
Escrito de *Amicus Curiae*

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

**SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA
POR EL ESTADO DE GUATEMALA**

**“Sobre la democracia y su protección en el Sistema
Interamericano de Derechos Humanos”**

Presentada por
**Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
y Campaña GQUAL**

17 de noviembre de 2025



ÍNDICE

I.	Introducción y objeto de la intervención	3
II.	Criterios de interpretación que deben guiar la Opinión Consultiva	4
III.	El derecho a la democracia en el SIDH y las obligaciones estatales respecto de este	5
IV.	El derecho a la igualdad en la participación y representación pública y política como un componente esencial de la democracia	12
	A. El derecho a la participación en la vida política y pública	12
	B. El derecho a la igualdad en la participación en la vida política y pública y su aplicación respecto de las mujeres	14
V.	La paridad de género como medida de la igualdad en la representación democrática	20
	A. El derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres en la participación pública y política	20
	B. La paridad como medida de igualdad en la representación	22
	C. Obligaciones derivadas de la paridad como medida de la igualdad	26
	D. La paridad como práctica de los Estados Miembros de la OEA	28
VI.	La falta de cumplimiento con el principio de paridad de género en la participación y representación pública y política genera la aplicación de un test de escrutinio estricto para su justificación	35
VII.	Conclusión y petitorio	38

I. Introducción y objeto de la intervención

El presente escrito de *Amicus Curiae*¹ tiene por objeto ilustrar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte”, “Corte IDH” o “Corte Interamericana”) sobre los estándares aplicables en el marco de la solicitud de Opinión Consultiva formulada por el Estado de Guatemala sobre la democracia y su protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos² (en adelante, “SIDH”).

Teniendo en cuenta las preguntas presentadas por Guatemala, el *Amicus* se centrará en la obligación de los Estados de *garantizar y promover la democracia como un derecho humano, como un medio para el desarrollo social, político, económico y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, o bajo ambos supuestos y, específicamente, en la pregunta del sub-bloque B relativa a la obligación de los Estados de garantizar la paridad de género en las candidaturas y cargos públicos a la luz de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en adelante, “CADH”).

La **Campaña GQUAL** promueve la paridad de género en los espacios de toma de decisión, como medida para garantizar el derecho a la igualdad y fortalecer la legitimidad y el impacto de las instituciones que adoptan decisiones e implementan políticas que afectan los derechos de las personas. Nuestra labor se sustenta en el derecho internacional de los derechos humanos, que reconoce a la igualdad y a la inclusión en la representación como componentes esenciales de la democracia representativa, y que establece a la paridad de género como la medida necesaria de dicha igualdad cuando se trata de la participación de los dos grupos mayoritarios que conforman nuestras sociedades. En este marco, la paridad constituye al mismo tiempo una expresión del derecho a la igualdad y un mecanismo indispensable para garantizar en el ámbito de la participación, especialmente para las mujeres que, en toda su diversidad, continúan estando notoriamente subrepresentadas en los espacios de poder y decisión.

Si bien el derecho internacional y el interamericano han avanzado en el reconocimiento de estos principios, la Corte Interamericana aún no ha abordado de manera específica y sistemática los vínculos entre democracia representativa, igualdad y paridad de género, ni ha desarrollado la forma en que la CADH y otros tratados interamericanos protegen este aspecto de la igualdad y la representación.

La presente consulta ofrece a la Corte una oportunidad especialmente relevante para clarificar estos estándares y consolidar la comprensión de la paridad como un componente normativo de la democracia representativa. Resulta posible, en este marco, que la Corte examine la paridad como una obligación estatal derivada tanto del derecho a la igualdad sustantiva como del derecho a la

¹ Escrito elaborado por: Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional e integrante del Secretariado de la Campaña GQUAL; Claudia Martin, Co-Director Academy of Human Rights and Humanitarian Law American University Washington College of Law e integrante del Secretariado de la Campaña GQUAL; María Noel Leoni, Directora Ejecutiva Adjunta, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional e integrante del Secretariado de la Campaña GQUAL; Alejandra Vicente, Head of Law, REDRESS e integrante del Secretariado de la Campaña GQUAL; Ágatha Ciancaglini Troller, Coordinadora de Incidencia, Campaña GQUAL y Carmen Ponce Morena, Research Fellow, Campaña GQUAL.

² Corte IDH, Solicitud de Opinión Consultiva presentada por Guatemala ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Democracia y su protección ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de 6 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2025_spa.pdf

participación política y pública, y que identifique las medidas que los Estados deben adoptar para garantizarla y las consecuencias jurídicas de su omisión. Esta Opinión Consultiva también permitiría a la Corte señalar que la paridad constituye un estándar permanente de igualdad aplicable al diseño y funcionamiento de los sistemas democráticos.

El desarrollo de estos estándares por parte de la Corte fortalecería la protección interamericana de la igualdad, consolidaría una comprensión coherente de la democracia representativa y proporcionaría a los Estados una guía clara y precisa acerca de sus obligaciones para asegurar la representación paritaria y para remover las barreras estructurales que históricamente han impedido la participación plena y efectiva de las mujeres en la vida pública.

II. Criterios de interpretación que deben guiar la Opinión Consultiva

A fin de responder a las consultas planteadas por el Estado de Guatemala y en la tarea de especificar el contenido y alcance de las obligaciones asumidas por los Estados bajo la CADH para prevenir afectaciones y garantizar los derechos allí previstos, la Corte Interamericana debe tomar en consideración la normativa internacional e interamericana sobre igualdad sustantiva y participación plena en la vida pública y política en el marco de la democracia representativa. Ello es coherente con la premisa de que la garantía del ejercicio de la democracia es una obligación jurídica internacional, de acuerdo con los fundamentos de la Carta Democrática Interamericana (en adelante, “CDI”).

La Corte ha señalado reiteradamente que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, conforme al artículo 29 de la CADH y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tomando en cuenta cambios sociales y económicos, así como estándares progresivos desarrollados en el ámbito de los derechos humanos³.

Como se desarrollará más adelante, la Corte Interamericana debe considerar, como lo ha hecho en otros procesos, las normas internacionales existentes en la materia tanto en el marco de la Organización de Estados Americanos (en adelante, “OEA”) como de Naciones Unidas, así como guías esenciales para la interpretación del alcance de las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA. Entre las normas más relevantes para las preguntas abordadas en este escrito de *Amicus Curiae* se encuentran la CDI y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “CEDAW”) y sus Recomendaciones Generales No. 23 relativa a la vida política y pública, No. 25 sobre medidas especiales de carácter temporal y, fundamentalmente, No. 40 sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones del Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “Comité CEDAW”). Como así también la Recomendación General No. 25 del Comité de Derechos

³ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 43. Véase también: Corte IDH. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114 y *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, parr. 49.

Humanos de Naciones Unidas (en adelante, “CDH”) relativa a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto.

Adicionalmente, la Corte debe considerar como fuentes secundarias la jurisprudencia y desarrollos legales sobre la materia, así como resoluciones, pronunciamientos y declaraciones que hubieren sido adoptados a nivel internacional por los órganos autorizados⁴. Asimismo, esta Corte podría tomar en cuenta la costumbre internacional y los principios generales del derecho.

Finalmente, consideramos de relevancia que la Corte pueda nutrir su análisis teniendo en cuenta los numerosos desarrollos normativos y prácticas impulsadas por los Estados de la región que reflejan un avance sostenido hacia la paridad como principio democrático, así como numerosos desarrollos en el marco de la propia OEA que demuestran que dicho principio refleja un creciente consenso de los Estados Miembros y de la organización en lo que respecta a la forma en que debe distribuirse la representación en los puestos de liderazgo y toma de decisión entre varones y mujeres.

III. El derecho a la democracia en el SIDH y las obligaciones estatales respecto de este

El vínculo e interdependencia entre democracia y derechos humanos está plenamente reconocido tanto en el SIDH como en el Sistema Universal.

En el marco del SIDH, la Carta de la OEA proclama como principios que guían la organización el respeto de “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” así como el requisito de que ese objetivo se avance “sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”⁵. De igual manera, y en coincidencia con esos principios, resalta como uno de los propósitos esenciales de la organización, la promoción y consolidación de la democracia representativa, dado que —como lo señala su preámbulo— la democracia constituye una “condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”⁶. El Protocolo de Cartagena de Indias (en adelante, el “Protocolo”), en su carácter de instrumento de reforma a la Carta de la OEA, establece en su artículo 1 la modificación del preámbulo de la Carta, incorporando la afirmación de que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. A su vez, el artículo 2 del Protocolo incluye entre los principios fundamentales de la organización el deber de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. Finalmente, el artículo 3 dispone que los Estados Miembros de la OEA se comprometen, entre otros aspectos, con el principio según el cual “la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”⁷.

⁴ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, Op. Cit., párrs. 40 - 42.

⁵ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, adoptada en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001, artículo 3.

⁶ Ibídem, artículo 2.

⁷ Organización de los Estados Americanos, *PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (A-50) "PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS"*, adoptado en Cartagena de Indias, Colombia, el 5 de diciembre de 1985, artículos 1, 2, 3 y 45.

Por su parte, la CDI, en calidad de instrumento fundante en materia de democracia entre los Estados Miembros de la OEA, afirma que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”, y que este sistema político “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”⁸. Estos derechos incluyen no solo derechos civiles y políticos sino también derechos económicos, sociales y culturales.

A su vez, la CADH reafirma en su preámbulo el firme propósito de los Estados parte de consolidar un régimen fundado en la libertad personal y la justicia social, dentro del marco del respeto a las instituciones democráticas como guía para la aplicación de este instrumento en la región⁹. Asimismo, la centralidad del respeto a la democracia y los principios que la sustentan permean las disposiciones específicas de este tratado al determinar que la permisibilidad de restricciones a los derechos que garantiza solo puede operar sobre la base de justificar que estos límites, además de ser legales, deben ser necesarios en una sociedad democrática¹⁰.

La relación estrecha entre la democracia y la protección de los derechos humanos también se proclama en otros instrumentos interamericanos sobre la materia. Al igual que la CADH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la “DADH”) prevé que el ejercicio de los derechos consagrados por este instrumento solo puede limitarse “por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”¹¹. También el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “Protocolo de San Salvador”) enmarca la protección de los derechos consagrados en este instrumento en el compromiso firme de los Estados parte de consolidar un régimen democrático¹², en el cual las posibles restricciones que limiten su ejercicio estén basadas en la ley y se justifiquen por una necesidad específica en una sociedad democrática¹³.

En el sistema universal, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, concluyó que la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente entre sí. Adicionalmente, definió la democracia como “la libre expresión de la voluntad del pueblo para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, así como en su plena participación en todos los aspectos de su

⁸ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Op. Cit., artículo 7.

⁹ Preámbulo de la CADH, párr. 2.

¹⁰ Véase, *inter alia*, artículos 13, 16, 32 de la CADH.

¹¹ Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, adoptada en Bogotá, Colombia, 1948, artículo XXVIII.

¹² Organización de los Estados Americanos, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador—*, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, Preámbulo.

