

La retórica de la paridad horizontal en la elección de gubernaturas en México: análisis de una sentencia icónica

The Rhetorical Discourse of "Horizontal" Gender Parity for the Nomination of Governor Candidates in Mexico: An Analysis of an Iconic Sentence

Mauricio Iván del Toro Huerta*

Sumario:

- I. Introducción: el amplio horizonte de la paridad política en México.
- II. Las razones de la sentencia y la doctrina judicial sobre la paridad electoral.
- III. La estructura normativa de la paridad frente al tema de las lagunas y omisiones legislativas.
- IV. La alternativa dialógica frente a la omisión legislativa
- V. Reflexión final.

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Máster y especialista en Argumentación jurídica, Derechos humanos y Derecho electoral. Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF.

Recibido: 22 de noviembre de 2020

Aceptado: 13 de diciembre de 2020

Resumen

La paridad es un concepto jurídico indeterminado que padece de ambigüedad considerando su estructura normativa. El hecho de que la paridad se conciba como principio y como regla, lo mismo que como política pública o directiva, hace que no resulte claro determinar sus consecuencias jurídicas. La paridad horizontal en la elección de gubernaturas fue analizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral con motivo de la pasada elección (2020-2021) y en una polémica sentencia determinó que una interpretación constitucional del principio de paridad para todos los cargos imponía el deber de los partidos de postular sus candidaturas a las gubernaturas de manera paritaria (7/8). El presente texto hace un análisis argumentativo de esa decisión icónica.

Abstract

Due to its normative structure the notion of “gender parity” becomes an ambiguous indeterminate legal concept. Since gender parity is conceived both as a principle and as a rule, as a public policy and as a directive, it is difficult to outline its legal consequences. During the last Mexican electoral process (2020-2021) the Superior Chamber of the Electoral Tribunal analyzed the notion of “horizontal” gender parity and its implications for the nomination of governor candidates. In a controversial ruling, the Superior Chamber resolved that a constitutional interpretation of the principle of “horizontal” gender parity imposes on all political parties an obligation to nominate their governor candidates on the basis of an equal number of male and female candidates (7/8). This text performs an argumentative analysis of that iconic decision.

Palabras clave: paridad horizontal, paridad de género, elección de gubernaturas, derechos político-electorales, elecciones, interpretación constitucional

Key words: horizontal gender parity, governor elections, governor nomination process, political rights, elections, constitutional interpretation

I. Introducción: el amplio horizonte de la paridad política en México

La noción de “techos de cristal” (*glassceiling*), que desde hace décadas se asumió para evidenciar —de manera metafórica— las barreras “invisibles” (fácticas y simbólicas) que imposibilitan o limitan a las mujeres el acceso a los más altos cargos de elección popular o de responsabilidad, ilustra la complejidad del fenómeno político, pues no se trata de limitaciones expresas o evidentes sino subyacentes (“invisibles”). Para que tales limitaciones se hagan visibles es necesario un análisis contextual de la igualdad en la representación política identificando diferentes aspectos, como estereotipos, prácticas institucionales y pautas regulativas que generan o preservan cualquier situación de desventaja o discriminación estructural en una sociedad determinada. Tales escenarios —que incluso han sido denominados también como “laberintos de cristal”— propician la búsqueda de salidas o rutas que permitan visibilizar, primero, y modificar, después, las prácticas sociales e institucionales que configuran tales limitaciones.

Entre las respuestas institucionales que se han desarrollado para modificar estas situaciones están las cuotas electorales para mujeres y la paridad en la representación política. La *paridad* —a diferencia de las cuotas u otras medidas afirmativas de carácter temporal— es una pauta regulativa permanente que modifica la idea de representación política para efecto de reflejar la diversidad sexual de la sociedad desde una perspectiva histórico-binaria y proyectarla al ámbito de lo político.¹

De esta forma, la noción de *paridad* entra a la escena jurídica como una pauta regulativa, pero, en cuanto tal, se sitúa en una zona de penumbra respecto a sus alcances normativos. Esto es, la *paridad* —como concepto jurídico indeterminado— padece de ambigüedad semántica y sintáctica, considerando su estructura normativa y los valores o intereses con los que se relaciona, además de ambigüedad pragmática respecto a su utilización por los operadores jurídicos. Así, se alude a la *paridad como principio*, a la *paridad como regla* o a las *reglas de la paridad*, lo mismo que a la *paridad como política pública*, en relación con las condiciones de igualdad de oportunidades para la postulación y el acceso a los cargos de elección popular; así como

¹ Cfr. Dahlerup, Drude, *Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género?*, trad. de Laura Lecuona, México, INE, 2021. La autora distingue entre dos modelos para la igualdad en la representación política: la *vía rápida* (medidas legales obligatorias) y la *vía progresiva* (no obligatorias).

para la integración de los órganos de representación política, lo mismo que los órganos directivos de los partidos y de las autoridades electorales. Tal naturaleza híbrida genera tensiones con otros principios y resulta difícil determinar sus consecuencias jurídicas.

México es uno de los países que más medidas ha adoptado para garantizar la paridad política; particularmente, en los congresos y en los ayuntamientos, pero también, recientemente, para los cargos unipersonales, como las gubernaturas estatales, y se debate su alcance para la Presidencia de la República con miras a la elección de 2024.

En este contexto de deliberación pública sobre la paridad, el 6 de junio de 2021, México vivió la jornada electoral más grande de su historia. Más de 21,000 cargos de elección popular fueron electos en esa jornada. Entre estos, 15 gubernaturas de las cuales fueron electas 6 mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala) de más de 40 que fueron postuladas para ese cargo por los diferentes partidos políticos y coaliciones. En ningún otro proceso electoral anterior se habían postulado y electo tal número de mujeres para las gubernaturas. Se trata, sin lugar a duda, de un hecho histórico.

Una de las razones que explican este resultado fue la orden judicial para que los partidos políticos postularan 7 mujeres en las 15 candidaturas estatales; lo que se denominó como “paridad horizontal o transversal” en las gubernaturas. La sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, el 14 de diciembre de 2020, revocó un acuerdo previo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE),² que establecía una medida similar, pero que se consideró ilegal por carecer de facultades para ello.

Tanto el acuerdo primigenio como la sentencia tuvieron como marco y referencia la reforma constitucional del 6 de junio de 2019, denominada “Paridad en Todo”, la cual modificó diversos artículos constitucionales para implementar la paridad en la integración de ayuntamientos, congresos e incluso representantes de pueblos indígenas en municipios indígenas, así como en el encabezamiento alternativo por cada periodo electivo en las listas de diputaciones y senadurías de representación proporcional en el Congreso federal, en los organismos autónomos y en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas.³

² Acuerdo INE/CG569/2020.

³ La reforma modificó los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General.

La cuestión sustancial de la determinación judicial está en la definición del alcance interpretativo que puede (o debe) darse al artículo 35, fracción II, del texto constitucional, el cual —a partir de un lenguaje incluyente— modificó la referencia a “derechos del ciudadano” por “derechos de la ciudadanía” y ajustó el derecho a “poder ser votado para todos los cargos de elección popular” por el derecho a “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”.

Adicionalmente, la reforma precisó el deber de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en la postulación de sus candidaturas; considerando también que entre sus fines están el de “fomentar el principio de paridad de género”, y el de hacer posible a la ciudadanía el acceso al ejercicio del poder público de acuerdo con “las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.

A partir de tales consideraciones, el debate se centró en determinar si existía una omisión legislativa o laguna normativa respecto al establecimiento de reglas en materia de paridad horizontal a las gubernaturas. Si, de existir tal laguna, sólo podría ser cubierta por el Poder Legislativo federal o local —en atención al principio de reserva de ley— o si el INE tenía facultades para dictar criterios en esa materia como parte de su facultad reglamentaria. Asimismo, debía aclararse si, de ser el caso, el INE requería o no ejercer su facultad de atracción respecto de las atribuciones originarias de las autoridades electorales locales; si la medida resultaba oportuna, una vez iniciado el proceso electoral, y si el Tribunal —y no el INE— tendría facultades para ordenar una medida similar para garantizar directamente un mandato constitucional.

En este trabajo me centraré en destacar sólo tres aspectos que estimo centrales en la discusión: ¿cuál es la estructura normativa de la paridad (principio, regla o directiva)?, ¿existía propiamente una laguna o una omisión legislativa? y ¿cuál sería el papel del TEPJF para efecto de garantizar la paridad de género en la elección a las gubernaturas estatales ante la eventual omisión legislativa? Para ello es preciso definir el alcance interpretativo de la noción de “condiciones de paridad” y la extensión de la expresión “para todos los cargos de elección popular”, en el contexto de la reforma constitucional de la “Paridad en todo”.

Para ese efecto, en un primer apartado se expondrán los aspectos generales del caso y se precisará la línea jurisprudencial del TEPJF en materia de paridad. En el siguiente apartado, se analizará la estructura normativa de la paridad (ya sea como principio, regla, directiva o como una estructura híbrida) y sus repercusiones en el tratamiento de las lagunas jurídicas u omi-

siones legislativas por los tribunales, tratándose de garantizar la paridad en cargos unipersonales de elección popular. Posteriormente, se expondrán las razones que considero debieron orientar el sentido de la decisión para efecto de armonizar el principio de la paridad tratándose de cargos unipersonales y no colegiados y, finalmente, se expondrán las conclusiones derivadas del estudio de las temáticas anteriores.

La hipótesis que sostengo es que la noción jurídica de la *paridad* en materia electoral es un concepto indeterminado o esencialmente controvertido, que debido a su textura abierta admite diversas interpretaciones dependiendo de la formulación y estructura del enunciado normativo que la contenga. En este sentido, la *paridad* tiene una estructura normativa híbrida o un tipo mixto, atendiendo al contexto de su aplicación y, por tanto, es relevante identificar, en cada caso, cómo opera, para efecto de no generar confusión o incertidumbre en los operadores jurídicos y, principalmente, en la ciudadanía que, en última instancia, ejerce tanto su derecho a votar como a ser votada en condiciones de igualdad.

