

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO*

“[...] una democracia incluyente, que abogue por la distribución igualitaria del poder a todos los niveles, no se contempla como una utopía (en el sentido negativo del término), sino como, quizá, la única manera de salir de la crisis actual”.

Takis Fotopoulos

SÍNTESIS: La representación constituye una de las notas distintivas de los regímenes democráticos; no obstante, el logro de una auténtica representación descriptiva hace mayormente probable la representación sustantiva, sobre todo, para los grupos minoritarios. La pluralidad en los órganos colegiados electos popularmente no tan solo se logra con la participación de ideologías, sino también con representantes provenientes de sectores sociales en desventaja, como las personas transgénero, transexuales, intersexuales o *muxes*.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Representación de las minorías (grupos en desventaja)*. III. *La auto adscripción de género*. III.1. *Marco referencial*; III.2. *Antecedentes*; III.3. *Litis*; III.4. *Decisión*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

En un régimen democrático como el nuestro, uno de los presupuestos ligados al ejercicio de la ciudadanía es la representación política, cuya importancia resulta relevante y por demás significativa, debido a que, mediante ella, el pueblo ejerce su soberanía a través

* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de los Poderes de la Unión, así como los de los Estados y la Ciudad de México¹.

Muchos son los rasgos que caracterizan a los denominados regímenes democráticos², sin embargo, la pluralidad en la conformación de los órganos colegiados de decisión política constituye una de sus manifestaciones más distintivas, la cual se logra mediante el acceso a la representación de los diversos grupos y segmentos sociales en un determinado espacio territorial (demarcación, municipio, distrito, circunscripción, etc.).

La inclusión, como uno de los elementos esenciales de la democracia, permite la diversidad de los órganos colegiados, y a su vez, potencia la posibilidad de beneficios en favor del cuerpo representado. Esto, debido a que un órgano representativo conformado por representantes del mismo sexo o de la misma etnia, por ejemplo, difícilmente tendría la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias, como sería con un órgano en el cual estas diversidades estuvieran representadas³.

Desde el plano de la doctrina, la representación política ha sido dividida para su estudio en representación *descriptiva* y *sustantiva*. Así, mientras la representación descriptiva es la similitud entre los representantes y los representados; la representación sustantiva se refiere a la congruencia entre las acciones de los representantes y los intereses de los representados, es decir, que los intereses de los representantes

¹ La Constitución Política Federal dispone: “*Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]*”

² O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión”, en: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, DRALC-PNUD, Argentina, Águilas, 2004, p. 152.

³ Jardim Pinto, Céli Regina, “El objetivo de una perspectiva de género”, en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 178

se identifiquen con los de la comunidad, lo que se obtiene si los representantes forman parte del público al que sirven⁴.

Sin embargo, es frecuente que en su papel de electorado, los grupos sociales brinden el respaldo de su voto a candidaturas que si bien, defienden sus causas y presentan proyectos a su favor, no formen parte ni provienen del grupo representado, lo que conlleva a la existencia de una brecha en el plano de la representación descriptiva, como aun sucede tratándose de personas discapacitadas, indígenas, personas de mayor edad o quienes forman parte de la comunidad LGBTTTTI, por citar algunos ejemplos. Lo anterior, sin embargo, de ningún modo descalifica las medidas legislativas, ahora vigentes, que les han brindado beneficios a esos grupos o sectores sociales.

El marco conceptual antes expuesto tiene como propósito resaltar la importancia que tiene dentro de los regímenes democráticos, la representación, y de manera particular, la *descriptiva*, así como los beneficios que ello puede traer consigo para los grupos minoritarios y en desventaja. Uno de los *desafíos de la democracia incluyente* es hacer visibles en los órganos de representación política a las minorías que se encuentran en un plano de desventaja social, política, económica, etc.

