Reflexiones finales

Para las consideraciones de alguien que no es especialista en derecho, como la que escribe, la conducta tanto de la diputada propietaria electa como de su suplente afectan los derechos de terceros, entre los cuales está —y deberían considerarse— la protección de la representación de las mujeres conseguida mediante las acciones afirmativas, expresadas en este caso como cuotas de representación.

Es decir, la sentencia del TEPJF no la castiga por su ausencia deliberada, no considera que abandonar su calidad de diputada y representante elegida por el voto popular sea una falta, porque de hecho no lo es en la ley. Estamos ante un caso en el que la ley no prevé la falta de cumplimiento en cuanto a sus intenciones. Es aquí donde el juzgador puede echar mano de las motivaciones que dieron origen a una ley, de tal manera que se interprete según el bien que ésta busca tutelar, las consecuencias para la vida política del país que se pretendieron al quedar plasmada dicha normatividad o considerar lo que provocaría su incumplimiento. En ningún momento se explicitan, cuestionan o valoran los supuestos motivos de excepción por los que procedería la solicitud de licencia, aunque sería adecuado que la Cámara los discutiera.

Se ha visto que por ley, la diputada tiene derecho a retirarse del cargo, a abandonar la responsabilidad que se le confirió por medio del voto popular que la llevó a la representación en el Poder Legislativo; y, en efecto, busca ejercerlo mediante sus ausencias intencionales y su solicitud, que pretenden provocar la separación inmediata. Pero aquí cabe la reflexión sobre el papel de los partidos políticos, sus líderes e integrantes: en diversas actitudes frente a la participación política de las mujeres, éstos pueden —entre uno y otro extremo— resistirse e impedirla, o pueden aceptarla como inevitable; o bien, pueden estimular positivamente su liderazgo. Todo esto, según la convicción que prive en el espacio político frente a la posible inclusión y participación de las mujeres, y sus beneficios a la democracia. Porque siempre queda en el fondo la duda sobre los procedimientos o las prácticas dentro de los partidos políticos, capaces de obligar, coaccionar o convencer con amenazas veladas a algunas mujeres para que acepten coludirse en un fraude a la ley, de la magnitud de los hechos descritos en los juicios ciudadanos analizados.

Hay que hacer notar, como ya se mencionó, que además de lo que dispone el Cofipe para regular este tema en el ámbito nacional, todos los partidos políticos contienen en sus estatutos internos alguna modalidad de la cuota de género, lo que califica como *cuotas partidarias* de carácter voluntario, que los partidos han incorporado por decisión propia en su normativa interna, supestamente convencidos de su pertinencia. Esto habla de una gestión intrapartidaria exitosa, que algunas mujeres han logrado entre sus bases y con las cúpulas directivas.

Se sabe también que se presentó una iniciativa en el Senado para que la legislación secundaria contemplase que en las fórmulas por ambos principios —el de mayoría relativa y el de representación proporcional— el propietario/a y el o la suplente sean del mismo sexo, lo que garantizaría que en caso de la separación —voluntaria o involuntaria— del o de la titular, la cuota no se alterara. Pero la iniciativa no fue dictaminada en su momento, sino que se detuvo en comisiones. Por cierto, la Comisión

de Equidad y Género del Senado no está dotada de la facultad para dictaminar, cuestión que habla, a su vez, de uno de los argumentos que sustentan la necesidad de tener más mujeres en comisiones no tradicionales, para incidir en áreas estratégicas del quehacer legislativo, por ahora descuidadas en la representación de género.

México ha firmado numerosos instrumentos internacionales que disponen, advierten, estimulan, convocan e intentan convencer —con todos los argumentos imaginables— que es necesario y pertinente a las estructuras democráticas tener más mujeres en los puestos de decisión y poder, y que para esto hace falta implementar acciones afirmativas que reduzcan la brecha de dificultades y que sienten modelos de comportamiento. El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha mostrado preocupación por México, instándolo a la igualdad de resultados.

Se ha procedido a la homologación de la normatividad interna nacional con una legislación adecuada. Han sido aprobadas leyes y se han fundado instituciones que protegen los derechos consagrados en ellas,²³ pero su cumplimiento se ve falseado por desconocimiento, desinterés o resistencia, y las motivaciones de la ley —por ejemplo, en este caso las cuotas— se ven desestimadas en la práctica cotidiana.

Ha habido recientemente reuniones de mujeres líderes de Estado (en Nueva York, en septiembre de 2011), o el “II Encuentro de magistradas de la justicia electoral de Iberoamérica. Por una justicia de género”, en San José de Costa Rica (en octubre de 2011), y en todo este tipo de reuniones se afirma la voluntad de impulsar medidas afirmativas, proactivas, que todavía son

²³ Leyes de transparencia; de igualdad entre mujeres y hombres; para prevenir y erradicar la discriminación; de acceso de las mujeres a una vida sin violencia; la reforma de 2011 sobre derechos humanos. Entre las instituciones o instancias de la administración pública y los organismos autónomos a destacar, están las comisiones —nacional y estatales— de derechos humanos, el Instituto Nacional de las Mujeres (y también los institutos estatales y municipales), el TEPJF, el IFE, el Instituto Federal de Acceso a la Información, la Conavim, la Fevimtra, la FEPADE, entre otros.

evidentemente necesarias como medidas temporales para erradicar la discriminación en el acceso a la justicia y al poder de decisión. Todas llevan a procurar los propósitos que intentan garantizar la igualdad sustantiva, no sólo de derecho, sino de hecho.