¹³ Ibídem, artículo 5.

vida”¹⁴. Asimismo, destacó la obligación de la comunidad internacional de apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia.

En el marco internacional de los derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha consolidado esta definición en respectivas resoluciones, reiterando la interdependencia entre democracia y derechos humanos¹⁵. En concreto, ha reafirmado la necesidad de darle prioridad a las medidas nacionales e internacionales encaminadas a su promoción, dado que se refuerzan entre sí. En ese sentido, ha establecido que, “la democracia implica el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otros la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión, y el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, [...] así como el respeto del Estado de Derecho, la separación de poderes, y la independencia del poder judicial”¹⁶.

Los órganos del SIDH también han reflejado consistentemente la interdependencia entre democracia y derechos humanos en su práctica y jurisprudencia, estableciendo una conexión directa entre los dos conceptos y la consolidación del Estado de Derecho. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (también e indistintamente, “CIDH”) resaltó que “el sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y que, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos”¹⁷. De igual manera, la Corte IDH ha definido la democracia representativa como un elemento determinante en todo el sistema del que forma parte la CADH¹⁸. En ese marco ha considerado que uno de los pilares de una democracia representativa es el respeto al Estado de Derecho que se traduce en la existencia de un sistema en el cual “el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas fijadas de antemano y conocidas previamente [por todos] para evitar la arbitrariedad”¹⁹. Además, ha destacado que los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías, y el Estado de Derecho constituyen una tríada cuyos elementos se completan y definen entre sí²⁰.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Naciones Unidas, 1993. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 19/36, “Derechos humanos, democracia y estado de derecho,” A/HRC/RES/19/36; y Resolución 28/14, “Derechos humanos, democracia y estado de derecho,” A/HRC/RES/28/14. Disponibles en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/19/36> y <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/28/14>

¹⁶ Ibídem, p. 2.

¹⁷ Véase *inter alia* CIDH, Informe, *Honduras: Derechos Humanos y golpe de Estado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 diciembre 2009, párr. 207. Asimismo, véase en general, CIDH, *Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Estandares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 318/23 30 de noviembre de 2023.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 192.

¹⁹ Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 96.

²⁰ *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993.

Por ello y en este contexto, la Corte IDH ha afirmado que el principio democrático inspira, irradia, y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal, constituyendo, por tanto, un principio rector y una pauta interpretativa²¹. De tal manera, como principio rector, “articula la forma de organización política elegida por los Estados Americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos”²². Mientras que, “como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho”²³.

Para darle contenido a este principio democrático, la misma Corte ha reconocido que “la relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana”²⁴. Además, ha reconocido el valor central de la CDI como “una norma de interpretación auténtica de los tratados a los que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados Miembros de la OEA, incluyendo los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atingentes a la democracia tanto de la OEA como de la Convención Americana”²⁵. Es decir, que en el marco del SIDH este instrumento delinea los parámetros que los órganos de derechos

Serie A No. 13, párr. 31; y *El Habeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.

²¹ Corte IDH, *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-28/21, Op. Cit., de 7 de junio de 2021, párr. 56.

²² Corte IDH. *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos* (arts. 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.I), 17, 45, 53, 106 y 143 Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 72.

²³ Id.

²⁴ Corte IDH, *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, Op. Cit., párr. 53. Además, véase: El Comité Jurídico Interamericano ha sostenido que “la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional”. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

²⁵ Corte IDH, *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, Op. Cit., párr. 53 con cita a: Los considerandos 2 y 4 del Preámbulo de la Convención establecen lo siguiente: “Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; [...] Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados [...]. En este sentido, la Carta también podría ser catalogada como un acuerdo entre los Estados parte en ambos tratados acerca de la aplicación e interpretación de esos instrumentos (Art. 31.3.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones”. Véase: Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 114, y *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*. Opinión Consultiva OC-26/20, Op. Cit., párr. 139.

humanos deben considerar al efecto de analizar en situaciones y casos concretos la existencia de alteraciones a la institucionalidad democrática que afectan o pueden afectar el ejercicio efectivo de los derechos protegidos por los instrumentos interamericanos que los consagran.

Uno de los aspectos centrales proclamados por la CDI es el reconocimiento de la existencia de un “derecho de los pueblos de América a la democracia”²⁶. Asimismo, y como contracara de ese derecho, la CDI también consagra la obligación de los Estados de la OEA de promoverla y defenderla²⁷. En el mismo sentido y fundada en los preceptos de la CDI, la Corte IDH ha afirmado que “el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados Americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de jurisdicción doméstica, interna, o exclusiva”²⁸.

La CDI no define la noción de democracia ni el alcance del derecho que la protege, pero establece claramente cuáles son sus elementos esenciales y sus componentes fundamentales²⁹. En relación con los elementos esenciales, se señalan los siguientes: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos³⁰. Por otro lado, sobre los componentes fundamentales de la democracia se destacan: la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales; la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad³¹. La CDI tampoco define cual es la diferencia conceptual entre elementos esenciales y componentes fundamentales, ni la relevancia que cada uno de estos tiene. Sin embargo, podría asumirse que la suma de estos elementos y componentes son centrales para delinear los diferentes aspectos que en su conjunto hacen al derecho a la democracia, así como para identificar los parámetros necesarios para evaluar si un Estado ha incumplido con su obligación internacional de promoverla y defenderla.

De igual manera, los distintos elementos y componentes que hacen a la noción de democracia se traducen individualmente en derechos específicos protegidos por los tratados de derechos humanos interamericanos. La Corte IDH ha reconocido el estrecho vínculo entre la democracia y varios derechos contemplados en la CADH, en particular los derechos políticos, sin que la primera se agote

²⁶ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Op. Cit., artículo 1.

²⁷ Id.

²⁸ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 114.

²⁹ Según surge de la historia legislativa de la adopción de la CDI, la intención de caracterizarla como un derecho fue un compromiso de los Estados. Lo que no se definió ni se consideró necesario hacerlo fue determinar el alcance de la palabra “pueblo”. Véase en este sentido, Jean-Michel Arrighi, *Democracia y Derechos Humanos en la Carta Democrática Interamericana*, Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 12, n.12, 2012, pag. 204.

³⁰ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Op. Cit., artículo 3.

³¹ Ibídem, artículo 4.

con ellos³². Del mismo modo, la Corte ha destacado su estrecha conexión con otros derechos esenciales, tales como la libertad de expresión, las garantías judiciales, y las libertades de reunión y asociación, entre otros³³. Por otro lado, este tribunal también ha establecido más recientemente una relación entre la democracia y la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en la misma CADH, la DADH y el Protocolo de San Salvador³⁴.

La protección del derecho a la democracia y la obligación internacional de respetarlo por parte de los Estados no tiene un mecanismo único encargado de garantizar su cumplimiento. Más bien la interacción entre la CDI y los tratados de derechos humanos prevén procedimientos y órganos diferentes que de forma complementaria permiten que se articulen acciones colectivas o individuales para garantizar el derecho en general o ciertos aspectos individuales esenciales para su existencia.

La misma CDI reconoce estas formas complementarias de protección. En el ámbito del derecho a la democracia en general, así como de la obligación de los Estados de protegerla, la CDI establece medidas de prevención que pueden ser activadas por el Estado afectado³⁵ o bien por la Secretaría General o el Consejo Permanente de la OEA para la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento³⁶. Asimismo, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el sistema democrático en un Estado Miembro puede generar la suspensión a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA³⁷. Estas medidas de prevención y suspensión se enmarcan en el ejercicio de la garantía colectiva que “incumbe a todos los Estados del sistema interamericano de cooperar entre sí de buena fe para cumplir con sus obligaciones internacionales”³⁸, y que incluye a la preservación de la democracia bajo la Carta de la OEA. De igual manera, la CIDH a través del ejercicio de sus facultades políticas o diplomáticas³⁹, que incluyen la realización de visitas in situ, la preparación de informes sobre un país o temáticos, la celebración de audiencias y el monitoreo mediante sus relatorías especiales ha cumplido un rol esencial preventivo de alertar sobre la existencia de posibles alteraciones al sistema democrático en un Estado, o reportar directamente sobre el impacto que dichas amenazas pueden tener sobre la situación

³² Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, Op. Cit., párr 57.

³³ Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2016. Serie C No. 317, párr. 160 y 167; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 165.

³⁴ Corte IDH. *Emergencia Climática y Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5.1, 8, 11.2, 13, 17.1, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; I, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XX, XXIII, y XXVII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32.

³⁵ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Op. Cit., artículo 17.

³⁶ Ibídem, artículo 18.

³⁷ Ibídem, artículo 21.

³⁸ Corte IDH. *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*. Opinión Consultiva OC-26/20, Op. Cit., párr. 163.

³⁹ Véase: artículo 41 de la CADH.

de derechos humanos cuando se materializan en interrupciones de la democracia y el Estado de Derecho⁴⁰.

Por otro lado, la CDI reconoce el derecho de las personas de interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos como una vía para garantizar que los derechos individuales que hacen a la consolidación del Estado de Derecho y la democracia sean respetados. En este espacio, tanto la CIDH como la Corte IDH han sido fundamentales para determinar en casos concretos violaciones a derechos de este tipo, contribuyendo en muchos casos no solo a ofrecer un remedio a las víctimas sino también ordenando la adopción de reparaciones estructurales para restablecer las instituciones democráticas y el Estado de Derecho cuando estos hayan sido afectados.

Otro papel esencial que los órganos de derechos humanos del SIDH han cumplido es contribuir a través de su práctica y su jurisprudencia a delimitar el alcance de los elementos esenciales y componentes fundamentales que hacen a la noción del derecho a la democracia. En particular, la Corte IDH, a través de sus opiniones consultivas y su jurisprudencia sobre la materia, ha clarificado el alcance de aspectos centrales para la preservación del sistema democrático y el Estado de Derecho, como por ejemplo la prohibición de la reelección indefinida⁴¹, la relación entre los derechos políticos y la libertad de reunión, asociación y expresión⁴², la separación de poderes y la independencia judicial⁴³, y la participación de voces diversas como eje articulador de la democracia, entre otros varios aspectos.

En este contexto, la presente solicitud de Opinión Consultiva constituye una oportunidad para este tribunal de afirmar el derecho a la democracia como un derecho esencial y articulador protegido bajo

⁴⁰ Para una recopilación de la práctica de la CIDH sobre esta materia, véase CIDH, *Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Estándares Interamericanos*, Op. Cit.

⁴¹ Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, Op. Cit.

⁴² Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*, Serie C No. 317, Op. Cit., párr, 160.

⁴³ Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 154.

el SIDH, a la luz de la jurisprudencia,⁴⁴ y realizando una interpretación evolutiva de la CADH⁴⁵ en relación con la CDI.

Asimismo, esta solicitud le presenta a la Corte IDH la posibilidad de avanzar en identificar y afirmar con mayor claridad los elementos esenciales y componentes fundamentales del derecho a la democracia y la forma en que los mismos se relacionan con los derechos protegidos en la CADH y otros tratados interamericanos. En este sentido, uno de los elementos esenciales de la democracia que la Corte tiene la oportunidad de desarrollar, en la medida en que se relaciona a derechos individuales especialmente protegidos por la CADH, es el de la protección de la participación y representación igualitaria de las mujeres –o bien llamada representación paritaria– en todos los ámbitos de toma de decisiones que hacen a la función pública como un elemento esencial del concepto de democracia en el SIDH bajo los artículos 23 y 24 de la CADH.