A partir de la perspectiva delineada, en el presente ensayo, se examinará el caso de las solicitudes de registro de candidaturas, a partir de la auto adscripción de género, realizada por la persona aspirante y el partido político o coalición postulante, para concejalías en los Ayuntamientos del estado de Oaxaca. Para ello, en forma previa, se expondrán algunas notas sobre el concepto de los grupos minoritarios, las acciones afirmativas y algunos ejemplos de su implementación en el plano de los procesos electorales. Posteriormente se abordará el caso resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para finalmente, exponer algunas conclusiones en torno a la participación política de los grupos minoritarios (y en desventaja) en favor de quienes se estableció la medida de mérito.

⁴ Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. pp. 92 y 223.

II. REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS (GRUPOS EN DESVENTAJA)

El artículo 1º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías⁵, hace alusión de las *minorías* sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, disponiendo que los Estados protejan su existencia; sin embargo, este instrumento omite definir cuáles son los grupos que podrían considerarse, desde el plano internacional o interno, como integrantes de las “minorías”.

En una publicación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se expone, por una parte, que con frecuencia se formula el planteamiento de si, por ejemplo, constituyen minorías las personas que tienen discapacidades, las personas que pertenecen a ciertos grupos políticos o las personas que tienen una orientación sexual o una identidad sexual particulares (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o intersexuales); y por otra parte, que si bien, la mencionada Declaración sobre las Minorías se refiere a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas: “es también importante luchar contra las discriminaciones múltiples y hacer frente a las situaciones en que una persona perteneciente a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística es también objeto de discriminación por otros motivos tales como su género, su discapacidad o su orientación sexual”⁶.

Como se observa, en un grupo minoritario sus integrantes pueden estar en una situación de desventaja.

Dentro del plano de la representación descriptiva, cabe resaltar que una medida encaminada a lograrla —tratándose de los grupos minoritarios y en desventaja— son las denominadas *acciones afirmativas*, que encuentran sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material, el cual toma en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada en la resolución 47/135, 18 de diciembre de 1992.

⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, Nueva York y Ginebra, 2010, pp. 3 y 4.

sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros⁷. Dichas medidas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales⁸.

Es de hacer notar que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, que pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria⁹.

Como experiencias, cabe referir que durante el desarrollo de los procesos electorales y en el espacio administrativo-laboral, se han visto casos relacionados con la implementación de *acciones afirmativas*:

Acción afirmativa indígena. En el acuerdo INE/CG508/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso la implementación de una acción afirmativa indígena, al considerar como un hecho notorio, que la participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados es baja, y que el dato en ese momento más reciente arrojaba que en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente el 2.8% eran ocupadas por personas indígenas (solo 14, de las cuales, 4 eran mujeres, esto es, el 0.8%). Así, se estableció que cada uno de los partidos políticos postulantes

⁷ Jurisprudencia 43/2014, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 12 y 13.

⁸ Jurisprudencia 30/2014, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 11 y 12.

⁹ Jurisprudencia 11/2015, con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”., consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 13-15.

de candidaturas a diputaciones federales, debían incluir, al menos, 12 candidaturas indígenas, en algunos de los 28 Distritos electorales uninominales que cuentan con más del 40% de población indígena; y en cumplimiento al principio de paridad, la mitad debían integrarse por mujeres indígenas y la otra mitad por hombres indígenas. Además, a fin de garantizar una representatividad efectiva de las comunidades y pueblos indígenas se consideró suficiente el criterio de auto adscripción o de conciencia de identidad indígena¹⁰.

Este acuerdo se modificó por la Sala Superior, ampliando a 13 los distritos electorales uninominales a considerar con mayor población indígena, y determinando para ellos el registro obligatorio de candidaturas indígenas, de las cuales, 7 deberían ser de personas del mismo género; precisándose que para la postulación de candidaturas se debía acreditar objetivamente una auto adscripción calificada, esto es, tener un vínculo con la comunidad indígena que se pretendiera representar¹¹.

Acción afirmativa joven. Durante el proceso electoral ordinario 2012-2013, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) aprobó un acuerdo por el que realizó la sustitución de candidatas y candidatos a diputaciones por el principio de representación proporcional. En el caso que interesa, se sustituyó a la candidata suplente de la segunda fórmula de la lista respectiva presentada por el Partido de la Revolución Democrática¹².