A partir de ello, estimo, que el TEPJF asumió una posición de “garante activo”, esto es, una asunción de facultades normativas so pretexto de cumplir con un mandato directo de la Constitución, con lo que asumió funciones de legislador positivo en perjuicio de las determinaciones y políticas legislativas. De ahí que lo procedente hubiera sido que, asumiendo una perspectiva de la paridad como política pública constitucional para el caso de las gubernaturas, y como mandato de optimización, se privilegiaran los consensos políticos y, en su caso, la facultad de configuración legislativa.

Al final, un caso que pudo ser trágico desde una perspectiva jurídica resultó benéfico a la causa de la paridad política, por su resultado, pero que, de cualquier forma, obliga al análisis de sus premisas.

II. Las razones de la sentencia y la doctrina judicial sobre la paridad electoral

1. Las razones de la sentencia

La icónica sentencia tiene su gesta en la solicitud de una aspirante a ser candidata a la gubernatura del estado de Michoacán y diversas organizaciones civiles para que el INE emitiera criterios a fin de garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las 15 gubernaturas a elegirse en los procesos electorales locales en la pasada elección. Una primera respuesta negativa a la consulta fue controvertida judicialmente por

no haber sido emitida por la autoridad competente y el TEPJF ordenó que fuera el Consejo General del INE y no su director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, el órgano que diera respuesta a la solicitud.⁴

En respuesta, el Consejo General del INE aprobó un acuerdo en el cual determinó que de las 15 gubernaturas que serían renovadas en la contienda electoral, cada partido político nacional debería postular, por lo menos, a 7 mujeres candidatas; los partidos locales deberían seguir la regla de la alternancia respecto de procesos electorales anteriores y, aquellos partidos locales de nueva conformación, procurar una postulación preferente de mujeres. Diversos partidos, el Senado de la República y algunas solicitantes impugnaron el acuerdo, sea por “pasarse de largo” o por “quedarse muy corto”.

La sentencia fue adoptada por mayoría de los integrantes de la Sala Superior, como resultado de una controvertida sesión y una anómala votación, que finalmente llevó a ajustar el proyecto original para llegar a una conclusión similar.⁵ El litigio llamó la atención nacional. Muestra del interés público por el tema fue la presentación de diversos escritos de “amistades del tribunal” (*amici curiae*) que abonaron a la reflexión sobre el alcance de la paridad horizontal en cargos unipersonales. En las demandas ciudadanas se planteó un argumento maximizador en el sentido de que debieron considerarse las 15 candidaturas como reservadas a mujeres, o al menos 8 con bloques de competitividad, considerando que en México existen 32 entidades federativas e históricamente sólo 7 mujeres han sido gobernadoras, aunado a que en 25 entidades federativas nunca ha gobernado una mujer.⁶

⁴ SUP-JDC-2729/2020.

⁵ La votación del caso ilustra su complejidad. Sólo hubo unanimidad respecto a la acumulación de los diferentes expedientes y para revocar el acuerdo del INE por falta de competencia. Hubo mayoría diferenciada de votos por vincular al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para legislar en materia de paridad en gubernaturas, pues dos magistrados consideraron que únicamente el Congreso federal podría regular la paridad de esos cargos y sólo una mayoría de cuatro votos decidió vincular directamente a los partidos políticos para que postularan a siete mujeres como candidatas a gobernadoras, los tres votos restantes proponían sólo una exhortación. Para una revisión crítica de la sentencia, véase: Marván Laborde, María, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM-CIDE, 2021, pp. 305-324.

⁶ Griselda Álvarez, Colima, 1979 PRI; Beatriz Paredes, Tlaxcala, 1987, PRI; Amalia García, Zacatecas, 2004, PRD; Ivonne Ortega, Yucatán, 2007, PRI; Claudia Pavlovich, Sonora, 2015, PRI; Claudia Sheibaum, Ciudad de México, 2018, Morena y Martha Erika Alonso, Puebla, 2018, PAN. Adicionalmente, se han designado una gobernadora interina (Yucatán, 1991, Dulce María Sauri, PRI) y una jefa de gobierno sustituta (D.F. 1999, Rosario Robles, PRD).

Resuelta la procedencia de los juicios, se analizaron las cuestiones formales y las sustanciales de la controversia. Dentro de las primeras, estaba el análisis de la competencia del INE para emitir lineamientos sobre “paridad horizontal” frente a las potestades del Poder Legislativo o de aquellas atribuidas originalmente a las autoridades electorales locales para lo cual debió ejercer su facultad de atracción. Dentro de las cuestiones sustantivas, estaba la cuestión central de si resulta procedente la implementación del principio —o la regla— de la paridad para cargos unipersonales (como las gubernaturas) sin estar previsto expresamente en la Constitución o en la ley electoral; la afectación al principio de certeza que rige a los procesos electorales, al haberse impuesto deberes novedosos una vez iniciado el proceso electoral y sin la anticipación mínima de noventa días que prevé el texto constitucional para el establecimiento de normas electorales fundamentales y, finalmente, la incidencia de la medida en el derecho de autoorganización de los partidos políticos para la postulación de sus candidaturas.

La sentencia consideró fundado el planteamiento sobre la falta de atribuciones del INE para emitir los criterios sobre paridad horizontal en las gubernaturas; sustancialmente, porque excedió su facultad reglamentaria y atentó contra el principio de reserva de ley. En principio, son las autoridades locales las facultadas para establecer las reglas y condiciones para la postulación de candidaturas en las elecciones locales, entre ellas, las gubernaturas. Si bien se reconoce dentro de las atribuciones del INE la facultad de atraer asuntos de la competencia local, el ejercicio de tal facultad no implica un ejercicio de potestades legislativas. Asimismo, se consideró que las medidas establecidas por el INE, lejos de establecer aspectos formales o instrumentales, impusieron obligaciones específicas sobre aspectos sustantivos no contemplados por el legislador, como la consideraciones de las diferentes elecciones como si se realizaran en una circunscripción regida bajo un mismo sistema jurídico, cuando en realidad, se trata de entidades que cuentan con soberanía y libertad, lo que implicó el establecimiento de una excepción al principio de soberanía de las entidades federativas previsto en el artículo 40 constitucional.

De acuerdo con la sentencia, con la medida paritaria se impuso una norma que genera una excepción al federalismo y trasciende a la postulación de las candidaturas de los partidos políticos, al establecer condiciones para su registro no previstas en la Constitución ni en la legislación federal, así como tampoco en las Constituciones y leyes locales.

Asimismo, en la sentencia se señala que el INE no justificó el ejercicio de tales competencias, ejercidas sin verificar siquiera la existencia de normas constitucionales o legales en las que se le adjudicaran esas atribuciones o

se consagraran obligaciones específicas derivadas del reconocimiento de un plano horizontal para la elección de las 15 gubernaturas. Siendo que no se reconoce una facultad explícita del INE para establecer las condiciones para instrumentar y garantizar la paridad en tales elecciones, lo que supone que es una materia reservada al Congreso de la Unión, con lo cual, al existir reserva de ley, tampoco podría asumirse como una facultad implícita.

Incluso, ante la existencia de una laguna u omisión legislativa, el INE —como autoridad administrativa— no podría ejercer su facultad reglamentaria sobre aspectos reservados a la legislatura.⁷ En pocas palabras: “la determinación asumida por el Instituto Nacional Electoral invade la competencia para establecer las disposiciones jurídicas sustantivas que deben regir, en materia de paridad, en la renovación de las gubernaturas, toda vez que ello, corresponde a las autoridades estatales”.

Llegado a este punto, ante la ausencia de normas de paridad establecidas por las entidades federativas para la elección de sus gubernaturas, la sentencia reconoce que no existe base para que el Tribunal Electoral asuma plenitud de jurisdicción y establezca, de manera directa, directrices o normas sobre paridad horizontal en las gubernaturas, a costa de invadir la competencia del Poder Legislativo; de hacerlo, incurriría en el mismo vicio que se atribuyó al INE. Por tales razones, la Sala Superior revocó lisa y llanamente el acuerdo impugnado. No obstante, en un ejercicio retórico peculiar —por decirlo de algún modo— determinó vincular a los partidos políticos a la postulación de 7 candidatas mujeres de las 15 entidades con elección de gubernatura.

La sentencia sustentó su determinación en el mandato constitucional de que la paridad debe observarse en la postulación de candidaturas a todos los cargos públicos, por lo que, ante la falta de adecuación normativa y dada la obligación derivada de los artículos transitorios de la reforma de que la legislatura federal y las locales ajustaran sus ordenamientos sobre paridad para el proceso electoral 2020-2021, lo conducente era garantizar el derecho a la “paridad en todo”. Máxime, considerando el rezago histórico de gobernadoras mujeres en las entidades federativas. Estas fueron las principales razones —por momentos contradictorias— de la sentencia.⁸

⁷ No puede obviarse la posible confusión generada desde la resolución del expediente SUP-JDC-2729/2020, en el cual la Sala Superior devolvió el asunto al INE para que diera respuesta a una solicitud que, en lo sustantivo, siguiendo la lógica de la decisión final, estaba condenada al fracaso.

⁸ Diferentes magistradas y magistrados presentaron votos concurrentes y parcialmente disidentes en los que explican su postura y sus disensos con la argumentación de la sentencia; con la forma en cómo se adoptó la decisión y se redactó el documento final.