En su reporte ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Gabriela Knaul, relatora especial sobre la independencia de los jueces expresó su preocupación por la falta de integración de la perspectiva de género y de las mujeres en el quehacer y los procedimientos judiciales. Enfatizó, asimismo, que las formas tradicionales de juzgar, así como la autoridad judicial deben ser cuestionados, y estimular la representación de las mujeres en los tribunales. Y agregó que espera que

...se estudie adecuadamente, que se comprenda, se evalúe, y se cuestionen los impactos y efectos que los estereotipos de género, los prejuicios y la discriminación tienen tanto en mujeres como en hombres, en su acceso y vinculación con el sistema de justicia como un todo... (Asamblea General de las Naciones Unidas 2011).

Hoy en día, Olga Luz Espinosa Morales se muestra en el ejercicio del poder,²⁴ avalada y acuerpada por el gobernador Sabinés, de Chiapas: legitimada/autorizada en su calidad de beneficiaria de una cuota de representación de mujeres. Ella sí, en verdad, se convirtió en una Juanita: por voluntad propia, por presión del movimiento organizado de mujeres o por el destino legal de sus actos, para su buena o mala fortuna, la autoridad competente de la Cámara de Diputados —a instancias de una de sus integrantes— resolvió el caso, frenando la autorización de la licencia que había solicitado, y hoy ejerce el cargo de diputada integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión. Este poder lo adquirió de manera subrogada, inconsciente y, al parecer por toda la evidencia, posiblemente indeseada. Pero tiene la

²⁴ Se pueden consultar, en la página electrónica del Congreso de la Unión, las iniciativas que ha presentado o suscrito la diputada Espinosa Morales.

posibilidad de luchar por causas de género, en un vínculo estrecho con el electorado, y reivindicar así su lugar en la historia del acceso de las mujeres al poder.

V. Posdata

El año 2012 nos presenta el próximo reto: en la siguiente elección federal, tras el fenómeno de las Juanitas, todas las mujeres de los distintos partidos políticos —sin importar la ideología— advirtieron en contra de la posible repetición del incidente,²⁵ a pesar de que es probable que hayan sido partícipes, cómplices o por lo menos testigos silentes del fraude que se cometía contra la lucha de la representación de género, por parte de sus propios órganos políticos, que encontraron una manera ingeniosa de violar la ley.

Este reto, o más bien desafío, también involucra a la autoridad electoral, tanto administrativa como jurisdiccional. Su papel en la supervisión e interpretación del tema de los derechos político-electorales de las mujeres, visto desde la óptica de la igualdad de género, es estratégico. Por una parte, están las potenciales afectadas por diversos factores y actores; por la otra, las autoridades. Aquí cabe señalar la necesidad de propiciar las condiciones para que la relación que se derive redunde en beneficio de la igualdad de género, y con ello se avance en reducir la brecha que ha prevalecido por años y aún persiste.

Numerosas mujeres indignadas se anticiparon, previendo la posible repetición del caso, y se dieron a la tarea de cerrar filas para evitarlo antes de que vuelva a presentarse. De esta manera, el TEPJF resolvió el 30 de noviembre de 2011 los JDC presentados por las actoras María Elena Chapa Hernández y otras,²⁶

²⁵ Véanse, en las fuentes consultadas, las notas periodísticas y las declaraciones oficiales en torno al fenómeno de las Juanitas, en ocasión del 58° aniversario del voto de las mujeres, en octubre de 2011.

²⁶ María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva,

mediante la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Estos juicios pretenden impugnar

[el] Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral [CGIFE] por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012[...]

Lo anterior, de acuerdo con el expediente CG327/2011, del 7 de octubre de 2011, publicado el 3 de noviembre del mismo año.

Si bien esta sentencia amerita por sí misma un comentario *in extenso*, la conclusión dicta, en primer lugar, expulsar de dicho acuerdo del CGIFE el párrafo cuarto, del numeral 13, que exceptuaba de la cuota de género las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático:

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquél en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participe un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia (SUP-JDC-12624/2011, 87).

La sentencia también determina modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, para quedar como sigue:

Párrafo tercero. (...) en caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de

María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara. La sentencia estuvo a cargo del magistrado ponente José Alejandro Luna Ramos.

elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (...)

Párrafo quinto. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (SUP-JDC-12624/2011, 87 y 88).