¹⁰ Cfr. “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, identificado con la clave INECG508/2017, de 8 de noviembre de 2017.

¹¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia: Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, Sala Superior, 14 de diciembre de 2017.

¹² “ACUERDO: CG-IEEPCO-47/2013, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS SUSTITUCIONES DE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2012-2013”, de 10 de junio de 2013.

Contra dicho acuerdo, la candidata registrada como propietaria en el lugar número 10 de la lista de diputaciones plurinominales, presentó *per saltum*, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales, en la cual, entre otras cuestiones, adujo que la sustitución realizada violaba lo dispuesto en el artículo 8º, inciso f), del Estatuto del PRD, en relación con la afirmativa joven. En la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa se consideró que, de conformidad con la regla contenida en el Estatuto partidista, se preveía que, para la postulación de candidaturas de representación proporcional, en cada grupo de cinco candidaturas, por lo menos una debe integrarse por una o un joven menor de treinta años. Del examen de la documentación obrante en el expediente, se concluyó que la candidata registrada como suplente era en ese entonces mayor de treinta años, por lo que, acorde con la acción afirmativa joven, la candidatura debía corresponder a una mujer, menor de treinta años. Un punto a resaltar es que la Comisión Política Nacional del citado partido político adujo que la sustitución por renuncia acordada se había efectuado con apego al principio de autodeterminación, sin embargo, se razonó que la acción afirmativa joven derivó de su propia normativa, la cual fue concebida en el ámbito del principio de autodeterminación del instituto político. En consecuencia, se revocó el acuerdo impugnado y se ordenó a la mencionada Comisión que, en ejercicio de su facultad discrecional, emitiera un nuevo acuerdo de sustitución, a fin de cumplir con la afirmativa joven prevista por su normativa interna¹³.

Acción afirmativa para mujeres en materia laboral. En el acuerdo CG224/2013, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, aprobó los lineamientos de un concurso público para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del propio Instituto, como medida especial de carácter temporal, dirigida en favor de las mujeres. Entre los datos estadísticos que en dicho acuerdo se expusieron, se resalta que en ese entonces: la estructura del Servicio Profesional Electoral del IFE se integraba con un total de 2,246 plazas, de las cuales 2,062 se encontraban adscritas en órganos desconcentrados y 184 en oficinas centrales; de las plazas ocupadas, 1,650 se encontra-

¹³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-544//2013 y acumulado*, Sala Regional Xalapa, 26 de junio de 2013.

ban cubiertas por hombres y 460 por mujeres, lo que representaba el 78.20% y 21.80% respectivamente, mientras 136 plazas estaban vacantes. Se expuso que los datos reproducidos reflejaban el fenómeno denominado “techo de cristal”, dado que las mujeres no accedían a los puestos de niveles jerárquicos más altos, pues en las delegaciones solo había 3 mujeres de 32 que representan un poco más del 9% y en juntas distritales solo había 31 mujeres de 300 plazas (10.84%)¹⁴. Dicho acuerdo se impugnó por 27 hombres, mediante la presentación de demandas de juicio para la protección de sus derechos político-electorales. Al resolverse tales medios de impugnación, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado¹⁵.

Los casos antes citados, constituyen algunos referentes que resaltan a las acciones afirmativas como mecanismos que, desde cualquier punto de vista, posibilitan una *democracia incluyente*, en el sentido más sublime de la acepción.

III. LA AUTO ADSCRIPCIÓN DE GÉNERO

Uno de los asuntos que reviste importancia para ilustrar en el entorno de los desafíos de la democracia inclusiva y la participación política de los grupos minoritarios es el relacionado con un acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprobaron lineamientos en materia de paridad de género a observar por los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el IEEPCO¹⁶.

¹⁴ Cfr.: “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013—2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL”, identificado con la clave CG224/2013, de 29 de agosto de 2013.