IV. El derecho a la igualdad en la participación y representación pública y política como un componente esencial de la democracia

A. El derecho a la participación en la vida política y pública

El respeto a la democracia requiere, entre otros elementos, que se garantice el derecho a la participación y a la representación en la vida pública y política, entendido en un sentido amplio, es decir, comprendiendo a todos los espacios de toma de decisiones políticas y públicas. Estos espacios incluyen “cargos electivos, de designación, denominación y representación, en los órganos legislativo, judicial, en los ámbitos electorales y administrativo, tanto a nivel internacional, como nacional y subnacional”⁴⁶. También alcanzan a “las organizaciones y entidades que debaten e inciden en los asuntos públicos, tales como partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil,

⁴⁴ Así, por ejemplo, la Corte ha reconocido la existencia de derechos que no están expresamente reconocidos en la Convención Americana y que se encuentran protegidos por varias de las disposiciones de esta, como lo son el derecho a la identidad, el derecho a la verdad, el derecho a defender derechos humanos, el derecho a la autodeterminación informativa y el derecho a defender derechos humanos. Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 122; *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 299, párr. 265; *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párrs. 586 y 977; *El Contenido y el alcance del Derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 4, 17, 19, 24, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; I, II, VI, XI, XII, XIV, XV, XVI, XXX y XXXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6, 9, 12 y 19 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad)*. Opinión Consultiva OC-31/25 de 12 de junio de 2025. Serie A No. 31, párr. 108.

⁴⁵ Conforme a su artículo 29 y con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

⁴⁶ CIM, *Ley Modelo de Paridad entre Mujeres y Hombres en el Estado y en la Vía Política y Pública*, OEA/Ser.L/II.6.58, 2025, artículo 2.

colegios profesionales, cámaras empresariales, asociaciones estudiantiles, gremios y otras entidades de naturaleza similar”⁴⁷.

El derecho a la participación y representación pública y política se encuentra reconocido como un derecho político en el ámbito de los derechos humanos⁴⁸. El alcance y las condiciones necesarias para su ejercicio han sido desarrolladas por diversos órganos y tribunales internacionales y regionales, como se detalla a continuación.

En 1996, el CDH de las Naciones Unidas, adoptó la Observación General No. 25, mediante la cual interpretó y precisó el alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCP”). En este sentido, estableció que la expresión participar en la “dirección de los asuntos públicos” alude a un concepto amplio que comprende el ejercicio del poder público en los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo, y que abarca la formulación de políticas en todos los niveles: internacional, nacional, regional y local⁴⁹. Asimismo, dicho artículo protege la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, ya sea mediante la posibilidad de actuar como integrantes de órganos legislativos o de ocupar cargos ejecutivos,⁵⁰ o bien “cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales”⁵¹, o cuando participan en “asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos”⁵².

En segundo lugar, el artículo 25 “establece disposiciones concretas acerca del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones”⁵³. El ejercicio efectivo de este derecho garantiza que todas las personas con derecho a

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Oficina del Alto Comisionado, 1966, artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1978, artículo 23:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

⁴⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto*, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 5.

⁵⁰ Ibídem, párr. 6.

⁵¹ Id.

⁵² Id.

⁵³ Ibídem, párr. 9.

voto puedan elegir entre distintas personas candidatas, asegurando así la pluralidad política, elemento esencial en todo sistema democrático⁵⁴. En ello se funda, precisamente, la idea consolidada de soberanía popular, entendida como la manifestación de la voluntad ciudadana a través del sufragio, mediante el cual se designa a las personas representantes del pueblo⁵⁵. Este principio implica la existencia de una competencia abierta y libre entre diversas personas candidatas, quienes asumen el deber de representar al conjunto de la ciudadanía que integra una nación⁵⁶.

Finalmente, esta disposición garantiza el derecho y la posibilidad de la ciudadanía de “acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos”⁵⁷.

En el ámbito regional, la Corte IDH ha sostenido un criterio interpretativo coherente con el del CDH, reconociendo en el artículo 23 de la CADH un concepto amplio de participación pública y política⁵⁸. En el mismo sentido, este tribunal ha señalado que la participación pública y política puede manifestarse en diversas actividades que las personas lleven a cabo, ya sea individualmente o de forma organizada, con el fin de intervenir en la designación de quienes se encargarán de la dirección de los asuntos públicos o de gobernar el Estado, así como en la formulación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa⁵⁹. De igual manera se ha pronunciado la CIDH al señalar que el derecho a la participación pública y política se manifiesta a través de “distintos niveles de formalización e institucionalización...[que van] más allá del ámbito electoral, [e incluyen] la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas – incluyendo las políticas públicas”⁶⁰.

Así, a la luz del artículo 23 de la CADH, en el SIDH se han reconocido tres dimensiones del derecho a la participación pública y política, a saber: el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos, el derecho al voto y a ser elegido y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad⁶¹. En el primer aspecto, se incluye el derecho a participar de referendos,

⁵⁴ Ibídem, párr. 19.

⁵⁵ Consejo de Europa, *Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público*, 12 de marzo de 2003, p. 11.

⁵⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25*, Op. Cit., párr. 6; Merino, M. *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Nacional Electoral (México), 2020, p. 42. Disponible en: <https://ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCH-04.pdf>

⁵⁷ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25*, Op. Cit., párr. 23.

⁵⁸ Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OC28/21, Op. Cit., párr. 60.

⁵⁹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 146.

⁶⁰ CIDH, *Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Estándares Interamericanos*, Op. Cit., párr. 101.

⁶¹ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 106.

plebiscitos o consultas⁶², así como de asociarse para formar sindicatos⁶³, entre otras formas de participación. En el segundo aspecto se reconoce que el derecho al voto y a ser elegido se encuentran estrechamente vinculados entre sí, constituyendo la dimensión individual y social de la participación política⁶⁴. Por último, el tercer aspecto “protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas”⁶⁵ y centra a la igualdad como un factor fundamental que debe asegurarse a fin de que la participación sea efectiva. Las tres dimensiones garantizadas por el artículo 23 de la CADH configuran componentes esenciales de una democracia efectiva en el marco de un Estado de Derecho.

B. El derecho a la igualdad en la participación en la vida política y pública y su aplicación respecto de las mujeres

El derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, ampliamente reconocido en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDCP y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW, entre otros tratados⁶⁶.

En el ámbito interamericano, el derecho a la igualdad constituye un eje central de la Carta de la OEA, la DADH y la CADH. Según ha establecido esta Corte, “el principio de igualdad y no discriminación es fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. La Corte ha señalado que están prohibidas cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social,

⁶² Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 111.

⁶³ Corte IDH. *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de junio de 2024. Serie C No. 526, párr. 203.

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 197.

⁶⁵ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2024. Serie C No. 541, párr. 101.

⁶⁶ Carta de la ONU, art. 55(c) (estableciendo que “[l]as Naciones Unidas promoverán [...] el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”); Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 2, Res. 217 (III) A de la Asamblea General, Doc. de la ONU A/810, p. 72 (10 de diciembre de 1948) (estableciendo que “[t]oda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2(1), 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171 [en adelante, PIDCP] (estableciendo que “[c]ada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2(2), 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3 [en adelante, PIDESC] (estableciendo que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar que los derechos enunciados en el presente Pacto se ejercerán sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”). Véase: <https://www.law.berkeley.edu/wpcontent/uploads/2015/04/Working-Paper-4-Achieving-Gender-Parity-171002-3.pdf>

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades”⁶⁷.

Fundamentalmente, la CADH consagra el derecho a la igualdad y no discriminación en sus artículos 1.1 y 24. Según la Corte IDH, la “diferencia entre los dos artículos radica en que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar ‘sin discriminación’ los derechos contenidos en la Convención Americana, mientras que el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”⁶⁸. Así, “si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24”⁶⁹.

Por ello, este tribunal ha afirmado que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1.1 de la CADH y el principio de igualdad y no discriminación⁷⁰. También ha reconocido que “[en] la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico”⁷¹.

El derecho de protección igualitaria de la ley y no discriminación implica que los Estados tienen la obligación de “(i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población, (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, (iii) combatir las prácticas discriminatorias y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley”⁷².

⁶⁷ Corte IDH. *Caso Atala Riff y Niñas vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 80

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209.

⁶⁹ Id.

⁷⁰ A su vez ha señalado que “los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional”. Véase: Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 85.

⁷¹ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Op. Cit. En similar sentido, ver entre otros: *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 269; *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 215; *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 416.

⁷² CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 2011, p. 6 con cita en: Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141 y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, OP. Cit., párr. 88, citados en Corte IDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170; véase también *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44; y *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva. OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54, citados en Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 185.

Asimismo, en el marco interamericano, la Convención de Belém do Pará establece el derecho a la igualdad y no discriminación en su preámbulo y en el Artículo 4⁷³, destacando de forma específica el derecho a la igualdad de las mujeres y la prohibición de la discriminación basada en el sexo y género. Este tratado es particularmente relevante dado que reconoce que existe una relación expresa entre la violencia contra las mujeres y los obstáculos para el ejercicio de otros derechos fundamentales que impactan en garantizar la igualdad de estas en el acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones⁷⁴.

La práctica y jurisprudencia internacional e interamericana han establecido consistentemente que el respeto al principio de igualdad no se limita únicamente a obligar a los Estados a abstenerse de discriminar, sino que también les exige adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva⁷⁵. En virtud de ello, la Corte IDH ha resaltado que el “derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”⁷⁶.

Estas dos concepciones reflejan la noción de igualdad formal e igualdad sustantiva. La igualdad formal se configura cuando la ley trata a todas las personas de la misma manera⁷⁷. Bajo esta concepción, resulta discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable⁷⁸. Este enfoque se torna insuficiente, entre otras, ante situaciones estructurales de discriminación. Es decir, cuando la discriminación no proviene solo de la norma, sino que tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que son sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos⁷⁹.

La segunda concepción, es decir la igualdad sustantiva, se relaciona con la situación de desventaja en que se encuentran ciertos grupos y la necesidad de realizar acciones positivas para superar los

⁷³ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 184

⁷⁴ CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, Op. Cit.

⁷⁵ Vease, *inter alia*, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N.º 32, *Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, CERD/C/GC/32, 29 de septiembre de 2009, párr. 6; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 99; CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, Op. Cit., párr. 36.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 267.

⁷⁷ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, Op. Cit., párr. 83.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 185.