En resumen, se sientan las bases para eliminar la discrecionalidad en la designación de candidaturas de mayoría relativa, al acotar el método democrático interno y garantizar una proporción numérica en las mismas. Por otro lado, se cierra el candado al fenómeno de las Juanitas, con suplencias del mismo sexo que las candidatas propietarias.²⁷

²⁷ Hay que señalar que ha habido antecedentes en este sentido en el propio TEPJF. La Sala Regional Xalapa, en las sentencias SX-JRC-17/2010 y SX-JRC-35/2010, revocó el aval del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, que había aprobado las listas con suplencias de diferente sexo, aludiendo que: "El propósito de la cuota de género estriba en asegurar que las propuestas partidistas de ciudadanos para ocupar un cargo público guarden una proporción equilibrada entre géneros, con miras a conseguir una auténtica participación política de las mujeres, no sólo durante la contienda electoral o la época de campañas proselitistas, sino también en caso de que las candidaturas resulten electas y asuman el cargo. Empero, para la consecución de dicho objetivo, no se puede tomar en cuenta la aplicación de la cuota de género sólo respecto a candidaturas propietarias, pues ello podría dar origen a una simulación y un fraude a la ley, ya que bastaría con que un partido

No es una sentencia simple ni fácil, pues ameritó varios votos concurrentes de los magistrados del Tribunal, que aluden visiones diferentes sobre lo que son las elecciones democráticas internas de los partidos y también por considerar que es una carga jurídica no establecida en la ley la obligación de integrar fórmulas del mismo género. Por lo demás, ya ha habido intentos de presión²⁸ para echar atrás las decisiones que implica esta sentencia; presiones que afortunadamente no han progresado, pero que muestran cuál es el nivel de la duda y la resistencia frente a medidas que han tenido que ser cada vez más precisas para evitar simulaciones. Por el lado de la necesaria reforma del Cofipe, que le daría coherencia frente a las decisiones del Tribunal, el 7 de diciembre de 2011, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que reúne cuatro iniciativas, el cual pasó al Senado, donde ahora está en comisiones en espera de ser discutido.

A lo largo de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 se aluden diversos argumentos que señalan discriminación a los derechos políticos, la necesidad de acciones afirmativas para el cumplimiento de normas internacionales firmadas por nuestro país y se discute también la posible discrecionalidad de los partidos políticos al definir las candidaturas en elecciones “democráticas” internas, y la necesidad de acelerar la igualdad *de facto* entre mujeres y hombres, entre otros puntos.

político postulara candidatos propietarios de ambos géneros en la proporción prevista por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo (de seis a cuatro) pero al resultar electos esos individuos y asumir posesión del cargo, uno o varios de ellos renunciarán para dejar su lugar a un suplente del género opuesto” (TEPJF 2011). Me pregunto si los actores involucrados conocían las intenciones del partido y anticiparon los hechos, o se aprendió de la experiencia federal del 2009. El hecho es que la Sala Regional decidió adecuadamente, para garantizar la cuota de género prevista en la Constitución del estado.

²⁸ “(...) cuatro priístas interpusieron un recurso de inconformidad pues, a su juicio, se les discriminaba ¡por ser hombres! PERO NO SÓLO ESO: se sabe que los líderes de varios partidos estuvieron cabildeando para que los magistrados den marcha atrás y, con una nueva sentencia, les quiten lo que ven como el yugo femenino” (Bartolomé 2012, 12).

Se está ante una discusión favorecida, precisamente, por la existencia de este tipo de instrumento legal, el JDC, que si bien es usado en menor medida por las mujeres que por los hombres, cada vez se le ve más como protagonista de los avances democráticos promovidos por quienes se ven específicamente afectadas/os en sus derechos, sin importar adscripción, pertenencia o ideología. El juicio permite dar cauce a los reclamos ciudadanos, más allá —o aun en contra— de los partidos políticos. La sentencia concluye intentando precisar y proveer las condiciones y lineamientos —incluso los candados— para garantizar, cada vez mejor, la igualdad en el ámbito de los derechos políticos. Finalmente, el TEPJF da un paso sustancial al decidir el criterio de obligatoriedad en el cumplimiento de las cuotas, por encima de las excepciones dispuestas en la normativa interna de cada partido político.

Lo aprendido, y no hay que olvidarlo, es que la cuota de representación descriptiva, en su versión meramente numérica, no parece llevar muy lejos si no se gestiona —a manera de intermediación— un vínculo entre quienes aspiran a los cargos legislativos y el movimiento de mujeres, si no se convence a las que quieren ser representantes de que pueden serlo y hacerlo bien, y si no se superan las dificultades que los partidos políticos y sus integrantes ponen en el camino de las mujeres que militan en sus filas para impedirselo. En el largo proceso del acceso al poder, a los cargos y al liderazgo, las mujeres primero tienen que querer llegar; segundo, deben sortear los obstáculos, tanto objetivos como subjetivos, por ejemplo, la falta de condiciones y recursos materiales, las estructuras de partido hostiles, la deconstrucción de identidades subordinadas, los liderazgos acotados; tercero, tienen que conocer la ley, sus derechos y las instituciones encargadas de hacerlos valer; y por último, estar conscientes de la oportunidad y enorme responsabilidad de asumir el cargo y ejercer el poder.

En cuanto al tema central de la representación sustantiva, hay un trabajo enorme por hacer, un vínculo de conciencia a construir

para que las candidatas y las candidatas electas afiancen sus posiciones, por medio de la representación de los intereses de otras mujeres —y hombres— que optaron votar por ellas y llevarlas a los puestos de poder. Ese vínculo estrecho y necesario para lograr una representación sustantiva que haga una diferencia cualitativa en el Poder Legislativo, no es gratuito ni inmediato: hay que construirlo y mantenerlo para garantizar su sustentabilidad.