2. La doctrina judicial del TEPJF en materia de paridad

El TEPJF tiene —como él mismo lo ha señalado— una doctrina judicial consolidada

en la que ha sostenido que el mandato constitucional de paridad de género —contextualizado al ámbito electoral— tiene por objetivo establecer condiciones de igualdad a favor de las mujeres en la participación y acceso en los cargos de elección popular, lo cual debe verse reflejado no solo en la postulación de candidaturas sino en la conformación de los órganos de gobierno que se integran a partir del voto popular. Dicho mandato también busca contribuir a la reversión de la discriminación y exclusión histórica y estructural de la que han sido objeto las mujeres en el ámbito público.

En consecuencia, el mandato de paridad

debe entenderse como una política pública —formada por diversas reglas de acción afirmativa— encaminado a establecer un piso mínimo para que estas puedan contender en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político.⁹

En dicho entendimiento cabe todo: la justificación para adoptar medidas afirmativas o especiales de carácter temporal; una noción no neutral de la paridad como mandato de optimización flexible en beneficio de las mujeres y un conjunto de reglas de acción, encaminado a establecer un piso mínimo de participación política de las mujeres y no un techo.

Esta amplitud se ve reflejada en una clara disposición, traducida en una exigencia, de interpretar y aplicar las normas en beneficio de las mujeres, “por ser el grupo social a favor del cual están dirigidas, lo cual también supone que no es admisible que ese tipo de reglas se apliquen para limitar su participación”. Además, bajo la misma lectura del mandato de paridad de gé-

Dados los objetivos del presente texto no se expondrán las razones particulares de cada voto, pero pueden consultarse adjuntos a la sentencia.

⁹ Las citas corresponden a la opinión rendida en el expediente SUP-OP-10/2020, en la que se citan, entre otros, los expedientes SUP-REC-1386/2018 y SUP-REC-1279/2017. Recientemente también SUP-REC-1414/2021 y acumulados que definió la exacta integración paritaria (250H/250M) del Congreso Federal.

nero, “se justifica el establecimiento de obligaciones específicas y reforzadas en relación con los derechos político-electorales de las mujeres”.

Tal entendimiento tiene un respaldo en diferentes instrumentos internacionales de diversa naturaleza (tratados, declaraciones y *soft law*) que reconocen los derechos de las personas a la participación política en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades, y en el deber de adopción de disposiciones internas para adecuar el ordenamiento estatal al internacional.¹⁰

Para cumplir con este deber de adecuación del orden interno es preciso identificar “las situaciones de exclusión a las que han sido sometidos históricamente determinados sectores de la sociedad” y en particular reconocer “la exclusión sistemática que han sufrido las mujeres a través de los años, en los ámbitos educativo, económico, laboral, social, y político, de entre otros; tanto en México como en el mundo en general”.

Para el TEPJF, “el adecuado entendimiento del mandato de paridad de género supone partir de que tiene por principal finalidad aumentar —en un sentido cuantitativo y cualitativo— el acceso de las mujeres al poder público y su incidencia en todos los espacios relevantes”. Asimismo, se considera que en su interpretación y aplicación debe prevalecer una perspectiva preferencial a favor de las mujeres, para que el mayor número de ellas integren los órganos de elección popular. En este sentido, como “mandato de optimización flexible”, la paridad “admite una participación mayor de las mujeres que la que supone un entendimiento estricto, es decir, en términos cuantitativos como cincuenta por ciento (50%) de hombres y cincuenta por ciento (50%) de mujeres”.¹¹

¹⁰ Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; así como 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; artículos 4, numeral 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y 7, inciso c), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra de Mujer. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995; artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana y el Consenso de Quito de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007).

¹¹ Jurisprudencia 11/2018, PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

Como conjunto de reglas de acción encaminadas a establecer un piso mínimo de participación política de las mujeres y no un techo, la paridad puede implicar el establecimiento de: *a)* reglas para la postulación de candidaturas como el establecimiento de cuotas (50/50), o la integración de fórmulas de candidaturas del mismo sexo¹² o con suplencia de mujeres;¹³ *b)* reglas de sustitución de fórmulas del mismo sexo; *c)* reglas de paridad vertical de alternancia y encabezamiento en las listas de cargos de representación proporcional; *d)* reglas para la paridad horizontal respecto a la postulación de cargos de mayoría relativa (presidencias municipales) con establecimiento de bloques de competitividad en municipios y también en distritos electorales para diputaciones;¹⁴ *e)* reglas para la integración paritaria de los órganos colegiados (ayuntamientos y congresos),¹⁵ tales como criterios de ajuste tratándose de órganos impares en los que la última asignación corresponderá a una mujer;¹⁶ *f)* reglas de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional para alcanzar la integración paritaria del órgano, ya sea en la última asignación del partido que obtuvo una menor votación o bien en aquel partido que tiene mayor subrepresentación de mujeres;¹⁷ *g)* reglas para la sustitución de cargos de representación proporcional atendiendo al mismo sexo, y *h)* deberes a cargo de las autoridades para establecer lineamientos o

¹² Jurisprudencia 16/2012, CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

¹³ Tesis XII/2018, PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTE EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES.

¹⁴ Jurisprudencia 7/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

¹⁵ Jurisprudencia 10/2021, PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES.

¹⁶ Véase entre otros, SUP-REC-1176/2018 y acumulados.

¹⁷ Tesis IX/2021, PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS. PUEDEN COEXISTIR EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS, CUANDO BENEFICIEN A LAS MUJERES. Al resolver el SUP-REC-1414/2021 y acumulados se definieron los siguientes dos elementos para considerar el ajuste y alcanzar la “paridad total” del Congreso de la Unión: el ajuste se aplicará al partido que tenga una mayor subrepresentación de mujeres, en la última etapa del procedimiento de asignación. Asimismo, en la integración del Congreso de Hidalgo se consideró el grado de subrepresentación del género femenino atendiendo al resultado del procedimiento de asignación y el de diputaciones de mayoría relativa. Véase, el SUP-REC-1540/2021 y acumulados.

directivas para garantizar el cumplimiento de la paridad y asegurar el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos político-electorales.¹⁸

Finalmente, de acuerdo con la legislación electoral, la paridad, como política pública, incide en el deber de adoptar programas de educación y capacitación para la promoción progresiva de la igualdad de género y el respeto de los derechos político-electorales de las mujeres.¹⁹

Hasta aquí las principales características y elementos que la justicia electoral en México ha atribuido al principio de paridad política. A continuación, se analiza la noción y estructura normativa de la *paridad* para determinar, posteriormente, cuáles son las condiciones que resultan relevantes tratándose de cargos unipersonales.

III. La estructura normativa de la paridad frente al tema de las lagunas y omisiones legislativas

1. La paridad como un concepto indeterminado

Como lo advierte Genaro Carrió, las palabras no tienen otro significado que el que se les da por quien las usa o por las convenciones lingüísticas de la comunidad, y, en consecuencia, no hay significados intrínsecos, verdaderos o reales. De esta forma, las palabras no tienen un solo significado, sino que tienen una pluralidad de ellos y, si bien, existen significados usuales de las palabras, estos pueden variar a partir de estipulaciones o convenciones de significado distintas y, por tanto, las oraciones o palabras tienen una diversidad de usos más allá del meramente descriptivo. Este es el caso de la expresión *paridad*, respecto de la cual, si bien existen algunos consensos básicos, sigue siendo un concepto indeterminado, vago y ambiguo, y su alcance en

¹⁸ Jurisprudencia 9/2021, PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD.

¹⁹ Por ejemplo, véase el artículo 58, párrafo 1, de la LEGIPE que establece, entre las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica la de promover la suscripción de convenios en materia de paridad de género; vigilar su cumplimiento y capacitar al personal del INE y demás organismos públicos locales para prevenir, atender y erradicar la violencia política en contra de las mujeres en razón de género, así como en materia de igualdad sustantiva.

la práctica depende de estipulaciones judiciales circunstanciales, a lo que se suma un marcado significado emotivo y de reivindicación política.²⁰

Así, no existe una noción clara y definible (universalizable) de la *paridad* y su posición en el sistema jurídico se define a partir de los consensos que derivan del método de su aplicación, de manera tal que su función en el ordenamiento depende de la construcción dogmática, legislativa y judicial de su contenido. En este punto, la *paridad* es un concepto dinámico, en ocasiones, resbaladizo, y existe cierta dificultad para determinar *a priori* cuál es su posición en el conjunto del sistema jurídico.

En este contexto, podemos decir que existen diferentes “concepciones de la paridad” (estricta, flexible, sincrónica o alternativa) definidas a partir de su estructura normativa, pero también de su significación retórica-política.²¹ Existen también “seudo-disputas” originadas en equívocos conceptuales o verbales; por ejemplo, cuando se le atribuye de manera exclusiva un significado estrictamente cuantitativo (esto es, el 50% de un total) sin considerar el aspecto cualitativo, el cual admite una noción más flexible de la paridad en la medida en que refleje una participación efectiva de las mujeres más allá de un 50% o incluso en un porcentaje menor siempre que resulte razonable para garantizar condiciones de equidad e igualdad en la participación política.

Además, se puede afirmar que la *paridad* es un concepto jurídico-político indeterminado o esencialmente controvertido, tanto en su aspecto lingüístico, como en sus problemas lógicos de consistencia y congruencia.²² Por

²⁰ El significado emotivo —de acuerdo con Carrió— genera “reacciones anímicas en quienes las oyen o leen y cierta aptitud permanente para constituirse en vehículos mediante los cuales quienes las usan dejan escapar, por decir así, sus sentimientos”. Cfr. Carrió, Genaro, “Sobre los desacuerdos entre juristas”, en *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/escuelajudicial/files/2017/06/CARRI%c3%93-G.-Desacuerdos-entre-Juristas.pdf> (fecha de consulta: 16 de septiembre de 2021).