⁷⁹ “La Corte nota que ciertos grupos de mujeres padecen discriminación a lo largo de su vida con base en más de un factor combinado con su sexo, lo que aumenta su riesgo de sufrir actos de violencia y otras violaciones de sus derechos humanos. En ese sentido, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha establecido que “la discriminación basada en la raza, el origen étnico, el origen nacional, la capacidad, la clase socioeconómica, la orientación sexual, la identidad de género, la religión, la cultura, la tradición y otras realidades intensifica a menudo los actos de violencia contra las mujeres”. Corte IDH. *Caso González Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, par. 288.

obstáculos que generan la situación de desigualdad, a fin de erradicarla⁸⁰. Esta concepción requiere no solo tomar en cuenta lo que sucede en el derecho, sino que exige analizar la situación de hecho en la que se encuentran estos grupos vulnerables. De esta manera, para alcanzar la igualdad sustancial, los Estados deben adoptar medidas afirmativas que garanticen la igualdad en la práctica, y no solo en la legislación⁸¹.

A la luz de los artículos 23 y 24 de la CADH, y en conjunto con las obligaciones generales de los Estados dispuestas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, es indudable que en el marco interamericano la garantía del derecho a la participación política solo puede considerarse satisfecha cuando las personas no son objeto de discriminación en su ejercicio⁸². Este derecho ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha reconocido que el acceso igualitario a los espacios de toma de decisión constituye un elemento esencial de la democracia representativa.⁸³ Esta exigencia abarca todas las etapas del derecho reconocido: desde el acceso a los cargos públicos como la permanencia y la posible suspensión o destitución⁸⁴.

Adicionalmente, este tribunal ha interpretado que la inclusión del término “oportunidades” en el artículo 23 de la Convención implica “la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”⁸⁵. Esta obligación incluye la eliminación de toda forma de discriminación y la adopción de disposiciones que aseguren la igualdad de condiciones en el acceso, desempeño y estabilidad en los cargos públicos.

Del mismo modo, y en este contexto, los Estados deben prestar especial atención a las situaciones de vulnerabilidad, desigualdad estructural o desventaja que enfrentan determinados grupos, adoptando medidas que permitan garantizar su participación efectiva en la vida pública⁸⁶. Esta Corte IDH ha reconocido en múltiples oportunidades la legitimidad de establecer mecanismos normativos que faciliten la inclusión política de sectores históricamente excluidos, en tanto tales medidas constituyen

⁸⁰ Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, Op.Cit., párr. 108.

⁸¹ De acuerdo con la Corte IDH “los Estados no solamente deben encargarse de evitar discriminar de forma directa, sino que también están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas”. Corte IDH. *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, pár. 110; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, Op. Cit., párr. 104; *Caso Comunidad Indígena Xákrok Kásek vs. Paraguay*, Op. Cit., párr. 271; Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, Op. Cit., pár. 336

⁸² Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 206; *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138.

⁸³ Corte IDH, *Caso Pavez Pavez vs. Chile*, Sentencia de 4 de febrero de 2022, Serie C No. 449, párr. 86 Véase también: CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, Op. Cit., párr. 31.

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 138; *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194.

⁸⁵ Véase, Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Op. Cit., párr. 145; *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 111.; *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 195. CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, Op. Cit., párr. 24.

⁸⁶ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 106. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 201.

una herramienta necesaria para asegurar su representación sustantiva y el ejercicio real de sus derechos⁸⁷.

En lo que respecta a la participación de las mujeres en la vida pública y política, resulta incontrovertible que, pese a conformar la mitad de la población, continúan estando notoriamente subrepresentadas en la función pública en todos los niveles, especialmente en los más altos cargos en las esferas ejecutivas, legislativas, judiciales e internacionales⁸⁸. Esta subrepresentación representa

⁸⁷ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Op. Cit., párr. 207.

⁸⁸ A modo de ejemplo, a nivel nacional, de acuerdo a datos publicados en enero de 2025, el promedio mundial de mujeres en los parlamentos era de 27,2%, combinando ambas cámaras. Véase, ONU Mujeres, IPU, Mujeres en la Política: 2025. Disponible en:

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-03/women-in-politics-2025-es.pdf>. A nivel internacional, la Campaña GQUAL monitorea la composición de 102 órganos y mecanismos internacionales y regionales con mandatos vinculados al ámbito del derecho internacional y los derechos humanos. Actualmente, de 612 cargos existentes, 270 están ocupados por mujeres (44%) y 342 por hombres (56%). Si analizamos los números en mayor profundidad los datos nos revelan que, por ejemplo, en la composición de los principales órganos de la OEA: CIDH, Corte IDH, CJI, Tribunal Administrativo, Centro de Estudio de Justicia para las Américas (CEJA), Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (CEDDIS), Grupo de trabajo por el Protocolo de San Salvador, y el Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Implementación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de un total de 61 personas que integran los 8 órganos, 26 son mujeres (42,6%). A su vez, los datos de composición histórica de los tres órganos más antiguos –la CIDH, la Corte IDH y el CJI– muestran que, de un total de 269 personas que los han integrado, sólo 35 han sido mujeres, representando el 13% en 65 años. Por otro lado, a nivel internacional, en sus 78 años de historia, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha tenido solamente a seis juezas, frente a 109 jueces hombres —cinco de esas mujeres actualmente en funciones. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), en sus 28 años, ha contado con apenas siete mujeres entre sus 57 integrantes, de las cuales seis ejercen hoy en día. En general, las mujeres continúan representando menos del 36% de los cargos en los tribunales internacionales de justicia. La subrepresentación de las mujeres en la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sigue la misma tendencia: desde su creación en 1948, sólo siete mujeres han sido miembros, seis de ellas en funciones en la actualidad. En los Órganos de Tratados de la ONU, las disparidades son igualmente evidentes: el Comité contra la Tortura (CAT) cuenta con solo dos mujeres entre sus diez integrantes, y el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), únicamente con cuatro de catorce. De hecho, solo cuatro de los diez órganos de tratados han alcanzado o superado alguna vez la paridad —dos de ellos siendo el Comité CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño (CRC), ambos históricamente vinculados a los derechos y roles de las mujeres. Véase: Campaña GQUAL, Composición actual de Organismos y Mecanismos Internacionales y Regionales (data actualizada a Julio 2025). Disponible en: <https://gqualcampaign.org/data/current-composition/>

En el 2019 el Consejo de Derechos Humanos (CDH) abordó la falta de representación igualitaria de mujeres en los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas. El resultado fue la Resolución 41/6, la cual reconoce la necesidad de superar la subrepresentación de mujeres a través de medidas concretas que involucren a los Estados y a los órganos de Naciones Unidas vinculados a los procesos de selección. Para ello, el CDH solicitó a su Comité Asesor que realizará un informe con recomendaciones sobre el tema. El informe “Nivel actual de representación de la mujer en los órganos y mecanismos de derechos humanos: garantizar el equilibrio de género” del Comité Asesor fue presentado en 2021 y recoge recomendaciones a los Estados, al CDH y sus órganos y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUDH) para mejorar los procesos de nominación y selección de integrantes de órganos y mecanismos de derechos humanos. Véase, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/41/6, *Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas*, 2019.

En la misma línea, la Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público indicó que “las mujeres constituyen más de la mitad de la población y del electorado de sus Estados miembros, pero siguen estando ampliamente subrepresentadas en la toma de decisión política y pública.” Véase, Consejo de Europa, *Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público*, 12 de marzo de 2003.

uno de los déficit democráticos de representación más notorios y consecuentes, el cual no responde a características inherentes a las mujeres, sino a patrones de discriminación arraigados, barreras estructurales y prácticas institucionales que han limitado su acceso efectivo al poder en condiciones de igualdad. En consecuencia, como se desarrolla a continuación, la atención reforzada que deben prestar los Estados sobre este déficit democrático de representación se fundamenta en la persistencia y profundidad de la desigualdad y en su impacto en el funcionamiento democrático de las instituciones necesarias para proteger los derechos humanos protegidos en la CADH, lo que exige la adopción de medidas específicas, sostenidas y verificables para garantizar su igualdad real en el ejercicio de los derechos políticos.

Por tanto, conforme a lo establecido en los instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos, así como la jurisprudencia sobre la materia, el derecho a la participación en la vida pública y política constituye un elemento estructural y esencial de las sociedades democráticas, y por ende un componente esencial del derecho a la democracia. Este derecho no se satisface únicamente mediante el reconocimiento formal de la participación, sino que exige la existencia de condiciones reales y efectivas que permitan su ejercicio y que se reflejen en una representación efectiva de las sociedades. Tales condiciones deben asegurar la igualdad sustantiva, lo que implica identificar y remover los factores estructurales que restringen el acceso, la representación y el ejercicio de funciones públicas para determinados grupos. Garantizar simultáneamente el acceso a la participación política sin discriminación y la igualdad de oportunidades en los espacios de toma de decisiones impone a los Estados obligaciones claras y exigibles. Estas obligaciones derivan directamente del deber general de respetar y garantizar los derechos previstos en el artículo 1.1 de la CADH, del deber de adoptar disposiciones de carácter interno previsto en el artículo 2 de la CADH, así como del principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 24, que adquiere plena operatividad cuando se interpreta conjuntamente con los derechos políticos reconocidos en el artículo 23. En consecuencia, la igualdad en la participación política es una obligación jurídica cuyo cumplimiento requiere medidas concretas, adecuadas y efectivas, especialmente cuando se trata de garantizar la participación plena e igualitaria de las mujeres, quienes, pese a constituir la mitad de la población, continúan estando subrepresentadas en los espacios de representación y toma de decisiones.

V. La paridad de género como medida de la igualdad en la representación democrática

A. El derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres en la participación pública y política

Como fue establecido, la igualdad sustantiva constituye un principio central para interpretar el alcance del derecho a la participación pública y política en el marco de la CADH. A diferencia de la igualdad formal, la igualdad sustantiva exige analizar si las condiciones reales permiten a las personas ejercer sus derechos en pie de igualdad y si las estructuras existentes –normas, prácticas o patrones culturales– materializan o, por el contrario, obstaculizan ese ejercicio⁸⁹. Este es el tipo de análisis que

⁸⁹ Martin, Claudia, *The potential of Article 8 of the CEDAW Convention to Guarantee Women's Equal Representation in International Representation. An analysis of the CEDAW Committee's reporting practices and trends*, publicado por la Campaña GQUAL, 2024. Disponible en: <https://gqualcampaign.org/wp-content/uploads/2025/03/paper2025digital.pdf>

corresponde realizar a esta Corte en el marco de esta consulta al definir los estándares de igualdad aplicables a la participación democrática de las mujeres.

Aplicado al derecho a la participación política, este enfoque obliga a reconocer que el acceso a los espacios de decisión no depende únicamente de la inexistencia de prohibiciones normativas, sino de la existencia de condiciones que permitan una representación efectiva. Ello resulta especialmente relevante cuando se examina la representación de las mujeres en la función pública: pese a constituir la mitad de la población –y por tanto un grupo mayoritario cuya presencia en los espacios de poder es indispensable para el funcionamiento y la validez del espacio democrático– las mujeres continúan estando profundamente subrepresentadas en prácticamente todos los niveles de toma de decisión, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Esta subrepresentación no se explica por una ausencia de mérito individual o por una exclusión normativa directa, sino por factores estructurales persistentes: normas informales, estereotipos, barreras institucionales y prácticas históricas discriminatorias que han limitado su acceso al poder político y la función pública. La ausencia de las mujeres en los espacios de representación no es, por tanto, una mera desigualdad estadística; constituye un déficit democrático estructural que compromete la legitimidad de las instituciones representativas y afecta a la calidad y el correcto funcionamiento del sistema democrático, y con ello la garantía de todos los derechos humanos protegidos en la CADH.