VI. Anexos^{29*}

Anexo I. Cofipe: artículos relacionados con la cuota de género

Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Artículo 25

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

e) la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.

^{29*} El anexo IV se incluye en el CD junto con las sentencias SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048 acumulado.

Artículo 78

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

Artículo 219

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

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220

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

Artículo 221

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Anexo II. CEDAW: artículos y recomendaciones generales que competen a la participación política y las acciones afirmativas

Artículo 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

**RECOMENDACIONES GENERALES DEL COMITÉ DE EXPERTAS
DE LA CEDAW SOBRE LAS MEDIDAS TEMPORALES**

Recomendación General N° 5

Que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

Recomendación General N° 8

Que los Estados Partes adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

Recomendación General N° 23

Los Estados Partes deben garantizar que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, en particular, a los artículos 7 y 8.

Los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, hasta promulgar la legislación correspondiente que se ajuste a la Constitución a fin de garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8.

Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8.

Los Estados Partes deben explicar la razón de ser de las reservas a los artículos 7 y 8 y los efectos de esas reservas e indicar si éstas reflejan actitudes basadas en la tradición, las costumbres o estereotipos en cuanto a la función de las mujeres en la sociedad, así como las medidas que están adoptando los Estados Partes para modificar tales actitudes. Los Estados Partes deben

mantener bajo examen la necesidad de estas reservas e incluir en sus informes las fechas para retirarlas.

Recomendación General N° 25

Se alienta a los Estados Partes a que traduzcan esta recomendación general al idioma nacional. Los Estados Partes deben reflejar información sobre la adopción o no de medidas temporales. Deben también distinguir entre las medidas de carácter temporal destinadas a acelerar el logro y entre otras políticas sociales ya establecidas.

Deben de aplicar medidas para mejorar y acelerar la situación de la mujer, así como explicar y justificar la elección de algún tipo de medida en particular. Se debe mostrar un vínculo entre las medidas adoptadas y los esfuerzos que se efectúan para mejorar la situación.

Se invita a los Estados Partes a que informen sobre otro tipo de medida que estén tomando.

Las medidas de carácter temporal deben aparecer en las constituciones nacionales y deben aplicarse para el logro del objetivo. La legislación que prohíbe la discriminación debe aplicarse al sector público y también a empresas privadas.

Todo plan de acción debe ser acorde al contexto social del momento.

Se recomienda que los Estados Partes presenten estadísticas relativas a la situación de la mujer.

Anexo III. Cuadro de ausencias de la diputada federal Olga Luz Espinosa Morales

09/11/2011	Diputados	Información parlamentaria	Acuerdos•Transparencia•Comunicación•Mensajería
------------	-----------	---------------------------	--

Asistencias Dip. Olga Luz Espinosa Morales

Septiembre 2009

L	M	M	J	V	S	D
	1 A	2	3 I	4	5	6
7	8 I	9	10 I	11	12	13
14	15 I	16	17 I	18	19	20
21	22 I	23 I	24 I	25	26	27
28	29 I	30	31			

Octubre 2009

L	M	M	J	V	S	D
			1 I	2	3	4
5	6 I	7	8 I	9	10	11
12	13 I	14	15 I	16	17	18
19	20 I	21	22 I	23	24	25
26	27 I	28	29 I	30 I	31	

Noviembre 2009

L	M	M	J	V	S	D
						1
2	3	4 I	5 I	6	7	8
9	10 I	11	12	13 I	14	15
16	17	18 I	19	20	21	22
23	24 I	25	26 I	27	28	29
30	31					

Diciembre 2009

L	M	M	J	V	S	D
	1 I	2	3 I	4	5	6
7	8 I	9	10 I	11	12	13
14	15 I	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

A = Asistencia por sistema

I = Inasistencia

Fuente: Cámara de Diputados 2009. Calendario de asistencias por diputado.

Anexo IV. Avances en las entidades de la República mexicana respecto de las leyes de cuotas de género en el 2011 (fuente: Inmujeres e investigación propia). Se incluye en CD junto con sentencias SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048 acumulado.

VII. Fuentes consultadas³⁰

- Ansolabehere, Karina y Daniela Cerva, dirs. 2009. *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: TEPJF.
- Aparicio, Javier y Joy Langston. 2009. *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*. México: CIDE/Inmujeres.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. 2007. "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina". *Revista Opinião Pública* 1, vol. 13 (junio). [Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/329/32913107.pdf> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- , eds. 2008. *Sistemas electorales y representación: Cuotas de género en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011. Sexagésimo sexto período de sesiones. Reporte. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/449/74/PDF/N1144974.pdf?OpenElement> (consultada el 31 de julio de 2012).
- Baldez, Lisa. 2004. "Elected Bodies: The Gender Quotas Law for Legislative Candidates in Mexico". *Legislative Studies Quarterly* 2. Vol. 29 (mayo): 231-58.

³⁰ Se optó por incluir una bibliografía extensa, aunque de ninguna manera exhaustiva, para efectos de consulta y la ampliación del tema de la participación política y las cuotas de género, para quien le resulte relevante su investigación.