²¹ Como recuerda Manuela Atienza, desde la perspectiva de la retórica de Perelman, “las nociones confusas no sólo son inevitables, sino que juegan un papel muy importante en la argumentación”. Aunque como apunta el propio Atienza, la oscuridad conceptual debe tener un límite “para que el uso no se convierta en abuso”. Cfr. Atienza, M., “Perelman y la Nueva Retórica” en *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*, México, UNAM, 2008, p. 66. Tal crítica conceptual, si bien formulada sobre aspectos teóricos, resulta también relevante cuando se argumenta sobre cuestiones prácticas que pretenden no sólo persuadir sino también explicar y justificar una decisión judicial.

²² Sobre la indeterminación del derecho, véase Ródenas, Ángeles, *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 27-33.

cuanto hace al primero, la paridad presenta problemas de ambigüedad semánticos, en la medida en que el término alude a diferentes significados, ya sea como estricta igualdad o como preponderancia, y de ambigüedad sintáctica, cuando se alude, por ejemplo, al derecho de la ciudadanía a poder ser votada “en condiciones de paridad” para todos los cargos de elección popular, lo que puede implicar tanto que la paridad es una “única condición” como que existen diversas “condiciones de la paridad”.

Asimismo, la noción tiene problemas de consistencia por vaguedad intensional y extensional, considerando que resulta intensionalmente vaga en la medida en que la “totalidad” de los cargos a los que alude admitiría un carácter absoluto (todos, incluido los unipersonales) o sólo aquellos que implican órganos colegiados (divisibles) y, extensionalmente, su vaguedad genera incertidumbre sobre si en su campo de aplicación, asumiendo que se aplica a cargos unipersonales, se incluye sólo a las gubernaturas en elecciones concurrentes o también a la Presidencia de la República.

Incluso, si se estima que no existen problemas de vaguedad o ambigüedad en la noción de *paridad*, dada su complejidad, la problemática de la indeterminación del concepto es reconducible a cuestiones de interpretación y coherencia normativa, a partir de las dificultades para determinar la norma que contiene el enunciado normativo, considerando que en el fondo existen también conflictos valorativos de carácter político, cuya superación requiere la realización de ponderaciones o balances entre diferentes razones y valores.²³ En este sentido, resulta importante analizar la *paridad* desde el punto de vista de su estructura normativa, en la medida en que establece razones que el juez debe respetar, en tanto supongan (o no) razones perentorias o excluyentes, ya se trate de reglas, principios o directrices.

2. La estructura jurídica de la paridad

Las diferentes nociones de la *paridad* se relacionan directamente con la estructura normativa de los enunciados en que se reconoce; esto es, con su formulación o entendimiento como norma regulativa, ya se trate de una regla, un principio en sentido estricto o una directiva, o a partir de una concepción regulativa híbrida que opera de forma diferenciada atendiendo al caso y al punto de vista del intérprete.

Al respecto, la denominada teoría estándar de la argumentación jurídica distingue diversos tipos de normas regulativas, a partir de su enfoque estructural, entre: reglas, principios en sentido estricto y directrices. Aunque

²³ *Ibidem*, p. 32.

existen diferentes nociones de estos conceptos, seguiré aquí las expresadas por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero²⁴ dado que incorporan diferentes enfoques (estructural, funcional y valorativo) que resultan relevantes cuando se analiza la noción de *paridad*, por ser un concepto indeterminado, vago y pragmáticamente ambiguo,²⁵ cuya naturaleza no puede simplemente definirse como regla, principio en sentido estricto o directiva, atendiendo a los valores y significados histórico-políticos que subyacen a la noción de igualdad política entre hombres y mujeres, y requiere también de una comprensión pragmática.²⁶

Desde esta perspectiva, en términos generales, es posible clasificar las normas de mandato o normas regulativas en: reglas de acción, reglas de fin, principios en sentido estricto o directrices. Las reglas de acción ordenan la realización u omisión de una conducta a partir de definir un caso y una solución normativa; las reglas de fin, la producción de un estado de cosas en una medida determinada a través de conductas o medios causalmente idóneos, pero no propiamente a partir de la realización de una conducta específica, por lo que dejan cierto margen de discreción al destinatario. En ambos casos se reconoce que, al tratarse de normas con propiedades independientes de su contenido, su destinatario puede desentenderse de sus razones y consecuencias, pues ya fueron valoradas por la autoridad que la emite; por tanto, se trata de deberes concluyentes para el destinatario, salvo que existan excepciones a la regla o que el caso esté fuera de su alcance; así como, tratándose de reglas de fin, que las acciones del destinatario no resulten idóneas para alcanzar las consecuencias previstas por las normas.²⁷

²⁴ Atienza, M. y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 6-25.

²⁵ Para Guastini la vaguedad responde a la pregunta ¿a qué cosa se refiere? y un enunciado es pragmáticamente ambiguo cuando puede ser usado para cumplir diferentes actos de lenguaje (deber/poder). Cfr. “Problemas de interpretación” en *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, UNAM, 2000, p. 67.

²⁶ Atienza alude a la concepción pragmática de la argumentación, a la par de la formal y la material, pero enfocada al efecto persuasivo en el auditorio (para el juez: las partes, otros jueces o la comunidad jurídica en general) como un *proceso social*, a partir de elementos dialécticos y retóricos, sustentados en valores, ideas o creencias aceptadas, compartidas y justificadas. Siendo el ideal de la motivación judicial, aquella que pone las buenas razones en la forma adecuada para que sea posible la persuasión siguiendo criterios de racionalidad jurídica. Atienza, *El derecho como argumentación*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 97 y 255.

²⁷ Atienza y Ruiz Manero, *Las piezas del derecho...*, cit., pp. 7 y 8; Ruiz Manero, Juan, “Una tipología de las normas constitucionales”, en varios autores, *Fragmentos para una teoría de la Constitución*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 73-81 y Ródenas, Ángeles, “Normas

Por su parte, los principios en sentido estricto establecen también la realización de una conducta, pero sin configurar sus propiedades de manera independiente del contenido de la norma. Esto es, configuran el caso de forma abierta al no precisar sus condiciones de aplicación, sino sólo la oportunidad de realizar la conducta. Por tanto, sus destinatarios deben valorar las razones en pro o en contra de la acción ordenada en cada caso, por la posibilidad de concurrencia con otros principios aplicables; dado que, a diferencia de las reglas, no pueden derivar en una solución de todo o nada, sino que requieren de una ponderación o balance entre los principios en juego, a fin de establecer una nueva regla para la prevalencia de uno u otro en determinada circunstancia.²⁸ En ocasiones, al interpretar una regla es necesario atender a sus razones o principios subyacentes (implícitos o explícitos) y, a partir de ahí ponderarlos con otros principios a la luz de las circunstancias de cada caso.²⁹

Finalmente, las directrices o normas programáticas —a diferencia de los principios— configuran de forma abierta tanto sus condiciones de aplicación como el modelo de conducta prescrito. Esto es, la conducta modalizada deónticamente en su solución normativa no consiste en la realización de una acción sino en la producción de un estado de cosas (objetivos colectivos) en la mayor medida posible a través de políticas, sin necesidad de ponderar la prevalencia con otras directrices, pues deben articularse para efecto de que, cada una, alcance el mayor grado de satisfacción. Tales valoraciones y articulaciones, dada su complejidad e indeterminación, corresponden normalmente al proceso político, a la regla de la mayoría y a la discreción de las autoridades constitucionales, no a los jueces.³⁰

Regulativas: Principios y Reglas”, en González Lagier, Daniel (coord.), *Conceptos básicos del derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 15-23.

²⁸ Ruiz Manero, “Una tipología de las normas constitucionales”, *cit.*, pp. 78 y 79.

²⁹ Conviene advertir que existen diferentes posiciones doctrinarias respecto a los principios en sentido estricto y las directrices como *mandatos de optimización*. Para Alexy esta característica aplica a ambos tipos, para Atienza y Ruiz Manero sólo aplicaría a las directrices, pues en el caso de los principios, una vez determinado el que debe prevalecer en ciertas circunstancias, se exige su cumplimiento plano: se cumple o no. *Cfr.* Atienza y Ruiz Manero, *Las piezas del derecho...*, *cit.*, pp. 9 y 11. Otra crítica también a la noción alexyana del concepto en Sieckmann, Jan-R, “Los derechos fundamentales como principios”, en *La teoría principialista de los derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 29-31.

³⁰ Para Ángeles Ródenas, “el control judicial del cumplimiento de las directrices solo resultaría constitucionalmente admisible en dos supuestos bastante extremos: bien cuando no se emprende absolutamente ningún curso de acción para la satisfacción del estado de cosas ordenado, o bien en aquellos cursos de acción que cualquier persona razonable no podría ver más que como absolutamente ineficientes, es decir, como absolutamente ini-

Ahora bien, la tipología anterior responde a modelos ideales y, por tanto, existe la posibilidad de normas que se sitúen en una “zona de penumbra” entre alguno de los tipos reseñados, así como normas que se configuren como “tipos mixtos” integrados con elementos de más de uno de los tipos ideales.³¹

A partir de lo expuesto, es posible formular una concepción de la *paridad* como norma regulativa considerando que se trata de un concepto constitucional indeterminado o esencialmente controvertido de carácter híbrido o de tipo mixto integrado por aspectos de principios, reglas y directrices y que, atendiendo de las circunstancias del caso y de los destinatarios, operará de diferente forma e impondrá deberes diferenciados.