Dentro del sistema interamericano, la relación entre igualdad sustantiva, democracia y participación de las mujeres tiene raíces históricas profundas. La creación de la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante, “CIM”) en 1928 marcó un quiebre en la arquitectura regional, reconociendo que, la exclusión de las mujeres del debate político internacional y de las Conferencias Internacionales Americanas, afectaba la validez misma de las decisiones adoptadas. Este impulso permitió la adopción de instrumentos pioneros como la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, 1933), la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (Bogotá, 1948) y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, 1948). Estos tratados, junto con la Carta de la OEA de 1948, sentaron las bases de una institucionalidad democrática que reconoce la igualdad de acceso a las funciones públicas como pilar del orden interamericano.

Este reconocimiento evolucionó con instrumentos posteriores, como la Convención de Belém do Pará, que en su artículo 4 consagra el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos y en la toma de decisiones en igualdad de condiciones, y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, cuyo artículo 9 exige que los sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad de sus sociedades. La CDI refuerza esta línea al reconocer, en su artículo 9, la relación entre la eliminación de la discriminación –incluida la basada en género– y el fortalecimiento de la democracia, y al afirmar en su artículo 28 que los Estados deben promover la participación plena e igualitaria de las mujeres en sus estructuras políticas.

En el plano universal, la igualdad y la no discriminación por razones de sexo y género encuentran su marco jurídico más detallado en la CEDAW. De manera consistente, esta Corte ha reconocido que la

CEDAW y su jurisprudencia constituyen parámetros interpretativos relevantes para definir el alcance de las obligaciones estatales bajo la CADH⁹⁰. Esta línea jurisprudencial demuestra que la CEDAW y la interpretación del Comité CEDAW constituyen herramientas indispensables que esta Corte debe tomar en consideración en el marco de esta Opinión Consultiva para la interpretación evolutiva de la CADH, especialmente en lo que respecta a la igualdad sustantiva y la plena participación de las mujeres en la vida pública y política.

La CEDAW define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”⁹¹. El artículo 2 del tratado establece obligaciones generales para los Estados parte de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de las mujeres a la no discriminación y al goce de la igualdad⁹². Sus artículos 7 y 8 consagran de manera expresa el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, a ocupar cargos públicos y a representar a sus Estados en el ámbito internacional. De conformidad con la práctica del Comité CEDAW, estas obligaciones incluyen la erradicación tanto de la discriminación directa como de la indirecta, entendida esta última como aquellas normas o prácticas aparentemente neutrales que, en el contexto de desigualdades estructurales, afectan de manera desproporcionada a las mujeres⁹³. En ese marco, los Estados deben adoptar medidas negativas y positivas para erradicar leyes, jurisprudencia, prácticas, normas, sentencias o medidas que puedan considerarse discriminatorias a efectos de garantizar el principio de igualdad de jure o de facto, es decir la igualdad sustantiva⁹⁴.

La CEDAW no solo prohíbe la discriminación: exige transformar las condiciones estructurales que perpetúan la exclusión de las mujeres de los espacios de poder. Sus artículos 2, 3, 5, 7, 8 y 11 obligan a los Estados a modificar patrones socioculturales de conducta, y tanto la Recomendación General núm. 23 como la más reciente Recomendación General núm. 40 recalcan que la igualdad en la toma de decisiones solo puede lograrse mediante cambios estructurales y sostenidos destinados a reparar el

⁹⁰ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 401 y 402; *Caso Atala Rifo y Niñas vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. par. 67, *Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 292, *Caso I.V. vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 258; *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. 78.

⁹¹ Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada en 1979, Artículo 1.1.

⁹² Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 28, *Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 9.

⁹³ Ibídem, párr. 16.

⁹⁴ Ibídem, párrs. 9 y 16.

desequilibrio histórico de poder que ha afectado a las mujeres⁹⁵. Ambas recomendaciones afirman que la falta de representación efectiva constituye por sí misma una forma de discriminación.

A la luz de este marco jurídico, resulta claro que la igualdad de las mujeres en la participación política no puede alcanzarse mediante la igualdad formal. La obligación estatal requiere medidas reforzadas orientadas a eliminar las barreras estructurales y garantizar la representación efectiva de las mujeres, como mitad de la población, en todos los niveles de decisión pública. En este sentido, los principios de igualdad sustantiva y de no discriminación contenidos en los artículos 1.1, 23 y 24 de la CADH exigen que los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones interamericanas e internacionales, avancen hacia la adopción de políticas y mecanismos que aseguren la participación plena de las mujeres, como parte esencial del funcionamiento democrático y como condición para la vigencia real de los derechos humanos. Tal como se desarrolla a continuación, ese mecanismo debe ser el de la paridad en la representación⁹⁶.

B. La paridad como medida de igualdad en la representación

La paridad debe ser entendida como la medida (50-50) necesaria de la igualdad sustantiva en materia de participación pública y política, y como un elemento constitutivo del derecho a la democracia. Una democracia representativa carece de legitimidad si excluye de manera persistente a la mitad de la población de los espacios donde se adoptan decisiones públicas. La igualdad sustantiva impone analizar si las condiciones reales permiten a las mujeres participar en igualdad, y exige adoptar medidas reforzadas cuando esas condiciones no existen. La paridad es precisamente la medida que permite transformar esas condiciones y asegurar que las mujeres, como grupo mayoritario estructuralmente excluido, puedan ejercer su derecho a la participación política de manera plena y efectiva.

A la par del desarrollo de normas internacionales y jurisprudencia sobre el derecho de las mujeres a participar en igualdad en los espacios de toma de decisión, el derecho internacional y los espacios multilaterales han venido consolidando de forma creciente a la paridad como la medida de esa igualdad.

En el ámbito de la OEA, desde 1999 existen resoluciones de la Asamblea General referidas a la designación de mujeres en igualdad para cargos ejecutivos superiores en la organización. Desde 2016, sucesivas resoluciones de la Asamblea General establecen la paridad de género para la integración de los propios órganos del SIDH y de otros órganos y autoridades fundamentales de la organización, reconociendo como fuente a la obligación de los Estados de garantizar el principio de igualdad y no

⁹⁵ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 40, *Relativa a la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones*, 25 de octubre 2024, CEDAW/C/GC/40, punto V.A.I.

⁹⁶ CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 2011, párr. 16; Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 40, Op. Cit.

discriminación consagrado en los tratados interamericanos⁹⁷. Recientemente, los Estados Miembros de la OEA han incluso aprobado reformas a los estatutos de diversos órganos, incluida la Corte Interamericana, la CIDH, el Comité Jurídico Interamericano, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas y el Tribunal Administrativo a fin de introducir medidas como la prórroga de plazos para la nominación de personas candidatas del género subrepresentado, cuando el grupo de personas nominadas por los Estados para integrar vacantes no refleja la paridad de género⁹⁸.

Por su parte, el Consejo Permanente de la OEA aprobó por unanimidad en 2020 una resolución sobre “Representación y participación de las mujeres en la OEA” que reconoce avances en la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de la organización, pero señala que la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en la toma de decisiones y en las más altas escalas laborales sigue siendo un reto⁹⁹. En seguimiento a dicha resolución, en 2022 se adoptó el “Plan de paridad de género en los puestos de toma de decisiones de la Secretaría General de la OEA”¹⁰⁰.

Por su lado, la CIM ha trabajado históricamente para documentar, analizar y sistematizar los procesos que condujeron a la aprobación de la paridad en distintos países de la región. A modo de ejemplo, durante la Séptima Conferencia Internacional Americana en Montevideo en 1933, las primeras dirigentes de la CIM presentaron un estudio sobre la condición de la mujer en las Américas, que fue la primera vez en que las delegaciones participantes estuvieron integradas por mujeres¹⁰¹. Más recientemente, la CIM ha publicado la “Ley Modelo de Paridad entre Mujeres y Hombres en el Estado y en la Vida Política y Pública”¹⁰² (en adelante, “Ley Modelo”), cuyo objeto es “promover y garantizar la paridad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos políticos y en todos los espacios de toma de decisiones políticas y públicas”¹⁰³, incluyendo cargos electivos, de designación, nominación y representación, en los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, así también en los ámbitos electorales y administrativos, tanto internacionales, nacionales como subnacionales.¹⁰⁴ Uno de los propósitos de la Ley Modelo es apoyar a los Estados Miembros en el cumplimiento de sus compromisos internacionales e interamericanos en materia de derechos políticos de las mujeres y contribuir al fortalecimiento de la democracia en la región.

⁹⁷ OEA, Asamblea General, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), AG/RES. 2908 (XLVII-O/17), AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18), AG/RES. 2941 (XLIX-O/19), AG/RES. 2961 (L-O/20), AG/CG/doc.10/22, AG/doc.5807/23 corr.1, AG/CG/doc.2/24 add. 1.

⁹⁸ OEA, Asamblea General, AG/RES. 3019 (LIV-O/24) sobre “Promoción de la paridad en elecciones de órganos, organismos y entidades colegiados de la Organización de los Estados Americanos”.

⁹⁹ OEA, Consejo Permanente, CP/RES. 1149 (2278/20), “Representación y participación de las mujeres en la OEA”.

¹⁰⁰ OEA, Secretaría General, Orden Ejecutiva No. 22-05. CIM, *Ley Modelo de Paridad entre Mujeres y Hombres en el Estado y en la Vía Política y Pública*, OEA/Ser.L/II.6.58, 2025, p. 7. Disponible en: http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXECUTIVE_ORDER_No_22-5.pdf; Anexo I Plan de paridad de género en los puestos de toma de decisión en la SG de la OEA. Disponible en: http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/Plan_de_Paridad_de_Genero_SG_OEA_Espa%C3%B1ol.pdf

¹⁰¹ OEA, CIM, *Historia breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf)

¹⁰² CIM, *Ley Modelo de Paridad entre Mujeres y Hombres en el Estado y en la Vida Política y Pública*, Op. Cit.

¹⁰³ Ibídem, artículo 1.

¹⁰⁴ Ibídem, artículo 2.

La Ley Modelo define a la paridad como una representación 50/50 entre mujeres y varones y establece que la misma “constituye una condición necesaria para el funcionamiento efectivo de una democracia representativa y tiene carácter permanente y universal”¹⁰⁵. En esta misma línea, introduce el concepto de “democracia paritaria” y desarrolla cuatro elementos esenciales para su concreción y, en consecuencia, el fortalecimiento de una democracia representativa. Según la CIM, son elementos esenciales de la democracia paritaria: “a) la representación paritaria de mujeres y hombres (50/50) en los espacios de toma de decisiones de la vida política y pública; b) el acceso y ejercicio del poder en condiciones de igualdad y no discriminación; c) la erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres por razón de género, y d) el reconocimiento y la garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, lo cual fortalece la democracia representativa”¹⁰⁶.