¹⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados*, Sala Superior, 21 de octubre de 2013.

¹⁶ Cfr.: Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, “ACUERDO IEEPCO-CG-76/2017, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca 109

III.1. Marco referencial

En el artículo 16 de los lineamientos, el Consejo General del IEEPCO dispuso la acción afirmativa siguiente: “*En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate*”¹⁷.

En complemento, cabría formular algunas precisiones relacionadas con las características de las personas que alude el dispositivo de mérito.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con apoyo en diferentes fuentes orgánicas internacionales, expone los conceptos siguientes¹⁸:

Transgénero o persona trans: Cuando la identidad o la expresión de género de una persona es diferente de aquella que típicamente se encuentran asociadas con el sexo asignado al nacer. El término *trans*, es un término sombrilla utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no con-

OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES E INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

¹⁷ Cfr.: Anexo del Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017: “LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

¹⁸ Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, Serie A No. 24, párr. 32.

formidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste.

Persona transexual: Son las que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y optan por una intervención médica —hormonal, quirúrgica o ambas— para adecuar su apariencia física-biológica a su realidad psíquica, espiritual y social.

Intersexualidad: Comprende todas aquellas situaciones en las que la anatomía sexual de la persona no se ajusta físicamente a los estándares culturalmente definidos para el cuerpo femenino o masculino. Una persona intersexual nace con una anatomía sexual, órganos reproductivos o patrones cromosómicos que no se ajustan a la definición típica del hombre o de la mujer.

Muxe: La palabra “muxe” es una adaptación zapoteca de “mujer”. Sin embargo, una *muxe* no es mujer, ni tampoco es hombre. Por eso a las *muxes* les llaman el tercer género, que es un género ampliamente reconocido en la sociedad juchiteca. Cuando un hombre se considera *muxe*, generalmente trabaja como cualquier otra mujer y cumple con los deberes sociales femeninas. De esa manera gana todo el respeto y el reconocimiento de la gente¹⁹.

III.2. Antecedentes

Entre el 7 y el 25 de marzo de 2018, los partidos políticos y coaliciones presentaron ante el Instituto Local las solicitudes de registro a candidaturas para concejalías de los ayuntamientos regidas por el sistema de partidos políticos. En su oportunidad, el Consejo General del IEEPCO realizó en forma supletoria el registro de las candidaturas a concejalías de los ayuntamientos²⁰.

¹⁹ Corkovic, Laura Miroslava, *La cultura indígena en la fotografía mexicana de los 90s* (Tesis doctoral), Universidad de Salamanca, Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Historia del Arte / Bellas Artes, 2012, p. 338.

²⁰ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, “ACUERDO IEEPCO-CG-32/2018, POR EL QUE SE REGISTRAN DE FORMA SUPLETORIA LAS CANDIDATURAS A CONCEJALÍAS A LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, POSTULA-

El 7 de mayo de 2018, ciudadanas que se identificaron como representantes de colectivos transgénero, presentaron escrito de queja ante el Instituto Local, con el objeto de denunciar a candidaturas, partidos y coaliciones, por presuntas violaciones a la normatividad electoral, debido a una “*supuesta usurpación de identidad trans*” con la finalidad de cumplir con el principio de paridad. El 1 de junio siguiente, el Consejo General del IEEPCO resolvió el procedimiento sancionador ordinario, y determinó: a) La cancelación definitiva del registro de diecisiete candidaturas; b) La imposición de una amonestación pública a los partidos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática; y c) La supresión de dieciocho meses de prerrogativas para gasto ordinario a los partidos Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano²¹.

Entre el 5 y 8 de junio de 2018, los partidos Nueva Alianza, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, así como siete personas, presentaron demandas de juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales, respectivamente, para controvertir, *per saltum*, la resolución recaída al procedimiento especial sancionador. El 13 siguiente, la Sala Superior del TEPJF determinó procedente el ejercicio de la facultad de atracción solicitada en dos medios de impugnación promovidos, por lo que ordenó que se llevara a cabo el trámite y turno correspondiente²².