En este sentido, cabe precisar que no es extraño, en el contexto del constitucionalismo contemporáneo, que las Constituciones se expresen en términos abstractos o indeterminados a partir de los denominados “conceptos esencialmente controvertidos”, referidos a conceptos evaluativos sobre bienes complejos cuya interpretación requiere de conceptos interpretativos (consensos mínimos) que derivan de su práctica y permiten generar una deliberación más amplia sobre su significado.³²

Así, cualquier caracterización del concepto de *paridad*, como una noción compleja, requerirá desarrollar una práctica interpretativa, esto es, una concepción que establezca cuáles son las relaciones de prioridad entre sus diferentes aspectos. Ello supone reconocer que pueden existir desacuerdos o diversas concepciones sobre la idea de *paridad*, dependiendo de las circunstancias de cada caso y legislación. Por tanto, una adecuada conceptualización de la práctica social de la *paridad* debería considerar los mejores argumentos a partir de los diferentes paradigmas que sustentan las propuestas de su interpretación, pues —como señala Marisa Iglesias— “la propia idea de participación en una práctica social nos exige poder distinguir entre aquello que la práctica requiere y nuestros deseos e intereses particulares”.³³

Es así que la *paridad* conforma una “arena verbal” entre los acuerdos y desacuerdos sobre la forma de entender la igualdad en la participación política entre mujeres y hombres en el contexto de una sociedad democrática. De ahí que resulte útil precisar la forma en que se estructura la *paridad* en la

dóneos para procurar en grado alguno el objetivo ordenado”. Cfr. “Normas Regulativas: Principios y Reglas”, *cit.*, p. 24.

³¹ Ruiz Manero, J., “Una tipología de las normas constitucionales”, *cit.*, p. 82, y Ródenas, A., “Normas regulativas: principios y reglas”, *cit.*, p. 24.

³² Cfr. Iglesias Villa, Marisa, “Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional”, *Doxa* 23 (2000), pp. 77-104.

³³ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

práctica política y social, a fin de generar una concepción interpretativa más amplia del concepto.³⁴

En sentido amplio, la *paridad* en México es un principio de fuente constitucional y, en ese sentido, expresa valores superiores en el ordenamiento jurídico asociado al derecho a la igualdad, la no discriminación y la libertad en la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, desde una perspectiva material, se trata de una norma con condición de aplicación centralmente indeterminada cuyas propiedades relevantes sólo son asequibles a partir de su precisión por los operadores jurídicos, en la medida en que se aplica a diferentes casos y con efectos diversos, aunado a que se proyecta en otras normas específicas (las denominadas “reglas de la paridad”).

En cuanto principio constitucional, la *paridad* adopta una estructura mixta. Asume la estructura de un principio en sentido estricto cuando se establece como derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular;³⁵ cuando impone el deber de los partidos políticos de “observar el principio de paridad” en la postulación de sus candidaturas o en la integración de sus órganos directivos;³⁶ cuando reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir representantes ante sus ayuntamientos pero “observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables”³⁷ o cuando dispone que cada ayuntamiento se integrará “de conformidad con el principio de paridad”.³⁸

En estos casos, la *paridad*, como derecho fundamental y principio en sentido estricto, ha sido concebida como “mandato de optimización” que permite maximizar la participación de las mujeres por encima del límite cuantitativo de la paridad estricta como cincuenta por ciento,³⁹ y ponderarse

³⁴ En este punto, se asume como concepto interpretativo o premisa que la *paridad* deriva del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, así como del derecho a la participación política efectiva y en condiciones de igualdad de oportunidades; que responde a una subrepresentación histórica y estructural de las mujeres en la integración de cargos públicos de elección popular y que se proyecta como una pauta de reconocimiento permanente, no temporal, no sólo en la postulación de candidaturas sino también a la integración de los órganos de representación política. Asimismo, se asume que de la *paridad* derivan diferentes deberes por parte de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

³⁵ Artículo 35, fracción II, constitucional.

³⁶ Artículo 41, tercer párrafo, Base I, constitucional y artículos 2, 25, 43 y 44 de la Ley General de Partidos Políticos.

³⁷ Artículo 2, apartado A, fracción VII, constitucional.

³⁸ Artículo 115 constitucional.

³⁹ La jurisprudencia 11/2018, Paridad de género. La interpretación y aplicación de

con otros principios al momento de integrar los órganos colegiados de elección popular.⁴⁰ Así lo destacó recientemente el TEPJF al señalar que “además de la necesidad de alcanzar la paridad total en la conformación final en el congreso... es necesario armonizar dicho principio con el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el principio de mínima intervención, así como las circunstancias que rodean el caso”.⁴¹

En estos casos se advierte el carácter doble de las normas de la paridad, en tanto regla y principio, considerando su carácter de derecho fundamental. Al respecto, Alexy señala que el carácter doble de las disposiciones iusfundamentales permite distinguir entre reglas (por lo general, incompletas)

las acciones afirmativas debe procurar el mayor beneficio para las mujeres, señala que para efecto de la interpretación de las acciones afirmativas se debe “adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres.” Sobre la noción de “mandatos de optimización”, Robert Alexy, haciendo frente a algunas críticas a la noción (entre ellas las apuntadas en la nota 28 de este trabajo), distingue entre mandatos de optimización y mandatos que se optimizan, y precisa que “los principios, en tanto objeto de la ponderación, no son entonces mandatos de optimización, sino mandatos que se optimizan o mandatos a optimizar. Como tales, contienen un deber ser ideal, todavía no contienen un deber ser relativo a las posibilidades fácticas y jurídicas. Sin embargo, tiene todo el sentido referirse a los principios como mandatos de optimización [pues tal noción] expresa de la manera más simple, de qué se trata cuando se alude a los principios”. Cfr. Alexy, R., *Tres ensayos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2003, p. 109. Al respecto, David Martínez Zorrilla, señala que tiene sentido concebir a los derechos fundamentales como “mandatos de optimización”, solo en la medida en que se trata de normas respecto de las cuales “existe la pretensión de que sean ‘optimizadas’, en el sentido de que se intenta que la aplicación de cada una de ellas sea de la mayor intensidad y frecuencia posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas”, desde la perspectiva de la práctica o argumentación jurídica y no en su estructura normativa como las directivas. Cfr. *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 79 y 80.

⁴⁰ En la jurisprudencia 36/2015, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada se destaca que para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, y armonizarse los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, y hacer una ponderación “a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados”.

⁴¹ SUP-REC-1540/2021 y acumulados, y SUP-REC-1414/2021 y acumulados.

y principios, pero también admite el carácter doble de las normas iusfundamentales cuando incluyen alguna cláusula restrictiva referida a principios y, por tanto, sujeta a ponderación. En este caso, la paridad se alcanza a partir de las “reglas de la paridad” pero están sujetas a excepciones derivadas de la necesidad de armonizarla con otros principios.

Así, cuando se alude a las “reglas de la paridad”, como aquellas que imponen deberes específicos a los partidos políticos, la *paridad* se proyecta como una regla de acción consistente en la postulación de, al menos, la mitad de las candidaturas del mismo género, admitiendo como excepción que se postulen más mujeres; al establecer la integración de fórmulas y reglas de la suplencia de candidaturas del mismo sexo; o las reglas de alternancia⁴² y encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional por periodo electivo.⁴³

La *paridad* opera como reglas de fin cuando señala que la ley determinará las formas y modalidades para “observar el principio de paridad” en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, y en la integración de los organismos constitucionales autónomos.⁴⁴ Aunque en estos casos, la legislación debe establecer reglas de acción específicas para cumplir con la paridad, de ahí que pueda decirse que en todas estas reglas subyace el principio de *paridad* como valor constitucional que apela a una situación ideal (estado de cosas), con una función de metanorma axiológica y política.

Ahora bien, como se destacó en el apartado anterior, el TEPJF, lo mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han definido también a la *paridad* como una directiva, esto es, como “una política pública —formada por diversas reglas de acción afirmativa— encaminado a establecer un piso

⁴² Así, por ejemplo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales entiende por paridad de género la “igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación” y establece reglas para la suplencia y la alternancia en el siguiente sentido. “Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista” (artículo 3, numeral 1, inciso d bis) y 234, numeral 1).

⁴³ De acuerdo con la Constitución General, tanto en las listas de diputaciones como de senadurías por el principio de representación proporcional se ordena su conformación conforme al principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53 y 56).

⁴⁴ Artículo 41, segundo párrafo, constitucional.

mínimo para que estas puedan contener en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político”.⁴⁵ Asimismo, en tanto directiva, señala el deber de adoptar programas de educación y capacitación para la promoción progresiva de la igualdad de género y el respeto y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres, o el deber genérico de los partidos de “fomentar la paridad de género”.

3. El principio de paridad frente a las lagunas y omisiones legislativas

Ahora bien, considerando que las normas de la *paridad* pueden adoptar diferentes estructuras, considerando la temática del presente ensayo, resulta necesario profundizar en la paridad como principio en sentido estricto tratándose de la configuración del derecho de la ciudadanía a ser votada en *condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular*.

Al respecto, la primera cuestión a determinar es si la disposición de la paridad incluye alguna norma referida a los cargos unipersonales de elección popular, en particular a las gubernaturas. Para María Marván, por ejemplo, “los puestos unipersonales no pueden ser sometidos a reglas de cuotas o de paridad porque son indivisibles”;⁴⁶ mientras que para el INE —según el acuerdo que dio origen al caso que se comenta— el nuevo entendimiento constitucional “integra una nueva regla principio” que establece un nuevo estándar de ejercicio del poder público “al fijarse como eje transversal de la integración de los órganos del Estado Mexicano la observancia del principio de paridad de género en su conformación, esto es, [que] todos los cargos de

⁴⁵ Al respecto, en la jurisprudencia 2/2021, PARIDAD DE GÉNERO. La designación mayoritaria de mujeres, en la integración del consejo general de los organismos públicos locales electorales maximiza la igualdad sustantiva, se sostiene que “el nombramiento de más mujeres que hombres en los organismos públicos electorales, o inclusive de la totalidad de sus integrantes, como parte de una política pública encaminada a garantizar el acceso real de las mujeres a los cargos públicos electorales, es acorde con la interpretación del principio de paridad, como un mandato de optimización flexible, en la medida en que permite acelerar y maximizar el acceso real de las mujeres a tales cargos públicos, a partir de la conformación de diversas reglas de acción, encaminadas a establecer un piso y no un techo para la participación de las mujeres en igualdad de oportunidades”.