- . 2008. Cuotas versus primarias: la nominación de candidatas mujeres en México. En *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, ed. Marcela Ríos Tobar, 157-77. Santiago: IDEA/FLACSO/Catalonia.
- Bareiro, Line e Isabel Torres. 2009. *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Barrera Bassols, Dalia. 2003. *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*. México: GIMTRAP.
- . 2007. “Las mujeres del Partido Acción Nacional a 68 años de su fundación”. *Revista Géneros* 2: 7-21.
- Barquet, Mercedes, coord. 2006. *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- y Daniela Cerva. 2005. La lente percée des femmes au Congrès. En *Femmes et Parlements. Un Regard International*, coord. Manon Tremblay. Montreal: Les Éditions du remue-ménage.
- y Mónica Zárate. 2009. Las precandidatas: posibilidades y obstáculos de su registro. Presentada en el “Primer coloquio La democracia mexicana en clave de género”, 10 de agosto, México: Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres/Inmujeres/IFE.
- Bergmann, Barbara R. 2002. In Defense of Affirmative Action. En Cahn 2002, 145-52.
- Cahn, Steven M., coord. 2002. *The Affirmative Action Debate*. Nueva York: Routledge.
- Cámara de Diputados. 2009. Calendario de asistencias por diputado. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/asistencias_por_pernplxi.php?iddipt=414&pert=1 (consultada el 17 de octubre de 2011).
- Camil, Jorge. 2009. “Las juanitas de San Lázaro”. *La Jornada*, 18 de septiembre, sección Opinión. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/opinion/021a2pol> (consultada el 31 de julio de 2012).]

- Carbonell, Miguel. 2003. "La Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en Materia de Cuotas Electorales de Género". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 8 (ene-jun). [Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cl/cl8.htm> (consultada el 18 de septiembre de 2011).]
- , comp. 2005. *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México: TEPJF.
- Cárdenas Morales, Natividad. 2011. *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*. México: TEPJF.
- CEDAW. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1979. ONU. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf (consultada el 20 de julio de 2012).
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2007. *Consenso de Quito*. Quito: CEPAL.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres. 2009. Entrega del pronunciamiento. Disponible en <http://consejociudadanomujeres.blogspot.com/2009/09entrega-del-pronunciamiento.html> (consultada el 31 de julio de 2012).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- Craske, Nikki y Maxine Molyneux, eds. 2002. *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
- Dahlerup, Drude. 1993. "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava". *Debate feminista* 8 (septiembre): 8-174.

- . 2002. Using quotas to increase women's political representation. En *Women in Parliament Beyond Numbers*. Estocolmo: IDEA Internacional. [Disponible en http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/Chapter4_Dahlerup.pdf (consultada el 31 de julio de 2012).]
- . 2004. Estudios comparativos sobre las cuotas de género. En *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Chile: IDEA/FLACSO/Catalonia.
- Dalton, Margarita. 2005. *Diez voces a diez años: Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*. Oaxaca: Educa, Servicios para una Educación Alternativa A.C.
- Damián, Fernando y Daniel Venegas. 2010. "Toman posesión de curul suplentes de las Juanitas". *Milenio*, 3 de febrero, sección Política. [Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/656481a84786e736e71b1fb23f32d92> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Differences. A Journal of Feminist Cultural Studies* 2. 1997. Vol 9. Sección Especial "Parité in France": 69-142.
- Estrop, Armando. s. f. "Niegan licencia a diputada perredista". *Agencia Reforma*. Disponible en <http://movil.noticiasnet.mx/potal-web/niegan-licencia-diputada-perredista> (consultada el 22 de agosto de 2012).
- Farrell, David. 1994. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Londres: Palgrave.
- Flores Cruz, Cipriano. 2002. Sistema electoral de los pueblos indígenas de Oaxaca. En *Dilemas de la democracia en México: los actores sociales ante la representación política*, 239-54. México: IFE/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Londres: Polity Press.

- Bartolomé, Fray. 2012. *Reforma*, 11 de enero, sección Opinión. [Disponible en <http://imagenes.reforma.com/editoriales/nacional/641/1281051/default.shtm> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- García Quesada, Ana Isabel. 2004. Concretando el mandato: Reforma jurídica en Costa Rica. En *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Género y Justicia*. Boletín mensual de la Coordinación de Género del Poder Judicial de la Federación. México: SCJN/TEPJF/ Consejo de la Judicatura Federal.
- Ginwala, Frene. 2002. Prólogo. En *Mujeres en el parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional. [Disponible en http://www.idea.int/publications/wip/upload/contents_preface.pdf (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Gobierno Federal. 2011. Quinto Informe de Gobierno, 2011. Anexo estadístico II. Estadísticas Nacionales. Igualdad de oportunidades. Disponible en <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/anexo-estadistico/> (consultada el 5 de septiembre de 2011).
- González, Alberto. 2009. “Frenan a ‘Juanitas’ de la Cámara de Diputados”. *Publimetro*, 3 de septiembre, sección Noticias. [Disponible en <http://www.publimetro.com.mx/noticias/frenan-a-juanitas-de-la-camara-de-diputados/piic!QkRyq8GQpajhDxGD5ZhEYg/> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- González Phillips, Graciela. 2000. “Mujeres que participan en el Partido de la Revolución Democrática. Diversidad y confluencias”. *Revista Cuicuilco* 27. [Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35102704> (consultada el 31 de julio de 2012)].
- Gutiérrez, Noemí y Francisco Reséndiz. 2009. “Inmujeres: licencia de diputadas, un engaño”. *El Universal*, 5 de septiembre, sección El Universal TV. [Disponible en <http://www.>