III.3. *Litis*

En la sentencia dictada al resolver el expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados²³, la controversia se circunscribió a dos grandes temas:

DAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018”, 20 de abril de 2018.

²¹ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. “RESOLUCIÓN IEEPCO-RCG-04/2018, DEL CONSEJO GENERAL CORRESPONDIENTE AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR NÚMERO CQDPCE/POS/005/2018”, 1 de junio de 2018.

²² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-56/2018 y acumulado*, Sala Superior, 13 de junio de 2018.

²³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-304/2018 y acumulados*, Sala Superior, 21 de junio de 2018.

a) La definición de la vía primigenia a través de la que se debía cuestionar el registro de las candidaturas de diversas personas que se ostentaron como transgénero. Lo anterior, debido a que se planteó que el procedimiento sancionador ordinario no era la vía para cuestionar la postulación de las candidaturas que se registran por los partidos políticos en función del cumplimiento a la paridad de género, toda vez que ello implicaría permitir que la autoridad administrativa electoral revoque determinaciones propias; y

b) Si el cumplimiento de la paridad de género podía ser objeto de análisis por parte de la responsable, para efectos de garantizar la postulación paritaria de candidaturas. Al respecto, se expuso que cuatro demandantes consideraron que debía subsistir la candidatura a la que se les postuló en su calidad de mujeres, ya que la auto adscripción prevista en los lineamientos para la postulación de candidaturas a integrantes de los ayuntamientos no exigía mayor requisito que la manifestación de autoadscribirse al género correspondiente.

III.4. Decisión

La Sala Superior consideró fundado el agravio en el que se cuestionó que las candidaturas de quienes se ostentaron como transgénero, no podían ser canceladas a través de un procedimiento ordinario sancionador.

Expuso, que la normativa electoral local prevé, por una parte, un catálogo que contiene los diferentes sujetos de responsabilidad, susceptibles de cometer infracciones a las disposiciones electorales, las conductas que pueden llevar a cabo tales sujetos de responsabilidad y que constituyen infracciones a la normatividad electoral, así como el catálogo de sanciones aplicables al actualizarse la violación de las disposiciones legales. Asimismo, que el Consejo General del IEEPCO tiene la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral local, dentro del marco normativo establecido en la Constitución y la ley.

Razonó que, al haberse cancelado las candidaturas a concejalías en determinados ayuntamientos del estado de Oaxaca, derivado de

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca 113

que se denunció que diversas personas se auto adscribieron al género femenino para ser postuladas en las posiciones reservadas para ese género, el Consejo General en cita no se ajustó a lo dispuesto en la normativa, al no contar con atribuciones para actuar como lo hizo. Lo anterior, porque el acto finalmente analizado en el procedimiento ordinario sancionador, esto es, el acuerdo de registro de candidaturas a concejalías en determinados ayuntamientos del Estado de Oaxaca, no se ubica entre los supuestos de procedencia del citado procedimiento.

Consideró, que el procedimiento sancionador no es la vía idónea para controvertir el registro de una candidatura, como tampoco, la auto adscripción a cierto género, debido a que el registro de candidatos es un acto jurídico y no un hecho jurídico, por lo que, en principio, la mera declaración o manifestación en torno a una auto adscripción de género por sí sola, no puede ser objeto de sanción alguna, y mucho menos a través de un procedimiento sancionador, sobre todo, cuando el lineamiento del Instituto Local establece que en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o *muxes*, las candidaturas corresponderán al género al que la persona se auto adscriba.