⁴⁶ Marván, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, *cit.*, p. 306. Para la autora, tanto el INE como el TEPJE, al establecer una “paridad horizontal”, construyen una unidad ficticia, inexistente jurídicamente, al pretender que las 15 elecciones de gubernaturas (o cualquier otra elección concurrente del mismo cargo) se consideren una sola unidad divisible, cuando se trata de elecciones y circunscripciones distintas.

elección popular deben observar la paridad de género, ya sea que se trate de la integración de órganos colegiados o de cargos unipersonales”.⁴⁷

Como se advierte, aquí se plantea una cuestión relacionada con la noción de *paridad* como concepto interpretativo que requiere precisar su extensión. Si la paridad se refiere sólo a situaciones respecto de las cuales hay al menos dos unidades que pueden ser comparadas o alternadas —como es el caso de los cargos de elección popular para integrar órganos colegiados, como congresos o ayuntamientos—, esto excluye su aplicación a cargos unipersonales. Si, por el contrario, se considera que la paridad incluye también a los cargos unipersonales —como gubernaturas y la Presidencia de la República— se debe precisar si su aplicación es exigible alternadamente en toda elección o sólo cuando existen elecciones concurrentes.

En principio, el concepto de *paridad* es el resultado de una convención.⁴⁸ Para su delimitación conceptual se debe considerar su intensión, o rasgos definitorios, lo que implica valorar sus fines y su usos.⁴⁹ Respecto del primer

⁴⁷ Acuerdo INE/CG569/2020, p. 43.

⁴⁸ Una *convención interpretativa* es aquella compartida por la comunidad jurídica. Como señala Ángeles Ródenas, “para resolver los problemas de indeterminación lingüísticos y de coherencia normativa se hace necesario recurrir a las convenciones establecidas”; lo que incluye pautas y reglas de tipo semántico y de tipo interpretativo; por ello la mayor o menor extensión que se dé a las pautas interpretativas depende de la concepción del derecho y de su halo de penumbra de la que se parta, asimismo la objetividad de la convención dependerá de los acuerdos explícitos y criterios tácitos de corrección que subyacen a la misma. Cfr. Ródenas, Á., «La indeterminación del derecho” y “Los desafíos del positivismo jurídico”, en *Los intersticios del derecho*, cit., pp. 48 y 119.

⁴⁹ En la práctica de México existen ejemplos de definiciones del concepto de *paridad* para congresos y ayuntamientos y alcaldías incorporando elementos cuantitativos y cualitativos de forma similar pero no idéntica. Así, a manera de ejemplo, los *Lineamientos para garantizar la paridad* de Nuevo León, entienden por paridad de género: “Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación” (artículo 3, fracción V). Por su parte los *Lineamientos* del estado de Guerrero, se refieren al “principio constitucional que desde sus vertientes: vertical y horizontal, asegura de facto la postulación igualitaria de mujeres y hombres, en la cual las candidaturas se distribuyen en términos iguales o con la mínima diferencia porcentual en caso de número impar” (artículo 2, fracción XV), mientras que los *Lineamientos* de Puebla la conciben como: “Principio constitucional por el que se promueve y garantiza la igualdad política horizontal y vertical entre las mujeres y hombres a través de la asignación del 50% de candidaturas a cargos de elección popular y de cargos públicos respectivamente para cada género” (artículo 3, fracción XXIV); los *Lineamientos* de Sonora precisan: “Principio constitucional que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política y en nombramientos de cargos por designación” (artículo 2) y los *Lineamientos* de la Ciudad de México como: “Es el prin-

aspecto, existe un consenso en que la finalidad no se limita a una cuestión meramente cuantitativa que se agota en una representación estrictamente proporcional (50/50) de los cargos públicos (de ser así evidentemente no podría aplicarse a cargos unipersonales), sino también al alcance cualitativo de la paridad, como medida para el cambio social en la representación política a partir del reconocimiento pleno de la igualdad sustancial entre mujeres y hombres.

Como se afirma en el *Consenso de Quito*, adoptado por la *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (2007), lo que se busca es garantizar, por una parte, que las mujeres “alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto” y, por otra,

la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Por cuanto hace a los usos de la paridad, éstos han tenido un desarrollo progresivo a partir una *praxis* enfocada, en principio, a la postulación de cargos de órganos colegiados (congresos o ayuntamientos) desde una dimensión vertical. Posteriormente, se integró una dimensión horizontal en las presidencias municipales y en la conformación de bloques de competitividad de diputaciones y municipios. Al mismo tiempo se extendió no sólo a la postulación de candidaturas sino también a la integración total de los órganos colegiados, lo que abrió la puerta a medidas de ajuste para alcanzarla, sobre la base de la ponderación con otros principios relevantes para dicha integración. Finalmente, se extendió la paridad a la designación de autoridades electorales, organismos autónomos y titulares de las secretarías de despacho de los poderes ejecutivos (federal y locales).

En este contexto, la expansión a los cargos unipersonales podría asumirse como una progresividad natural, aunque tal perspectiva no surge a partir de un consenso doctrinario, sino más bien a partir de razones de oportunidad, como respuesta a una realidad excluyente. Así, toda vez que la *paridad* admite diferentes “reglas” (entre ellas, la alternancia por periodo electoral) no

cipio constitucional que ordena el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento goce o ejercicio de los derechos político electorales. El derecho de igualdad política entre mujeres y hombres se garantiza con la integración cualitativa y cuantitativa del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y el nombramiento de cargos por designación en forma horizontal y vertical”.

resulta exagerado decir que la “paridad total” es susceptible de incluir, tanto cargos colegiados como unipersonales y, entre estos, a las gubernaturas e incluso a la Presidencia de la República.⁵⁰

Tal perspectiva amplió el alcance o extensión del contenido jurídico de la expresión “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”, más allá de los términos del debate parlamentario que le dio origen: “Todos los cargos son todos los cargos”. Sin embargo, existen diferentes *condiciones de la paridad* por lo que no necesariamente se aplica de la misma forma para todos los cargos de elección popular. Además, las *condiciones de la paridad* están referidas también al grado de exigibilidad de las mismas, en función a su estructura como reglas o como mandatos de optimización (sea como principios o como directrices).

La cuestión está en precisar quién determina las “condiciones de la paridad” y el grado de exigibilidad respecto a los cargos unipersonales. Entramos así a lo que algunos identifican como “libre margen de apreciación” en la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados, entendido como un espacio reservado para el intérprete a fin de determinar los supuestos que no resultan claros; esto es, aquellas cualidades que entran dentro de la zona de penumbra del concepto y que admiten cierta discrecionalidad.⁵¹

Así, asumiendo que las *condiciones de la paridad* pueden aplicarse a los cargos unipersonales con motivo de elecciones concurrentes o a partir de la regla de la alternancia respecto de la elección anterior, surge la cuestión de si —en el caso que se analiza— existía realmente una “laguna jurídica” y si resultaba factible que, primero, el INE y, después, el TEPJF generaran reglas o condiciones para garantizar el principio de la “paridad en todo” en la elección de gubernaturas a partir de reglas de acción.

⁵⁰ Este parece ser el criterio del INE en un reciente acuerdo emitido con motivo del próximo proceso electoral 2021-2022, mediante el cual determinó que, para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género, “obligatorio en las elecciones tanto de cargos colegiados como unipersonales”, los partidos políticos nacionales deberán “cumplir con la obligación de garantizar que en sus procesos de selección y postulación de las 6 candidaturas a los cargos de gubernaturas... al menos 3 se asignen a mujeres, con independencia de la alianza electoral que establezcan para cada contienda local”. Para los partidos locales estableció un criterio preferencial para la postulación de mujeres (INE/CG1446/2021).

⁵¹ Cfr. Tamayo Yáñez, Sergio, “La teoría de los ‘conceptos jurídicos indeterminados’”, en *Conceptos jurídicos indeterminados e interpretación constitucional*, Perú, Ara Editores, 2009, pp. 47-57. Cabe precisar que, desde esta perspectiva, el “margen de apreciación” es un campo de interpretación y aplicación de conceptos por la Administración, que no puede ser, en principio, jurisdiccionalmente revisado.

Al respecto, la doctrina distingue entre lagunas normativas, axiológicas y de reconocimiento. Hablamos de *lagunas normativas* en general, cuando el sistema jurídico no contiene una norma que correlacione el caso con una solución normativa y el balance entre los principios de ese sistema *prima facie* aplicable al caso exige una regla que correlacione el caso con una solución normativa que califique la conducta como obligatoria o prohibida. Por su parte, existirá una *laguna axiológica* cuando existe la norma que soluciona el caso, pero sin tomar en cuenta alguna propiedad relevante que acorde con las exigencias derivadas del balance entre los principios en juego sí debería considerarse. Finalmente, habría una *laguna de reconocimiento*, cuando por falta de determinación semántica de los términos empleados en la configuración de un cierto caso genérico, resulta dudoso si el caso individual o menos genérico resulta subsumible en él.⁵²

En el caso no resulta sencillo definir el tipo de laguna existente y el órgano encargado de resolverla, pues depende de la perspectiva o concepto interpretativo de la *paridad* que se adopte. Siguiendo lo expuesto, asumiendo que los cargos unipersonales admiten el establecimiento de condiciones de paridad, al no estar previstas tales condiciones en la legislación, cabe hablar de *lagunas normativas* por cuanto hace a la falta de reglas específicas que correlacionen la paridad con los cargos unipersonales, ante lo cual un juez o autoridad puede adoptar la regla de acción que genere esa correlación.⁵³

No obstante, una visión distinta puede trasladar la discusión hacia otro tipo de lagunas. Así, puede visualizarse una *laguna axiológica* —e incluso una *laguna de reconocimiento*— si se estima que existe una propiedad relevante (cargo unipersonal) no considerada por la regla de la “Paridad total”, pero que debe ponderarse con otros principios al momento de analizar la solución normativa para que resulte coherente con el sistema jurídico. Esto es, para que se aplique la transversalidad o la alternancia a los cargos unipersonales como condiciones de la paridad, debe resolverse antes (y preferentemente en el ámbito legislativo) el estatus normativo de las acciones no reguladas; en particular, si son autónomas o sólo se configuran a partir de la armonización con otros principios y sus efectos en los sujetos obligados,

⁵² Cfr. Ruiz Manero, Juan, “Sistema jurídico: lagunas y antinomias”, en *Conceptos básicos del derecho*, cit., pp. 51-57 y Ródenas, “La indeterminación del derecho”, cit., p. 24.