- eluniversal.com.mx/notas/624503.html (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Hernández, Susana. 2010. “Alanís impulsa debate contra las Juanitas”. *Milenio*, 17 de enero, sección Política.
- Hidalgo Ramírez, Antonieta. 2000. Mujeres priistas destacadas. Algunas estrategias de ascenso y legitimación política. En *Mujeres, ciudadanía y poder*. México: PIEM/Colmex.
- Htun, Mala. 2002. Mujeres y poder político en Latinoamérica. En *Mujeres en el parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional. [Disponible en http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_01-2.pdf (consultada el 31 de julio de 2012).]
- y Mark Jones. 2000. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women’s leadership in Latin America. En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, eds. Craske y Molyneux. Londres: Palgrave. [Disponible en <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Chapter1-Htun-feb03.pdf> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs. 2006. *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: Inmujeres/CONACYT/ITAM/FES.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Mujeres y hombres en México 2010. (Fecha de actualización: 19 de septiembre de 2011). Disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf (consultada el 19 de septiembre de 2011).
- Inmujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. 2003a. *Marco jurídico institucional de la participación política de las mujeres en México*. México: Inmujeres.
- . 2003b. *50 años de lucha y reflexión: la participación política de la mujer en los procesos electorales mexicanos*. México: Inmujeres.

- . 2009. Mujeres en la Mira. Portal electrónico del Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en enlamira.inmujeres.gob.mx/ (consultada 10 de septiembre 2011).
- . 2010. *Avances en las leyes de cuotas 2010*. México: Inmujeres.
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2004. *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- IPU. Inter-Parliamentary Union. 2008. *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliament*. Ginebra: IPU.
- . 2002. Women in Parliaments. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e> (consultada el 27 de octubre de 2011).
- . 2011. *Gender Sensitive Parliaments*. Ginebra: IPU.
- Johnson, Niki. 2006. El desafío de la diferencia: La representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas en Chile. Aportes para un debate público sobre los mecanismos de acción afirmativa. En *Desafíos democráticos*, Claudio Fuentes *et al.*, 135-67. Santiago de Chile: Lom/FLACSO.
- . 2008. La cuota en Uruguay: Una medida resistida. En *Sistemas electorales y representación: Cuotas de género en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- y Verónica Pérez. 2005. *La política de la ausencia: Las elecciones uruguayas 2004/2005, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento-Mujeres por la Democracia, Equidad y Ciudadanía.
- Jones, Mark. 1998. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women". *Comparative Political Studies*, vol. 31: 3-21.
- . 2000. El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina. El papel fundamental del sistema electoral. En *La democracia paritaria en la construcción europea*. Madrid: CELEM. [Disponible en http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf (consultada el 31 de julio de 2012).]

- Jurisprudencia 12/2009. ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 5, año 3 (Cuarta Época): 11-2.
- Kabeer, Naila. 2005. *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*. Nueva York: Palgrave.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Lakman, Enid. 1982. *Power to Elect: The Case for Proportional Representation*. Londres: Heinemann.
- Larserud, Stina y Rita Taphorn. 2007. *Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Llanos, Beatriz y Kristen Simple. 2008. *30 años de democracia ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Perú: idea Internacional.
- Leonen, Nick. 1997. Representation. En *Citizenship and Democracy*, 45-55. Toronto: Dundurn Press.
- Lubertino, María José. 2004. Pioneras en las cuotas: La experiencia argentina y su futuro. En *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Martínez, F. y M. Norandi. 2009. "El PNUD critica el caso de las Juanitas y demanda no repetirlo". *La Jornada*, 24 de septiembre, sección Política. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/24/politica/014n2pol> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Martínez Fernández, Alicia Inés. 1993. *Mujeres Latinoamericanas en cifras: México*. México: FLACSO.
- . 2001. De invitadas a protagonistas. La integración de las mujeres a la política en el México moderno. Tesis de doctorado, Centro de Estudios Sociológicos, Colmex.

- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti. 2007. *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Medina, Adriana. 2010. *La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género/H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Mendoza, José Juan. 2010. "Correo Político". *El Expreso de Chiapas*, 14 de octubre, sección Nacional. [Disponible en <http://www.expresochiapas.com/noticias/correo-politico/15053--correo-politico.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Michel, Elena. 2009. "Entregan 10 diputadas curul a suplentes". *La Razón*, 3 de septiembre, sección México. [Disponible en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article6449> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Morales, Alberto. 2009. "Representante de la ONU critica a diputadas Juanitas". *El Universal*, 23 de septiembre, sección El Universal TV. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/628350.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Moreira, Constanza y Niki Johnson. 2003. *Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre mecanismos de acción afirmativa*. Montevideo: FESUR.
- "Mujeres organizadas se pronuncian contra diputadas Juanitas". 2011. *Punto x Punto*, 3 de mayo, sección Política. [Disponible en <http://puntoporpunto.mx/archives/56166> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- "Mujeres se comprometen para evitar caso de Juanitas". 2011. *El Informador*, 16 de octubre, sección México. [Disponible en <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/330132/6/mujeres-se-comprometen-para-evitar-caso-de-juanitas.htm> (consultada el 31 de julio de 2012).]