Argumentó, que de las constancias relacionadas con el procedimiento ordinario sancionador, advirtió que algunas de las diligencias ordenadas para comprobar la existencia de fraude al cumplimiento del principio de paridad, eran discriminatorias, entre otras razones, porque la verificación de las redes sociales para advertir elementos indiciarios relativos a la identidad de género, así como la aplicación de cuestionarios a vecinos y habitantes de los municipios a que pertenecen las personas denunciadas eran invasivos y se basaban en cuestionamientos que resultaban discriminatorios y con un contenido precario del concepto de quién es una persona transgénero. Además, se consideró que las solicitudes hechas a diversas instituciones estatales y de salud pública, sobre información de las personas denunciadas, tenían una influencia desproporcionada para el reconocimiento de los derechos de las personas transgénero.

Por lo anterior, se determinó revocar la resolución del procedimiento ordinario sancionador, dejando sin efectos todo lo actuado y determinado en el mismo.

Ahora bien, al subsistir la controversia sobre la postulación paritaria de hombres y mujeres, la Sala Superior procedió al análisis de la legalidad y constitucionalidad del registro de candidaturas, a fin de garantizar que los actos de esa autoridad atiendan a los principios y valores que subyacen en el orden constitucional, en particular, los relativos a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la paridad de género en la postulación de candidaturas y los principios de certeza y de autenticidad de las elecciones.

Para ello, la sentencia se funda en un marco convencional vasto, en el cual se razona, entre otras cuestiones, que²⁴

- En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió promover por vez primera la protección de las personas transexuales, en la cual exhortó a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que no haya sanciones penales, detenciones, torturas o pena de muerte por estos motivos; y derivado de esto, en 2011, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos publicó un informe en el que recomendó a los Estados facilitar “el reconocimiento legal del género preferido por las personas trans y disponer de lo necesario para que se vuelvan a expedir los documentos de identidad pertinentes con el género y el nombre preferidos”.
- Desde 2008, en diversas resoluciones relacionadas con las violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas debido a su orientación sexual o su identidad de género, la Asamblea General de la OEA ha instado a los Estados a tomar medidas encaminadas a prevenir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, mediante la implementación de políticas y procedimientos que garanticen una protección adecuada a las personas intersexuales.
- En la Observación General No. 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se señala que los Estados deben “decididamente implementar medidas que prohíban la discriminación interseccional que pueden sufrir las mujeres por su identidad de género, orientación sexual, religión, edad, o raza”.

²⁴ Cfr. Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, párr. 273-295.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe “Violencia contra las personas LGBTI”, ha señalado que las obligaciones de los Estados no solo se limitan a investigar, juzgar y sancionar crímenes en contra de las personas LGBTI, sino que además deben garantizar el acceso pleno a la justicia, la adopción de medidas legislativas para erradicar la discriminación, prevenir la violencia y garantizar su plena inclusión en la sociedad.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana, al encontrarse ligada al concepto de libertad y a la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, así como al derecho a la protección de la vida privada; y que un aspecto central del reconocimiento de la dignidad lo constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.
- En los códigos de la Ciudad de México, Michoacán y Nayarit, así como en la Ley de Identidad de Género de Argentina, solo se requiere la manifestación voluntaria de las personas respecto de la identidad sexo-genérica para el cambio de sexo en el acta de nacimiento.
- En sentencias de tribunales constitucionales de países como Alemania, India, Malasia y Pakistán, se ha señalado la necesidad de que el derecho de toda persona a elegir la orientación sexual, identidad de género o sexo con el que se sientan plenamente identificados, sea reconocido por el Estado y tutelada de forma tal que permita potenciar el ejercicio de sus derechos humanos.
- En el amparo directo 6/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la identidad de género se integra no solo de un aspecto morfológico sino, primordialmente, de acuerdo con los sentimientos y convicciones más profundas de pertenencia o no al sexo que le fue legalmente asignado al nacer y que será

de acuerdo con ese ajuste personalísimo que cada sujeto decida que proyectará su vida, puesto que el alcance de la protección del derecho a la identidad de género tutela la posibilidad de proyectar dicha identidad en las múltiples áreas de la vida.

A partir de lo anterior, se señaló que la auto adscripción como elemento esencial de identidad para que el registro de una candidatura sea computada en espacios destinados a un género específico, no se traduce en una afectación al principio de paridad de género, pues el Estado mexicano tiene el deber de garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como el reconocimiento a la identidad de género, a partir de la manera en que cada persona se autopercebe; por lo que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar su registro dentro de las candidaturas del género atinente.