En el Sistema Interamericano, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la paridad de género y la necesidad de que los Estados implementen medidas para alcanzarla en su Opinión Consultiva OC-27/21. En este sentido, la Corte reconoció que los Estados deben establecer medidas dirigidas a “superar los obstáculos al liderazgo de las mujeres, que les permita gozar de una mayor y mejor representación de sus intereses, de forma proporcional, pero que tienda hacia la paridad de género en los órganos directivos sindicales, y durante las negociaciones colectivas”¹⁰⁷. Afirmó que, para esto, los Estados no solo deben implementar medidas dirigidas a alcanzar estas metas, sino también a supervisar su efectivo cumplimiento¹⁰⁸.

Por su parte, la CIDH ha afirmado que existe un consenso de los Estados Americanos en torno a la promoción de la paridad tanto en los espacios de la vida pública como privada. Según la CIDH, la paridad implica la participación y representación igualitaria entre hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones y es uno de los principios democráticos en la región. La Comisión ha subrayado que la paridad es un concepto cualitativo que supone la redistribución del poder en el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar, y que se basa en que las mujeres tienen el derecho de participar en las decisiones que impactan el bienestar de la sociedad, no sólo como iguales, sino también como una mitad diferente con sus propios intereses y necesidades. Por lo tanto, la CIDH ha establecido que los Estados están obligados a adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en todos los ámbitos y niveles de gobierno, y ha destacado la importancia de la adopción de medidas especiales de carácter temporal para integrar la paridad en la actividad política¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Ibídem, artículo 3.

¹⁰⁶ Ibídem, artículo 4.

¹⁰⁷ Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.I y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27. párr. 197.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, Op. Cit., párr. 16.

En el ámbito del sistema universal, la aprobación de la Recomendación General núm. 40 (también, “RG40”) del Comité CEDAW relativa a la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones¹¹⁰, representa un desarrollo fundamental en la consolidación de la paridad como estándar y medida de la igualdad en todos los espacios de toma de decisión. La RG40 aborda de manera integral la participación de las mujeres en la toma de decisiones a la luz de los artículos 7 y 8 de la CEDAW y establece siete pilares para la representación igualitaria e inclusiva: 1) la paridad total (50/50) entre mujeres y hombres en los sistemas de toma de decisiones como punto de partida y norma universal; 2) el liderazgo intergeneracional efectivo con la paridad como condición; 3) la interseccionalidad y la inclusión de las mujeres en toda su diversidad en los sistemas de toma de decisiones; 4) un enfoque integral de los sistemas de toma de decisiones en todas las esferas; 5) la igualdad de poder e influencia de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones; 6) la transformación estructural en favor de la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones; y 7) la representación de la sociedad civil en los sistemas de toma de decisiones.¹¹¹

En relación al primer pilar, la RG40 define a la paridad como una distribución 50/50 entre hombres y mujeres, como un punto de partida y como una norma universal para todos los espacios de toma de decisión –desde lo privado a lo público y de lo nacional a lo internacional– y afirma que los Estados deben contar con marcos jurídicos y medidas que aseguren la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad de las mujeres en todas las esferas, de modo que la toma de decisiones tenga un significado real, dinámico y duradero¹¹².

Especificamente, el Comité afirma que, como medida permanente, la legislación o medidas que garanticen la paridad no deben estar pensadas para ser eliminadas una vez que se hayan reparado las desventajas históricas de las mujeres, sino que la paridad debe sostenerse como “un principio jurídico y una característica permanente y universal de la buena gobernanza.”¹¹³ La paridad es, por tanto, una medida estructural de igualdad y no una acción afirmativa temporal.

La RG40 también subraya que la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres debe garantizarse en todos los ámbitos, e identifica sectores donde la paridad reviste especial relevancia, entre ellos, la consolidación de la paz y estabilidad política, el desarrollo económico, la acción frente al cambio climático, la sostenibilidad de la gobernanza y los organismos internacionales¹¹⁴. Establece, asimismo, que para que la representación sea igualitaria e inclusiva, mujeres y hombres han de tener acceso a todas las funciones y a todos los niveles, lo que implica una igualdad de poder e influencia de carácter permanente. Esta visión exige un enfoque amplio de la representación de las mujeres en todos los sistemas de toma de decisiones, incluyendo las esferas política, pública y económica¹¹⁵.

En este contexto normativo, es posible afirmar que la paridad de género en la vida pública y política, entendida como una distribución permanente 50-50 de la representación y el poder, se ha consolidado como un objetivo y un estándar derivado del derecho a la igualdad y la no discriminación y de los

¹¹⁰ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 40, Op. Cit..

¹¹¹ Ibídem, párr. 13.

¹¹² Ibídem, párr. 14.

¹¹³ Ibídem, párr. 15.

¹¹⁴ Ibídem, párrs. 4 - 57.a

¹¹⁵ Ibídem, párrs. 19 - 32.

principios democráticos protegidos por los tratados internacionales de derechos humanos. La paridad no opera como una excepción al principio de igualdad, sino como su concreción necesaria cuando se trata de la representación de las mujeres, en toda su diversidad, que constituyen la mitad de la población. En la presente Opinión Consultiva, esta Corte tiene la oportunidad de avanzar en identificar a la paridad como la medida necesaria de la igualdad para la participación de las mujeres en la vida pública y como un componente esencial del derecho a la democracia, teniendo para ello especialmente en cuenta los desarrollos de la RG40 del Comité CEDAW como parámetro interpretativo relevante para la interpretación evolutiva de los artículos 1.1, 2, 23 y 24 de la CADH.

C. Obligaciones derivadas de la paridad como medida de la igualdad

La paridad, entendida como representación 50/50 entre mujeres y hombres y como principio permanente de la igualdad, exige necesariamente la adopción de medidas reforzadas que garanticen su cumplimiento efectivo. El deber estatal de asegurar la igualdad sustantiva implica que la paridad no puede limitarse a ser declarada como objetivo normativo: debe ser acompañada por políticas, mecanismos y medidas afirmativas que verifiquen en la práctica que ese estándar se materializa. En consecuencia, ante el estándar de paridad como medida de la igualdad, las medidas positivas que deben adoptar los Estados no deben concebirse como instrumentos incrementales o graduales de representación, sino como herramientas indispensables para garantizar de manera inmediata y efectiva un estándar de igualdad que se encuentra ya definido, la paridad.

Esto es consistente con las obligaciones generales que la CADH establece para los Estados en su artículo 1.1 y 2, que incluyen el deber de implementar medidas sin discriminación para garantizar los derechos protegidos en la CADH y de adoptar medidas normativas que garanticen los derechos. Esto ha sido, además, desarrollado ampliamente por la Corte en su jurisprudencia, enfatizando que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas para combatir los patrones socioculturales que reproducen desigualdades y perpetúan la exclusión de las mujeres de la vida pública y política. Como ha establecido la Corte, cuando la discriminación se encuentra arraigada en estructuras sociales y culturales, “no basta una actitud pasiva por parte del Estado o la simple sanción posterior”, sino que es necesario implementar programas, políticas, y mecanismos concretos para garantizar una igualdad real y evitar la institucionalización de la discriminación¹¹⁶.

En similar sentido, la CIDH ha afirmado que los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, “para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en todos los ámbitos y niveles de gobierno”¹¹⁷. Para la CIDH, el efectivo cumplimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación insta a los Estados a adoptar medidas positivas orientadas a revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades.¹¹⁸ Entre las medidas a adoptar, las medidas de acción afirmativa constituyen una

¹¹⁶ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 218.

¹¹⁷ CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, Op. Cit., párr. 16.

¹¹⁸ OEA, Secretaría General, *Plan de Paridad*, p. 23; OEA, CIDH, *Consideraciones para la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la*

manifestación legítima del principio de no discriminación, e incluso resultan necesarias para alcanzar la igualdad sustantiva de oportunidades, dado que “la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para el hemisferio”¹¹⁹.

Este compromiso, además, requiere un enfoque interseccional,¹²⁰ a fin de procurar medidas que permitan que otros grupos históricamente subrepresentados tengan acceso igualitario a los espacios de toma de decisión,¹²¹ asegurando así una democracia verdaderamente representativa.

En el ámbito universal, las obligaciones derivadas de la CEDAW refuerzan esta interpretación. Sus artículos 2, 3 y 4 exigen a los Estados adoptar medidas legislativas y de otro carácter, incluyendo temporales, para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad sustantiva en todas las esferas, incluyendo en la vida política y pública¹²². El Comité CEDAW ha sido enfático en que los Estados no solo deben garantizar la participación formal de las mujeres en la vida pública, sino que tienen la obligación de “idear y ejecutar medidas temporales especiales” para asegurar su representación igualitaria en todos los niveles de toma de decisiones¹²³.

En su Recomendación General núm. 5, relativa a las medidas especiales temporales, el Comité CEDAW insta a los Estados parte a que hagan uso de medidas especiales de carácter temporal, como la acción positiva o el trato preferencial¹²⁴. En su Recomendación General núm. 25, relativa a las medidas especiales de carácter temporal, el Comité CEDAW explica que la obligación de no discriminación exige que los Estados parte garanticen que no haya discriminación directa ni indirecta en las leyes y que las mujeres estén protegidas contra la discriminación en el ámbito público y el privado¹²⁵. En su Recomendación General núm. 28, dicho Comité aclara que es necesario evaluar la situación de jure y de facto de las mujeres y aplicar políticas en favor de la igualdad sustantiva que se basen en garantías constitucionales y legislativas y se vean apoyadas por planes de acción¹²⁶. Además, explica que, si bien a veces se interpreta erróneamente que las medidas especiales de carácter temporal entran en conflicto con la igualdad constitucional o los sistemas basados en los méritos, en ocasiones

mujer con los principios de igualdad y no discriminación, 1999, punto IV. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>

¹¹⁹ Id.

¹²⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Res. A/HRC/47/51, *Nivel actual de representación de la mujer en los órganos y mecanismos de derechos humanos: garantizar el equilibrio de género*, Informe del Comité Asesor del CDH, 2021, párr. 18.

¹²¹ Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 72. La Corte IDH ha establecido que “en el desarrollo de una participación política representativa, los elegidos ejercen su función en representación de una colectividad, lo cual se expresa tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada.”

¹²² Naciones Unidas, Convención CEDAW, Op. Cit., artículos 2, 3 y 4.

¹²³ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 23, *Vida Política y Pública*, 1997, párr. 43.

¹²⁴ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 5, *Medidas Especiales Temporales*, 1988.

¹²⁵ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 25, *Medidas Especiales Temporales*, 2005, párr. 7.

¹²⁶ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 28, *Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, párrs. 16 y 24.

es necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar las desigualdades construidas por la sociedad y la cultura que obstaculizan el logro de un sistema que de verdad se base en los méritos¹²⁷.