⁵³ Una digresión podría llevarnos al tema de si la regla de la “Paridad en todo” resulta suprainclusiva o infrainclusiva, en razón de sus razones o principios subyacentes, y si con ello podemos hablar de *experiencias recalcitrantes*, debido a la incoherencia de los juicios de prevalencia entre tales razones. Cfr. Ródenas, Á., “Los desafíos del positivismo jurídico”, en *Los intersticios del derecho*, cit., pp. 107-115.

esto es, el grado de deliberación que requiere la determinación de sus deberes concluyentes.

En el caso, la *paridad* no puede desentenderse del sistema democrático y, por ejemplo, una regla de la alternancia en cargos unipersonales por periodo electoral puede generar fuertes tensiones, no sólo con el derecho de las personas a ser votadas (sean hombres o mujeres) sino también con el derecho de la ciudadanía a votar por la persona (sea mujer u hombre) con mayor liderazgo o mejor posicionada para obtener el triunfo en una elección presidencial o de gubernatura. Esto es, dependerá de la solución normativa que se establezca al momento de analizar la existencia de una laguna normativa y de su solución, si se resuelve el problema de coherencia o se ahonda; si se asume la ausencia de una norma permisiva o si se asume la ausencia de una norma regulativa, y el grado de exigibilidad de la *paridad* que se quiera establecer (la *vía progresiva* o la *vía rápida*).

Lo anterior es relevante porque, como se expuso, las “condiciones de la paridad” implican un abanico de posibilidades normativas: desde normas laxas como las condiciones de igualdad en el procedimiento de postulación de candidaturas (esto es igualdad en las reglas del juego sin discriminación); directivas para la promoción del liderazgo de las mujeres que prioricen, a partir de acuerdos políticos, la postulación exclusiva de mujeres o la regla de la postulación preponderante con excepciones explícitas y justificadas en caso de postular a un hombre; hasta normas más estrictas como la regla de la paridad horizontal (o transversalidad) en elecciones concurrentes (igual o mayor número de mujeres en candidaturas del mismo cargo considerando el total de elecciones); la regla de la alternancia por periodo electivo por cada partido político en una sola circunscripción electoral o las medidas de acción afirmativa por elección, y no por partido, para todos los cargos unipersonales en elecciones concurrentes. Dada la complejidad y diversidad de las condiciones posibles de la *paridad*, en primer lugar, corresponde al Poder Legislativo definir las para cada cargo, en especial, los unipersonales.

En el caso que se comenta, las autoridades electorales asumieron la existencia de una laguna normativa, en la medida en que a partir de un principio *prima facie* aplicable (paridad genérica o “en todo”), no existía una regla que correlacionara el caso (condiciones de *paridad*) con una solución normativa (cargos unipersonales) y el balance de los principios relevantes (principio de igualdad, derecho a votar y ser votado y principio democrático) exigía dicha regla (*vía rápida*) para alcanzar la conducta debida (las exigencia u obligación de los partidos políticos para postular paritariamente cargos unipersonales), pues de otra forma no se cumpliría con el principio constitucio-

nal subyacente de la igualdad sustancial en la participación y representación política.

Ahora bien ¿asumiendo la existencia de tal laguna —y no sólo una falta de normativa, que supondría la ausencia de obligación y, por tanto, la libertad, *prima facie*, para que los partidos políticos postulen sus candidaturas a cargos unipersonales a partir de sus propias determinaciones sobre paridad— cuál sería el papel de los jueces?⁵⁴

En principio, no es ajeno a la jurisdicción constitucional garantizar los derechos fundamentales cuando se pueden ver afectados por lagunas normativas u omisiones absolutas o relativas de ejercicio obligatorio.⁵⁵ El TEPJF en su sentencia no distingue si se actualiza una laguna o una omisión; aunque el INE asume la existencia de la segunda.⁵⁶ No obstante, siendo el de partici-

⁵⁴ Una cuestión relevante es que no hay un mandato expreso para legislar la paridad en cargos unipersonales, la omisión se extrae por la vía de una interpretación constitucional del TEPJF. La reforma constitucional estableció un mandato para que el Congreso federal realizara las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución, en el plazo de un año, y a las legislaturas locales para realizar las reformas correspondientes “para procurar la observancia del principio de paridad de género”. Vencido el plazo y llegado el tiempo de las elecciones ninguna legislación reglamentó condiciones de paridad para la elección de las gubernaturas. De ahí que cabe la pregunta de si existe una laguna realmente, ante la ausencia de derechos subjetivos y obligaciones correlativas, tratándose de derechos de autonomía política que requieren desarrollos legislativos, o se trata de una situación (objetivamente) no regulada y por tanto no exigible como derecho subjetivo.

⁵⁵ El TEPJF tiene diversos criterios, por ejemplo, véase las tesis XXIX/2013, Omisión legislativa en materia electoral. En su carácter absoluto y concreto es violatoria del principio de supremacía constitucional y XXVIII/2013 de rubro omisión legislativa. El juicio de revisión constitucional electoral es procedente para impugnarla. En general, Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Colombia, Fundación Konrad-Adenauer, 2014.

⁵⁶ Lo anterior es relevante si se considera que, de acuerdo con un criterio de la Suprema Corte de Justicia, estamos frente a una laguna normativa “cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución” y, además, precisa, “mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar”. Si en el caso había una omisión, el TEPJF no debió

pación política un derecho humano fundamental, la omisión legislativa que imposibilita su ejercicio efectivo, requiere del Estado, incluyendo a sus tribunales, la adopción de medidas para garantizarlo y protegerlo.⁵⁷

IV. La alternativa dialógica frente a la omisión legislativa

Ahora bien, existen diferentes técnicas decisorias frente a las omisiones legislativas: en algunos casos con efectos meramente declarativos y de apelación al legislador, con carácter vinculante o conminatorio; en otros, a partir de la adopción de soluciones analógicas o de garantías directas, como medidas positivas de garantía de derechos fundamentales. Para ello, se debe considerar no sólo la efectividad en la garantía de los derechos afectados, sino también las consecuencias de la medida en otros principios. De ahí que la decisión tenga un peso político innegable que los jueces deben valorar desde una perspectiva institucional. El menor o mayor “activismo” dependerá de la relevancia, necesidad y urgencia en la garantía del derecho fundamental que se puede ver afectado.

En el caso se estaría ante una especie de “exclusión arbitraria de beneficios” o “desfavorabilidad” contraria al principio de igualdad, y de su remedio judicial, a partir de la necesidad de concreción del derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para cargos unipersonales, ante una situación histórica de exclusión o subrepresentación de las mujeres. En consecuencia, la *paridad* sería una injerencia justificada en la libertad de los partidos políticos para postular a sus candidaturas conforme a sus normas y estrategias; al tiempo que un límite a la libertad de votar por quienes se per-

colmarla directamente, sino limitarse a ordenar la expedición de la legislación, si lo hizo, entonces asumió que también existía una laguna normativa, abonando al pragmatismo, pero también a la confusión.

⁵⁷ Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 2, el deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Tales medidas, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos incluyen las medidas jurisdiccionales. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 209, pág. 317.

filan como las personas mejor posicionadas en una contienda, con independencia de decisiones de oportunidad basadas en distinciones sexo-genéricas.

Estamos entonces ante la disyuntiva que impone una situación histórica de subrepresentación estructural: una solución judicial radical o la búsqueda dialógica de alternativas moderadas o proporcionadas. Esto es, ante el riesgo de una desproporción por exceso o por defecto.

Sobre esta base, cabe suponer que —al tratarse de una omisión que implica una vulneración al principio de igualdad sustancial que imposibilita o niega beneficios para alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo del derecho al sufragio en una elección en curso— resultaba justificado que fuera un tribunal el que adoptara medidas para garantizar ese derecho e hiciera posible las condiciones de paridad en los cargos unipersonales a las gubernaturas, pues de otra forma podría no garantizarse la paridad en esa elección. Así lo justificó el TEPJF, al considerar el establecimiento de la “paridad horizontal” como una obligación directa a los partidos políticos, con el objeto de “asegurar que la falta de regulación de la paridad en el caso de las gubernaturas no se traduzca en el incumplimiento de la Constitución General”.

No obstante, la situación institucional generada con la definición de las *condiciones de la paridad* a partir de una regla de transversalidad en las candidaturas a las gubernaturas —como si se tratase de la “única solución”, considerando al conjunto de elecciones como “una misma elección”, para derivar de ello un deber específico para los partidos políticos— es una solución *unilateral* del TEPJF que habría podido y quizá requerido ser más dialógica, a partir de una sentencia exhortativa en la que definiera las diferentes pautas de configuración de la *paridad* como mandato de optimización.