Resaltó que, dada la obligación del Estado de proteger la paridad en la postulación de las candidaturas, es necesario que esa manifestación se encuentre libre de vicios y sea acorde con la finalidad perseguida por el Constituyente, consistente en que la integración de los órganos de gobierno de representación popular permita la inclusión de hombres y mujeres, en base al principio de paridad.

Consideró que las autoridades encargadas de la organización y calificación de los comicios, se encuentran vinculadas a respetar la auto adscripción de género de las personas, en atención a la obligación del reconocimiento de la identidad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad; sin embargo, frente a la existencia de elementos claros, unívocos e irrefutables, de que alguna manifestación de auto adscripción de género se emitió con la finalidad de obtener un beneficio indebido, en perjuicio de los bienes y valores protegidos en el orden constitucional, en particular, los relativos a la paridad de género, la certeza y al de autenticidad de las elecciones, el órgano electoral se encuentra obligado a analizar la situación concreta, a partir de los elementos con los que cuente, sin imponer cargas a los sujetos interesados y mucho menos generar actos de molestia que impliquen la discriminación de la persona que aspira a ser registrada a una candidatura.

Expuso, que la manifestación que carezca de los elementos de espontaneidad, certeza y libertad, es insuficiente para cumplir con el

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca 117

principio constitucional de paridad en la postulación de candidatos entre hombres y mujeres.

Del análisis de los medios de prueba obrantes en actuaciones, la Sala Superior confirmó 2 de las 17 candidaturas a concejalías, en razón de que la sola manifestación de pertenecer a un género por parte de esas personas se hizo desde el principio del periodo de registro; y determinó la cancelación de las 15 restantes, porque al principio fueron registradas como hombres, y debido a un requerimiento formulado por el incumplimiento de la paridad de género, se solicitó posteriormente de nueva cuenta el registro de esas personas, con una auto adscripción como mujeres trans. Además, en 13 de las 15 candidaturas canceladas se objetó la autenticidad de la firma contenida en el escrito de auto adscripción como mujeres.

IV. CONCLUSIONES

El caso de referencia pone en relieve dos puntos de vista relacionados con los desafíos de la democracia incluyente, en el rubro de la participación política de los grupos minoritarios. Uno, que lleva a calificar como plausible la medida implementada, y otro que lleva al rechazo de conductas que se realizan en detrimento de la participación política de los grupos en desventaja.

La apertura de espacios que brinden a las *personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes*, una oportunidad efectiva para poder postularse a un cargo de elección popular se configura como uno de los avances significativos de la democracia incluyente.

Además, con medidas de este calado, se da cumplimiento a la obligación general de *garantía* previsto en el artículo 1º, párrafo tercero, del Pacto Federal²⁵.

Cabe apuntar, que la obligación de *garantizar* tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho y de mejorarlo. En esencia, se trata

²⁵ “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización de los derechos. Para ello requiere la remoción de todo aquello que los restrinjan, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de garantizar implica “el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”²⁶.

El cumplimiento de la mencionada obligación general queda de manifiesto, dada la existencia de marco jurídico que permite la participación política de integrantes de un grupo minoritario y en desventaja; a lo que habrá que sumar el diseño institucional que permite vigilar el cumplimiento de las normas relativas y la implementación de medidas para ello, por parte de los organismos públicos administrativos y judiciales electorales.

Sin embargo, en un polo diverso, como un aspecto negativo, resalta que las acciones afirmativas en el caso, si bien podrían considerarse como medidas administrativas tendentes a caracterizar la democracia oaxaqueña como incluyente, se vieron desvirtuadas, derivado de que se pretendió obtener un beneficio recurriéndose a prácticas de simulación en detrimento de la representatividad de un grupo social específico, en favor de quienes se implementaron tales medidas. Con ello, los valores y principios que sustentan la democracia representativa pierden su razón de ser.