Finalmente, en la reciente Recomendación General núm. 40, el Comité CEDAW desarrolla la forma en que las medidas especiales de carácter temporal deben articularse como acciones positivas necesarias en ocasiones para lograr la paridad, como medida permanente de representación. Según este Comité, ante los marcados niveles de subrepresentación en ciertos espacios, y la deficiencia de los marcos jurídicos e institucionales, los Estados deben recurrir a las medidas de carácter temporal para hacerle frente a la discriminación a fin de lograr la paridad total (50-50)¹²⁸. Estas medidas de carácter temporal deben ser acompañadas de las medidas de carácter permanente en favor de la paridad.

En síntesis, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la participación política y pública de las mujeres en condiciones de igualdad y asegurar que el marco normativo garantice el ejercicio de este derecho. Este deber incluye la adopción de medidas legislativas y de política pública necesarias para establecer la paridad como principio y objetivo, y también de medidas positivas que lo verifiquen y garanticen como un fin permanente, incluyendo medidas de carácter temporal en favor de la paridad. Estas medidas afirmativas no son excepciones al principio de igualdad, sino instrumentos necesarios para realizar el mandato jurídico de la paridad como estándar permanente de igualdad sustantiva en la participación política y pública. Su implementación efectiva es condición indispensable para transformar las estructuras históricas de exclusión, garantizar los derechos de las mujeres y consolidar una democracia representativa e inclusiva.

D. La paridad como práctica de los Estados Miembros de la OEA

La paridad de género no es un concepto novedoso ni ajeno para los Estados de la región; por el contrario, constituye un estándar que ha sido progresivamente incorporado en los marcos constitucionales y normativos nacionales de numerosos Estados Miembros de la OEA. Diversos países han reformado sus Constituciones, leyes electorales, regímenes de designación de autoridades y normativas administrativas para consagrar la paridad como principio vinculante y como condición del ejercicio legítimo del poder público. Este desarrollo normativo interno refleja no solo una tendencia regional consolidada, sino también un consenso democrático creciente que reconoce a la paridad como un elemento esencial de la igualdad sustantiva y, por ende, de la democracia representativa.

En este contexto, resulta particularmente relevante que esta Corte tome en consideración los avances normativos nacionales como parte de su análisis interpretativo. Los desarrollos legislativos y constitucionales de los Estados Miembros constituyen evidencia concreta del entendimiento común sobre el contenido y alcance de los derechos políticos de las mujeres y del principio de igualdad sustantiva. Este consenso normativo interno –coherente con las obligaciones internacionales asumidas y con la evolución del derecho internacional en la materia– debe informar la interpretación de la

¹²⁷ Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General N.º 40, Op. Cit., párr. 2.

¹²⁸ Ibídem, párr. 25

Convención Americana, especialmente bajo el principio de interpretación evolutiva y a la luz del artículo 29 del tratado. A continuación, resumimos varios de los desarrollos relevantes en la región.

En 2017, **Argentina** modificó su Código Electoral Nacional mediante la aprobación de la Ley 27.412 de Paridad en Ámbitos de Representación Política, incorporando el criterio 50/50. Esta reforma dio cumplimiento a la obligación constitucional de legislar y promover medidas que garanticen la igualdad real, particularmente en relación con las mujeres, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 75 de la Constitución Nacional¹²⁹.

La Ley 27.412 fue reglamentada en 2019 mediante el Decreto 171/2019, que establece lineamientos para su implementación, incluyendo la alternancia estricta entre mujeres y varones en las listas, la obligación de reemplazar candidaturas con personas del mismo género y la posibilidad de perder la personería jurídico-política por incumplimiento¹³⁰.

Bolivia, por su parte, reconoce expresamente la paridad y la alternancia de género en su marco constitucional. El artículo 278.II de la Constitución establece el principio de paridad y alternancia para la elección de asambleístas departamentales¹³¹, mientras que el artículo 11 define la forma de gobierno como una democracia participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres¹³². Asimismo, el texto constitucional garantiza que todas las personas tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, de manera individual o colectiva, y subraya que dicha participación debe realizarse en condiciones de equidad e igualdad entre mujeres y hombres¹³³.

El camino hacia la paridad en Bolivia fue gradual. Inicialmente, la Ley 1779 de 1997 (Ley de Cuotas) introdujo por primera vez parámetros mínimos de participación femenina en las candidaturas¹³⁴. Posteriormente, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004 avanzó al exigir una representación no menor al 50% de mujeres, con alternancia, en todas las candidaturas de

¹²⁹ El artículo 75 de la Constitución de Argentina, relativo a las atribuciones del Congreso, establece en el apartado 23 la obligación de “*legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, y los ancianos y las personas con discapacidad.*” Véase: República Argentina, Constitución Nacional, Primera Parte, Capítulo Primero (Declaraciones, derechos y garantías). Disponible en: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionParte1Cap1.php> Esta norma se inscribe en una trayectoria más amplia: en 1991, Argentina había aprobado la primera ley de cupo legal del mundo, que exigía un mínimo del 30% de mujeres en las listas electorales, marcando un hito que influyó posteriormente en el desarrollo legislativo de numerosos países de la región.

¹³⁰ República Argentina, Decreto 171/2019, “*Paridad de género en ámbitos de representación política*”, 7 marzo 2019, Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/202890/20190308>

¹³¹ Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado (CPE), aprobada por referéndum el 25 de enero de 2009; promulgada el 7 de febrero de 2009, artículo 278.II. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

¹³² Ibídem, artículo 11.

¹³³ Ibídem, artículo 26.I.

¹³⁴ En su artículo 5, esta ley a día de hoy derogada, establecía la obligación de los partidos políticos de incluir en sus listas de candidatos a diputados plurinominales por cada departamento al menos “*un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos uno fuera mujer*”. Véase: Estado Plurinacional de Bolivia, Ley 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, 19 de marzo de 1997, artículo 5. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1779.html>

representación popular¹³⁵. Estos desarrollos desembocaron en el proceso constituyente que culminó en la actual Constitución, bajo la premisa de que garantizar la participación efectiva de las mujeres requería adoptar el criterio 50/50 como principio vinculante.

Tras la reforma constitucional, la legislación electoral profundizó este estándar. Las Leyes 18 (Órgano Electoral) y 26 (Régimen Electoral), ambas de 2010, definieron de manera expresa los principios de paridad y alternancia, vinculados al modelo de democracia intercultural boliviana¹³⁶. Estas normas establecen la aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado, en los procesos internos de las organizaciones políticas y en la elección y nominación de representantes de naciones y pueblos indígenas¹³⁷. En el ámbito judicial, la ley del Tribunal Constitucional exige paridad (50/50) en la preselección de postulantes, reafirmando que la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género y en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹³⁸.

Colombia ha incorporado progresivamente estándares de representación de las mujeres en el poder público mediante la Ley 581 de 2000 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011, que establecen criterios para garantizar su participación en cargos decisarios del Estado y al interior de los partidos políticos. Este marco normativo se encuentra respaldado por la Constitución Política, que ordena al Estado garantizar la igualdad real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos históricamente marginados o discriminados, entre ellos las mujeres¹³⁹.

La Ley 581 de 2000 —conocida como Ley de Cuotas— exigía la inclusión de mujeres en al menos el 30% de los cargos de máximo nivel decisario dentro de la administración pública. Más recientemente, la Ley 2424 de 2024 modificó el artículo 4 de dicha norma, elevando este porcentaje al 50% con el fin de asegurar una participación equitativa y efectiva en los espacios de toma de decisiones¹⁴⁰.

¹³⁵ OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 2013, p. 130.

¹³⁶ Ibídem, p. 136.

¹³⁷ El artículo 8 sobre paridad y alternancia indica que “consiste en la obligación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos mediante normas y procedimientos propios”. Véase: Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N.º 018 del Órgano Electoral Plurinacional, 18 de junio de 2010, artículo 8. Disponible en: https://web.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf

¹³⁸ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N.º 26 del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010, artículo 2.h). Disponible en: https://web.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

¹³⁹ República de Colombia, Constitución Nacional de la República de Colombia, 1991. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Artículo 40: “Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisarios de la Administración Pública”.

Artículo 43: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.”

¹⁴⁰ República de Colombia, Ley 2024 de 2024, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13,

La Corte Constitucional ha sido clara en el reconocimiento del carácter estructural de la discriminación contra las mujeres y de la necesidad de adoptar medidas reforzadas para superarla. En la Sentencia C-371 de 2000, sostuvo que la baja representación femenina en cargos decisarios no obedece a una falta de mérito, sino a patrones históricos de discriminación, y que la adopción de cuotas constituye una medida constitucionalmente válida para materializar la igualdad sustancial¹⁴¹.

Costa Rica garantiza en su Constitución Política el derecho a la igualdad y a la no discriminación entre hombres y mujeres, en cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado. Su jurisprudencia ha reconocido que la falta de respeto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres afecta a los valores más profundos de una democracia, al comprometer la participación plena y equitativa de todas las personas¹⁴².

En 2009, Costa Rica reformó su Código Electoral para incorporar los principios de paridad y alternancia de género, estableciendo mecanismos concretos de participación política igualitaria y sanciones en caso de incumplimiento¹⁴³. Esta reforma representó un avance significativo, al consolidar la paridad bajo el criterio 50-50 en los cargos de elección popular e introducir un mecanismo de alternancia por género¹⁴⁴. Este proceso fue impulsado y consolidado por el Tribunal Supremo de Elecciones, que promovió un texto sustitutivo de reforma electoral incorporando el criterio 50/50 y que, a través de su jurisprudencia, ha reiterado la obligación de implementar de forma efectiva los mecanismos establecidos para garantizar la representación de las mujeres¹⁴⁵.

40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 6 de septiembre de 2024, artículo 4. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250896#2424>

¹⁴¹ La CIDH en su informe “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas” publicado en el 2011 reconoció con preocupación que “(...) Por otra parte, la Comisión también observa que en países donde existen medidas especiales de carácter temporal en esta área, como leyes de cuota para cargos por designación o en altos niveles decisarios de los poderes, no hay un cumplimiento cabal de dichas medidas. En Colombia, por ejemplo, existe un mandato legal para incluir “por lo menos el nombre de una mujer” para el nombramiento de cargos por sistema de ternas y listas, que es como actualmente se designan los altos cargos del Poder Judicial. Sin embargo, hay una escasa representación de mujeres en la Suprema Corte de Justicia, en el Consejo Superior de la Judicatura y en la Corte Constitucional debido a la falta de cumplimiento de dicha ley.” Véase: CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 2011, párr. 78 Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeres%20participacion%20politica.pdf>

¹⁴² OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Op. Cit., p. 182.

¹⁴³ La evolución normativa hacia la paridad en Costa Rica se sustenta en antecedentes significativos. La Ley de Promoción de la Igualdad de la Mujer de 1990 marcó un punto de partida para la adopción de medidas orientadas a garantizar la participación efectiva de las mujeres. Posteriormente, en 1996 se incorporó al Código Electoral una cuota mínima del 40% de mujeres tanto en las estructuras partidarias como en las candidaturas a cargos de elección popular. Con la reforma de 2009, el país dio un salto cualitativo, pasando del sistema de cuotas a un modelo de paridad y alternancia destinado a corregir los déficits democráticos persistentes en la representación política. Véase: OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 2013, p. 181-186. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>

¹⁴⁴ Ibídem, p. 183.