Esto es, asumir una noción de *paridad* como mandato de optimización, y en una sentencia exhortativa, por una parte, vincular a los partidos políticos para que —en ejercicio de su autoorganización— determinaran las condiciones de la paridad bajo la exhortativa de preponderancia justificada y en la mayor medida posible, garantizando en todo momento las condiciones de igualdad de oportunidades y el principio de no discriminación (de manera similar a como se determinó respecto de los partidos locales de nueva creación y lo propusieron algunos magistrados en sus votos particulares). Por otra parte, exhortar también a los congresos federal y locales para que hicieran la determinación final de las *condiciones de la paridad* en cargos unipersonales, a partir del balance de principios implicados en el sistema democrático para elecciones posteriores.

En mi concepto, las condiciones de la paridad para cargos unipersonales tendrían que enfocarse desde la perspectiva del mayor consenso posible, de

ahí que podría haberse fijado una acción progresiva a partir de la postulación preponderante (exhortativa) o la alternancia cada dos periodos, esto es, no imponerlo para la elección en curso como vinculante sino a partir de la siguiente elección; con ello también se propicia la consolidación de liderazgos de mujeres en aquellas entidades donde no se presenten como alternativas fuertes ante el electorado.

Lo anterior permitiría en mi concepto cubrir de mejor manera la laguna normativa advertida, a partir del balance de los principios implicados en el sistema, sin imponer soluciones que no derivan de un mandato constitucional expreso sino de una decisión discrecional de una autoridad administrativa y, posteriormente, de la decisión —también discrecional— de un tribunal.

Es cierto que, en el estado actual de desarrollo de la jurisdicción constitucional, no existe una delimitación clara entre lo que es un juicio de constitucionalidad, en sentido estricto, y lo que es una decisión política judicial, y no hay consenso respecto a cuándo estaría vedado al juez pronunciarse sobre aspectos de dirección política o política pública.

Como lo señala Marina Gascón Abellán, la indeterminación del texto constitucional derivada de las denominadas cláusulas abiertas y los principios materiales de justicia, cuya interpretación es notablemente discrecional, hace del recurso judicial una constante fuente de interrogantes sobre si la incidencia de los tribunales en la política es legítima o si se trata de una intromisión injustificada mediante pronunciamientos manipulativos que “arrebatan” al legislador sus funciones políticas, convirtiéndose la judicatura en un legislador positivo.⁵⁸ A esto se suma la circunstancia a la que también alude Marisa Iglesias, cuando señala que los tribunales constitucionales siempre tienen la última palabra, pero no necesariamente la interpretación correcta, ésta debemos buscarla en los argumentos, en el mérito de las razones aportadas por los participantes competentes de la práctica.⁵⁹

En este contexto, la *paridad* —como expresión del principio de igualdad asociado a los derechos de participación política— está impulsada por fuertes ideas de reivindicación frente a desigualdades históricas y estructurales. De ahí su fuerza persuasiva y emotiva, y también su sentido material de justicia. No obstante, deberían evitarse que los tribunales impongan sus propios paradigmas sin atender a otros parámetros de deliberación, lo que puede propiciar desacuerdos radicales que, en última instancia, generen fraudes en

⁵⁸ Cfr. Gascón, M., “Particularidades de la interpretación constitucional”, en *La argumentación en el Derecho*, 2a. ed., Perú, Palestra, 2005, pp. 284 y ss.

⁵⁹ Iglesias Villa, M., “Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional”, *cit.*, p. 102.

la postulación de candidaturas, pues en lugar de respetar los legítimos liderazgos (sin condiciones sexo-genéricas) y la competencia política, se pueden propiciar malas prácticas electorales y designaciones improvisadas o encubiertas que no garantizan una representación efectiva de la paridad, más allá de su dimensión numérica o cuantitativa débil. Cuestión que, como se ha señalado, no debiera ser la condición preponderante, frente a la paridad cualitativa en sentido fuerte, la cual, como directiva, debe fomentarse y, en ciertos casos, priorizarse.

V. Reflexión final

El presente trabajo tuvo por objeto analizar las consideraciones del TEPJF en una sentencia icónica sobre la *paridad* horizontal o transversal en las gubernaturas. La sentencia tuvo un resultado *feliz*, en la medida en que propició que en las pasadas elecciones se eligieran 6 mujeres gobernadoras, en un hecho político sin precedentes.

Es difícil asumir que una determinación judicial con efectos tan positivos pueda derivar de argumentos frágiles o resbaladizos, como afirmar que el INE no tenía facultades para regular las condiciones de paridad en cargos unipersonales porque es atribución del Poder legislativo y, al mismo tiempo, obligar directamente a los partidos a la postulación paritaria no prevista expresamente en la Constitución. Asimismo, la sentencia asume que la “paridad en todo” incluye los cargos unipersonales, sin analizar las propiedades relevantes, a partir de las diferentes “condiciones de la paridad”, o sus posibles alcances suprainclusivos.

Hemos dicho también que existen diferentes “concepciones de la paridad” (estricta, flexible, sincrónica o alternativa), y que la *paridad* es un concepto jurídico-político indeterminado o esencialmente controvertido, tanto en su aspecto lingüístico, como en sus problemas lógicos de consistencia y congruencia. Es además una noción vaga, intensional y extensionalmente, y con una estructura normativa híbrida o de tipo mixto. Así, la *paridad*, como un concepto complejo y pragmáticamente ambiguo, admite desacuerdos que deben reconducirse a partir de conceptos y prácticas interpretativas.

En México, la *paridad* es un principio constitucional ampliamente desarrollado por el TEPJF a través de sentencias y criterios jurisprudenciales. Asimismo, como derecho fundamental y principio en sentido estricto adopta la estructura de un “mandato de optimización” que permite maximizar la participación de las mujeres por encima del límite cuantitativo del 50%. Así,

el desarrollo progresivo de la *paridad* en México abarca los cargos unipersonales, a través de la regla de la transversalidad y la alternancia por periodo. No obstante, tal alcance resulta debatible, atendiendo a su formulación constitucional, lo que obliga a reflexionar sobre si, en efecto, estamos frente a una *laguna normativa* o un simple “vacío legal” que deja al legislador y a los partidos en libertad de configuración y de actuación, respectivamente.

Lo anterior es relevante, además, porque existe un abanico amplio de “condiciones para la paridad” que van desde normas laxas relacionadas con la garantía general de igualdad, hasta acciones afirmativas para la reserva total de candidaturas en una elección. Tal diversidad, vinculada a la estructura normativa de la paridad, hace necesario que las medidas que se adopten y las condiciones que se impongan deriven del mayor consenso y la mayor deliberación a fin de que la *paridad* no resulte sólo en una medida oportunista que propicie fraudes a la representación, frustrando su finalidad cualitativa y no sólo cuantitativa.

Adquiere importancia aquí el papel de los tribunales ante ausencias u omisiones legislativas cuyo desarrollo requiere un balance o ponderación de diversos principios. Siguiendo a Luigi Ferrajoli, una de las principales garantías primarias está en la obligación de establecer una *legislación de actuación y desarrollo* que establezca garantías efectivas *fuertes* para el ejercicio de los derechos. Cuando se establece una garantía primaria en la Constitución, como es la *paridad*, se espera que la misma sea efectiva. De no ser así, la ausencia de garantías propicia una crisis de legitimidad y debilita los derechos. Como apunta el propio Ferrajoli, en la laguna o ausencia de desarrollo de los derechos constitucionales reside el principal factor de ilegitimidad constitucional de nuestros ordenamientos.⁶⁰ De ahí la relevancia de la jurisdicción, como garantía secundaria —que ponga coto a las lagunas a través de sentencias integrativas, manipulativas o, incluso, sustitutivas— como una cuestión de primer orden pues se trata de vicios del ordenamiento. De hecho, se reconoce la discrecionalidad (interpretativa) y la necesidad de “inventiva” o “imaginación judicial”, cuando es preciso garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, más allá de la letra y las lagunas legislativas.

No obstante, no toda laguna debe ser llenada por el intérprete, sólo aquellas *aparentes* que no implican normas de desarrollo en sentido estricto, las lagunas *reales* deben priorizar la acción del legislativo, máxime cuando se requiere del balance de principios y la definición de alternativas. De ahí la

⁶⁰ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 1. Teoría del derecho y 2. Teoría de la democracia, Trotta, Madrid, 2011, pp. 644-654, 857-861 y 76, 77, 94 y 95, respectivamente.

preferencia por la legislación. Principalmente, en aquellos casos en que la normativa no ofrece ningún principio regulativo (ya sea materia penal, administrativa o electoral), pues puede comprometerse, no sólo la legitimación formal de la jurisdicción, sino también su legitimación sustancial de tutela de los derechos fundamentales.⁶¹ Si no existe apoyo legal alguno, incluso la inventiva o discrecionalidad judicial tiene límites. Particularmente, cuando se requieren medidas positivas para el ejercicio de los derechos de autonomía y representación política.

Al momento de escribir estas líneas (octubre de 2021) está pendiente la forma en que el Congreso de la Unión cumplirá con el mandato del tribunal para legislar en materia de paridad en cargos unipersonales. El debate está abierto. Para el siguiente proceso electoral (2022-2023), el INE adoptó nuevos lineamientos en los que se establece el deber de los partidos de postular 3 mujeres en las 6 candidaturas a las gubernaturas estatales que se elegirán el próximo año.⁶² El acuerdo no fue impugnado, lo que permite afirmar que existe un consenso derivado de la deliberación y la transformación de las pautas de negociación política. Es un buen augurio, porque la *paridad* impuesta no necesariamente propicia el cambio cultural que, en el fondo, es la mejor garantía de su eficacia.

⁶¹ Al respecto, Ferrajoli distingue entre fuentes de legitimación formal (sujeción del juez a la ley) y sustancial (capacidad de tutela o garantía de los derechos fundamentales). “Ninguna de las dos fuentes [de legitimación] puede ser sacrificada sin graves desequilibrios institucionales y sin peligros para la salvaguardia de la jurisdicción”. La segunda fuente “jamás puede ser satisfecha si falta completamente la primera”. Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 918.

⁶² Acuerdo INE/CG1446/2021.