- “Niega Comisión Permanente licencia a diputada Juanita, Olga Luz Espinosa Morales”. 2010. *Una Fuente. El blog de los medios*, 13 de enero. Disponible en <http://www.unafuente.sinembargo.mx/13-01-2010/niega-comision-permanente-licencia-a-diputada-juanita-olga-luz-espinosa-morales/> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- “No solicitaré licencia, cumpliré con mi encargo: diputada perredista Olga Luz Espinosa Morales”. 2010. *La Crónica de Hoy*, 13 de octubre, sección Nacional. [Disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=537578 (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Norris, Pippa. 1985. “Women’s legislative Participation in Western Europe”. *West European Politics* 8: 90-101.
- . 1996. Legislative Recruitment. En *Comparing Democracies*, eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, 184-215. Londres: Sage.
- . 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2006. The impact of the electoral reform on women’s representation. En *Acta Política*. Nueva York: Palgrave Macmillan. [Disponible en <http://www.palgrave-journals.com/ap/journal/v41/n2/pdf/5500151a.pdf> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Notimex. 2011. “Refrendan mujeres políticas evitar Juanitas en 2012”. *La Jornada en Línea*, 16 de octubre, sección Portada. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/10/16/182850709-refrendan-politicas-evitar-juanitas-en-2012> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- O’Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Okin, Susan M. 1979. *Women in Western Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1995. Plataforma de Acción de Beijing. IV Conferencia Mundial de la Mujer. Beijing: ONU.

- . ONU-Mujeres. 2011. *El progreso de las mujeres. Acceso a la justicia. Informe anual*. Nueva York: ONU. [Disponible en <http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Oubiña, Tania y Arturo R. Pansza. 2009. “Revienta Inmujeres contra el caso Juanitas”. *La Prensa*, 5 de septiembre, sección Metrópoli. [Disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1313164.htm> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Pande, Rohini y Deanna Ford. 2011. Gender Quotas and Female Leadership: A Review. En *World Development Report on Gender*. Harvard: The World Bank.
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2003. *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuotas de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*. México: Plaza y Valdés.
- . 2010. ¿Rompiendo techos de cristal? Género, sistema de cuota y justicia electoral en los gobiernos estatales de México. Ponencia presentada en el “II Coloquio Internacional Red de Enlaces Académicos de Género rco de la anuies” y en el “VIII Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano: Las mujeres mexicanas y sus revoluciones a lo largo de dos siglos 1819-2010”, 16 al 18 de junio, en Guanajuato, Guanajuato.
- . 2011. *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*. México: TEPJF.
- y Lourdes Pacheco Ladrón de Guevara. 2010. Prácticas para la igualdad de género desde los partidos políticos. Presentada en el “Segundo coloquio La democracia mexicana en clave de género”, 27 de septiembre, en México: Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres/Inmujeres/IFE.
- “Permanente otorga licencias a siete Juanitas”. 2009. *Mujeres y poder: Inmujeres*, 22 de diciembre, plataforma El avance

- político de las mujeres en la mira. Disponible en http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=402:permanente-otorga-licencias-a-siete-juanitas&catid=288:cursos&Itemid=213 (consultada el 31 de julio de 2012).
- “Permanente otorga licencias a siete Juanitas”. 2009. *El Universal*. Disponible en <http://iphone.eluniversal.com.mx/notas/nacion/647492.html> (consultada el 31 de julio de 2012).
- Peschard, Jacqueline. 2003. “Medio siglo de participación política de la mujer en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales 2* (julio-diciembre): 13-33.
- Phillips, Anne. 1999. “La política de la presencia: la reforma de la representación política”. En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- Piscopo, Jennifer M. 2006. *Engineering Quotas in Latin America*. San Diego: Universidad de California.
- Pitkin, Ana. 1971. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: PNUD.
- “PRD discutirá en Congreso Nacional licencia de diputada”. 2009. *El Universal*, 4 de septiembre, sección Notas. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/624370.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Ramos, Jorge y Ricardo Gómez. 2009. “Panistas promueven exhorto por Juanitas”. *El Universal*, 8 de septiembre, sección Notas. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/625018.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 1934. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformado en 2010. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf> (consultada el 20 de julio de 2012).