Ahora bien, la obligación de promover implica: a) proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos, y b) sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos para su respeto y promoción. El proveimiento de información obliga al Estado a que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, así como a garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos, lo que a veces requiere nulificar los incentivos institucionales formales e informales que obstacu-

²⁶ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO México 2013, p. 71.

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca 119

licen ese ejercicio, lo que conecta la obligación de promocionar con la de garantía. Por otro lado, la obligación de promover, en la vertiente de sensibilizar a las personas para que respeten y promuevan sus derechos, es de carácter positivo (supone acciones a cargo del Estado) y de cumplimiento progresivo, siendo el objetivo principal lograr cambios en la conciencia pública para desarrollar el empoderamiento de la ciudadanía desde/para los derechos²⁷.

Aun cuando existen mecanismos de exigibilidad que posibilitan demandar el cumplimiento de las medidas constitucionales, legislativas o reglamentarias, implementadas en favor de los grupos minoritarios, uno de los desafíos de la democracia inclusiva, tratándose de la participación política de grupos minoritarios (y en desventaja), consiste en la implementación de medidas encaminadas a la sensibilización de partidos políticos y ciudadanía en general, mediante la promoción de una cultura política fundada en la apertura, la tolerancia y la inclusión de los diversos grupos sociales, específicamente, los que se encuentran en desventaja, con el fin de que se respete su participación en las elecciones populares.

Por encima de las diferencias biológicas y culturales, la democracia incluyente es un espacio propicio para que la representación descriptiva allane el camino hacia la conformación verdaderamente plural de los órganos colegiados de representación popular, no tan solo en el aspecto ideológico, sino también, en la diversidad de sus integrantes, lo que haría factible que las personas provenientes de grupos sociales minoritarios y en desventaja, también participen en la toma de decisiones.

V. REFERENCIAS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, Nueva York y Ginebra, 2010.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobada en la resolución 47/135, 18 de

²⁷ *Ibidem*, pp. 78 a 81.

diciembre de 1992. Consultable en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx> Consulta realizada el 4 de octubre de 2018.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.

CORKOVIC, Laura Miroslava, *La cultura indígena en la fotografía mexicana de los 90s* (Tesis doctoral), Universidad de Salamanca, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia del Arte / Bellas Artes, 2012.

CORTE IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, “ACUERDO IEEPCO-CG-32/2018, POR EL QUE SE REGISTRAN DE FORMA SUPLETORIA LAS CANDIDATURAS A CONCEJALÍAS A LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, POSTULADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018”, 20 de abril de 2018.

— “ACUERDO IEEPCO-CG-76/2017, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES E INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”, 18 de diciembre de 2017.

— “ACUERDO: CG-IEEPCO-47/2013, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS SUSTITUCIONES DE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2012-2013”, de 10 de junio de 2013.

— “RESOLUCIÓN IEEPCO-RCG-04/2018, DEL CONSEJO GENERAL CORRESPONDIENTE AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR NÚMERO CQDPCE/POS/005/2018”, 1 de junio de 2018.

La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca 121

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013—2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL”, identificado con la clave CG224/2013, de 29 de agosto de 2013.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, identificado con la clave INECG508/2017, 8 de noviembre de 2017.

JARDIM PINTO, Céli Regina, “El objetivo de una perspectiva de género”, en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

O’DONNELL, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión”, en: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, DRALC-PNUD, Argentina, Águilas, 2004.

SERRANO, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO México, 2013.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-304/2018 y acumulados*, Sala Superior, 21 de junio de 2018.

— *Sentencia: Solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-56/2018 y acumulado*, Sala Superior, 13 de junio de 2018.

— *Sentencia: Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017*, Sala Superior, 14 de diciembre de 2017.

— *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-544//2013 y acumulado*, Sala Regional Xalapa, 26 de junio de 2013.

— *Sentencia: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados*, Sala Superior, 21 de octubre de 2013.