- Reynoso, Diego. 2002. "Mujeres al borde del 50%". *El Imparcial*, 7 de noviembre, Sonora.
- y Natalia D'Angelo. 2004. Leyes de cuotas y elección de mujeres en México ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida? Ponencia presentada en el "XVI Congreso de la, 18 al 19 de noviembre, en Torreón, Coahuila. [Disponible en http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOMEE_2004.pdf (consultada el 31 de julio de 2012).]
- . 2006. "Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México". *Política y Gobierno* 2. Vol. XIII: 279-313.
- Ríos, Marcela y Andrés Aguilar. 2006. *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago de Chile: IDEA Internacional/FLACSO.
- Rule, Wilma. 1987. "Electoral System, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election in Twenty-Three Democracies". *Western Political Quarterly* 40.
- "Sabines refrenda apoyo a diputada". 2010. *El Universal*, 12 de octubre, sección Estados. [Disponible en www.eluniversal.com.mx/notas/715831.html (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Sartori, Giovanni. 1976. Partidos y sistemas de partidos. En *Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985*, eds. Bernard Grofman y Arend Lijphart. Nueva York: Agathon Press.
- . 2001. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Saúl Rodríguez, Lilia. 2011. "Mujeres cierran filas para evitar Juanitas en 2012". *El Universal*, 16 de octubre, sección Nación. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/801590.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Schwarz, Ana. 2010. "La Comisión Permanente niega licencia a diputada Juanita". *Emeequis*, 13 de enero, sección

- Política. [Disponible en <http://www.m-x.com.mx/2010-01-13/la-comision-permanente-niega-licencia-a-diputada-%E2%80%9Cjuanita%E2%80%9D/> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Scott, Joan. 2005. El movimiento por la paridad: Un reto al universalismo francés. *En Joan Scott y las políticas de la historia*, ed. Cristina Borderías, 13-37. Barcelona: Icaria.
- “Se pronuncian por eliminar a las Juanitas”. 2011. *La Silla Rota*, 16 de octubre, sección Política Nacional. [Disponible en http://www.lasillarota.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=23810:se-pronuncian-por-eliminar-a-%E2%80%9Cclas-juanitas%E2%80%9D (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Sentencia SUP-JDC-461/2009. Actor: Mary Telma Guajardo Villareal. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://299.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 25 de octubre de 2010).
- SUP-JDC-2995/2009. Actor: Carlos Enrique Esquinca Cancino. Autoridad responsable: Presidente de la mesa directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-02995-2009.htm> (consultada el 20 de julio de 2012).
- SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado. Actor: Olga Luz Espinosa Morales. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=6078 (consultada el 20 de julio de 2012).
- SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo

General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011-lnc2.htm> (consultada el 31 de julio de 2012).

Sosa, Miguel. 2010. "ONU critica caso de diputadas Juanitas". *El Universal*, 8 de marzo, sección Notas. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/664275.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2007. Foro internacional: Tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres, personas con discapacidad y violencia de género. Hacia un nuevo marco normativo nacional. CD.

— y UNIFEM. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. 2008. Biblioteca Interactiva con Perspectiva de Género. CD.

Stevenson, Linda. 1999. Gender Politics in the Mexican Democratization Process. En *Toward Mexico's Democratization*, eds. Jorge Domínguez y Alejandro Poire. Nueva York: Routledge.

Taylor, Paul W. 2002. Reverse Discrimination and Compensatory Justice. En Cahn 2002, 11-6.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009a. *Cuota y equidad de género*. Serie Entre Argumentos, vol. 5. cd.

—. 2009b. *Paridad democrática y acceso a la justicia electoral de las mujeres*. Serie Entre Argumentos, vol. 9. cd.

—. 2009c. *Sentencias con perspectiva de género en materia electoral*. Serie Entre Argumentos, vol.10. cd.

—. 2011. "Precedentes relativos a igualdad de género, con mención a instrumentos internacionales". *Nota informativa de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial*, 23 de febrero.

Tesis de jurisprudencia 82. PETICIÓN. TÉRMINO PARA EMITIR EL ACUERDO. Apéndice 2000, tomo III. Segunda Sala de la SCJN, 91.

- Tesis S3EL 153/2002. AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA. SÓLO SE APLICAN SI SE ENCUENTRAN PREVISTAS EN LA LEY O SE DEDUCEN DE SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1. Año 1: 19 y 20. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/compilaci%C3%B3n.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$up=1#TEXT0XXIV/2005](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/compilaci%C3%B3n.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$up=1#TEXT0XXIV/2005) (consultada el 20 de julio de 2012).
- Tesis XVI/2009. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDLGSMIME/pdf/A79-1,%20T-16.pdf> (consultada el 20 de julio de 2012).
- Torres Ruiz, Gladis. 2007. “Ley de cuotas, necesario pasar de lo legal a lo real”. *Cima noticias*, 17 de octubre. [Disponible en <http://www.cimacnoticias.com/site/07101710-Ley-de-Cuotas-nece.30725.0.html> (consultada el 31 de julio de 2012).]
- Vázquez García, Verónica. 2011. “Mujeres en campaña. Cómo postularse para presidenta municipal y no morir en el intento”. *Estudios sociológicos* 85. Vol. XXIX (enero-abril): 131-57.
- Veneziani, Marcella. 2006. “Experiencias latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres”. *I Know Politics*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5383> (consultada el 20 de septiembre de 2011).
- Wolf-Devine, Celia. 2002. Proportional Representation of Women and Minorities. En Cahn 2002, 168-75.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

—. 2000. *Inclusion and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Zaremborg, Gisela. 2009. ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: TEPJF.

De la inutilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser..., es el número 46 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en septiembre de 2012 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.