¹⁴⁵ Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Acta N° 41-2007, 2007. Disponible en: <https://www.tse.go.cr/actas/2007/41-2007-del-10-de-mayo-del-2007.htm>; OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 2013, p. 200.

Ecuador fue uno de los primeros Estados en incorporar la paridad como principio constitucional, a través de la reforma del 2008, cuyo desarrollo normativo se concretó en la Ley Orgánica Electoral, conocida como Código de la Democracia¹⁴⁶. Esta normativa establece el criterio de paridad de género en la conformación de los órganos electorales¹⁴⁷, en la composición de los partidos políticos¹⁴⁸ y en la integración del poder legislativo¹⁴⁹.

El texto constitucional ecuatoriano ofrece un ejemplo especialmente significativo del avance hacia la igualdad sustantiva¹⁵⁰. Además de garantizar la igualdad ante la ley y prohibir toda forma de discriminación por motivos de etnia, edad, lugar de nacimiento, sexo e identidad de género, entre otros, la Constitución impone al Estado la obligación de adoptar medidas para promover la igualdad real, reconociendo la existencia de grupos históricamente discriminados. En forma expresa, incorpora la obligación de garantizar la representación paritaria de mujeres y hombres en los distintos niveles y ámbitos de decisión pública¹⁵¹.

¹⁴⁶ La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia de Ecuador establece en su artículo 4 que la misma “desarrolla las normas constitucionales relativas a: 1. El sistema electoral, conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres.” Véase: República del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia, Ley 2, Registro Oficial Suplemento 578 de 27 abr. 2009 (última reforma 3 feb. 2020). Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/codigo-de-la-democracia/>

¹⁴⁷ El artículo 18 de la Ley Orgánica Electoral de Ecuador establece que los órganos de la Función Electoral [...] se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, entre otros. El artículo 20 regula el cumplimiento de la garantía constitucional de equidad y paridad en las elecciones de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. El artículo 25 apartado 17 establece como función del Consejo Nacional Electoral promover la formación cívica y democrática de las ciudadanas y los ciudadanos bajo principios y enfoques de interculturalidad, intergeneracionalidad, equidad, paridad de género [...]. El artículo 63 establece el criterio de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres en la designación de jueces y juezas del Tribunal Contencioso Electoral. Véase: República del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia, Ley 2, Registro Oficial Suplemento 578 de 27 abr. 2009 (última reforma 3 feb. 2020). Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/codigo-de-la-democracia/>

¹⁴⁸ El artículo 94 regula la obligación de los partidos y movimientos políticos de seleccionar a sus candidatas o candidatos conforme al principio de paridad. El artículo 105 otorga al Consejo Nacional Electoral la legitimidad para negar la inscripción de candidaturas si las listas y candidaturas no respetan de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres. Véase: República del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia, Ley 2, Registro Oficial Suplemento 578 de 27 abr. 2009 (última reforma 3 feb. 2020). Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/codigo-de-la-democracia/>

¹⁴⁹ El artículo 160 de la Ley Orgánica Electoral de Ecuador establece que las y los representantes a la Asamblea Nacional serán elegidos conforme al criterio de paridad. Véase: Ecuador. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia, Ley 2, Registro Oficial Suplemento 578 de 27 abr. 2009 (última reforma 3 feb. 2020). Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/codigo-de-la-democracia/>

¹⁵⁰ La incorporación constitucional de la paridad fue el resultado de un proceso progresivo de reformas. Desde 2004, las listas pluripersonales debían conformarse con una relación de 40% y 60% entre mujeres y hombres; en 2007, la legislación electoral adoptó por primera vez el principio de paridad igualitaria, estableciendo el criterio 50/50 con alternancia dentro de las listas. Véase: OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina: Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 2013, p. 51. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>

¹⁵¹ El artículo 65 de la Constitución de Ecuador obliga al Estado a promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. Véase: República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador de 2008, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial Suplemento 449 de 20 oct. 2008 (última modificación 13 jul. 2011). Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesic4_ecu_const.pdf

Durante la etapa de reforma electoral previa a la reforma constitucional, resultó decisiva una resolución del Tribunal Constitucional que estableció que la norma sobre participación igualitaria constituía una medida especial destinada a combatir la discriminación histórica contra las mujeres, excluidas sistemáticamente de la toma de decisiones políticas¹⁵². A partir de este pronunciamiento, que clarificó el criterio de alternancia, el Tribunal Supremo Electoral reformó la legislación electoral e incorporó la paridad en las listas para las elecciones de asambleístas constituyentes y para los comicios del Parlamento Andino, la Asamblea Nacional y los concejos municipales¹⁵³. Posteriormente, la Constitución recogió este principio y lo elevó a mandato constitucional, consolidando la paridad como criterio rector del sistema democrático ecuatoriano.

Honduras también ha incorporado el principio de paridad en su ordenamiento jurídico como criterio rector de la participación y representación política. La Ley Electoral, reformada mediante el Decreto 35/2021, reconoce explícitamente el principio de igualdad y garantiza que ninguna persona sea privilegiada o discriminada por motivos de raza, sexo, orientación sexual, género u otras categorías protegidas. En este marco, la ley introduce el principio de paridad “para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política”, estableciendo que este criterio debe aplicarse en los procesos de definición de candidaturas¹⁵⁴.

Por su parte, **México** aprobó en 2019 una reforma constitucional conocida como “Paridad en Todo,” mediante la cual se modificaron diversos artículos de la Constitución para garantizar la paridad en los tres poderes del Estado¹⁵⁵. Esta reforma consolidó un proceso progresivo de más de una década orientado a transformar la igualdad formal en una igualdad sustantiva en el ámbito de la representación política¹⁵⁶.

¹⁵² OEA, CIM, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina: Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 2013, p. 60. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>

¹⁵³ Ibídem, p. 64.

¹⁵⁴ República de Honduras, Tribunal Supremo Electoral, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto Núm. 44-2004. Véase también: La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto 34/2000) constituye un antecedente fundamental para la consolidación del principio de paridad en Honduras. Esta ley establece la igualdad de oportunidades para las mujeres en la participación y toma de decisiones dentro de la estructura de poder, y dispone que el Estado debe garantizar la democracia participativa y procurar una distribución equitativa entre hombres y mujeres en los cargos de toma de decisiones. Las disposiciones reflejan el reconocimiento de que el ejercicio efectivo de los derechos políticos en igualdad de oportunidades requiere adoptar medidas estructurales que aseguren la presencia de mujeres en los espacios donde se adoptan decisiones públicas.

¹⁵⁵ Véase: Reforma a artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115. Congreso de la Ciudad de México, CELIG, *Paridad de género en todo*, 2019. Disponible en: <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/Hoja-informativa-ParidadenTodo-06062019-1.pdf>

¹⁵⁶ Antes de esta reforma, el país ya había incorporado gradualmente disposiciones para promover la participación igualitaria de mujeres y hombres. En 2008 entró en vigor una modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que introdujo el principio de alternancia y parámetros mínimos de participación, mencionando expresamente la paridad como objetivo normativo. Sin embargo, las excepciones previstas en su aplicación limitaron su efectividad práctica. Véase: OEA, CIM, *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*, 2016, p. 50-52. Disponible en: <https://www.oas.org/en/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf>

En este contexto, una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituyó un hito al reconocer la paridad como un mecanismo democrático de protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres¹⁵⁷. Este criterio fue reforzado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la cual armonizó el marco jurídico interno con las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

En 2013, en el marco de una serie de reformas estructurales, se propuso en el Senado la inclusión del criterio 50/50 en el artículo 41 de la Constitución, relativo a las funciones de los partidos políticos, en concordancia con las obligaciones internacionales asumidas por México¹⁵⁸. De esta manera, México incorporó el principio de paridad de género como mandato constitucional, inicialmente respecto de los partidos políticos, y con la reforma de 2019, vigente en la actualidad, lo extendió a los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desempeñado un rol decisivo en la consolidación de la paridad como principio estructural del orden constitucional mexicano. En su jurisprudencia ha sostenido que, frente a contextos de discriminación y violencia contra las mujeres, el sistema de justicia debe garantizar la reparación del daño y promover transformaciones culturales que modifiquen patrones de conducta discriminatorios¹⁵⁹. Asimismo, ha concluido que la igualdad entre mujeres y hombres es un mandato de optimización y que la paridad constituye la medida para garantizar la igualdad sustantiva en candidaturas y en la integración de órganos de representación¹⁶⁰.

En consecuencia, el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar medidas efectivas¹⁶¹ que den cumplimiento al mandato constitucional de paridad de género, el cual no se satisface únicamente con la postulación formal de candidaturas, sino que requiere resultados reales respecto a la representación y participación plena y efectiva de las mujeres en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público.

VI. La falta de cumplimiento con el principio de paridad de género en la participación y representación pública y política genera la aplicación de un test de escrutinio estricto para su justificación

¹⁵⁷ Ibídem, p. 56.

¹⁵⁸ Ibídem, p. 63-65.

¹⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022), Amparo en revisión 468/2022, Semanario Judicial de la Federación, párr. 38. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/>

¹⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016), Contradicción de tesis 44/2016, Semanario Judicial de la Federación, párr. IV. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29954>; Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022), Amparo en revisión 468/2022, Op. Cit., párr. 40. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/>

¹⁶¹ En el mismo sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha indicado que el principio de igualdad constituye en su dimensión material un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, que tiene en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad. Por lo que dichas medidas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material. Véase: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Octavio Raziel Ramírez Osorio y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras*, Expediente SUP-JDC-611/2012, 18 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0611-2012-Acuerdo1>

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 1.1 de la Convención obliga a los Estados a respetar los derechos reconocidos en ella –entre ellos, el derecho a la participación pública y política reconocido en el artículo 23 CADH– y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Dicha disposición es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, de tal forma que “cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma”¹⁶². Esta protección del artículo 1.1 se encuentra complementada por el artículo 24 de la CADH que garantiza el derecho a la igualdad ante la ley.

En su jurisprudencia, la Corte IDH ha establecido que, ante un trato diferente desfavorable fundado en categorías que aluden a: “(i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; (ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y (iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales–, se configura un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad”¹⁶³. Este estándar presupone de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH que un tratamiento diferenciado sobre la base de una de estas categorías “sospechosas” debe sobrepasar un test de escrutinio estricto, lo que exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso por parte del Estado para su justificación¹⁶⁴. Así, para la Corte, para superar ese escrutinio el fin que persigue la medida diferenciadora debe ser no sólo adecuado sino también imperioso¹⁶⁵. Igualmente, “el medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir que no pueda ser reemplazado por un medio lesivo alternativo menos lesivo”¹⁶⁶. Por último, se requiere “un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma”¹⁶⁷. La existencia de una distinción sobre la base de una medida basada en una de las mencionadas categorías invierte, además, “la carga de la prueba, lo que significa que corresponde al Estado demostrar que no existe un propósito o efecto discriminatorio”¹⁶⁸.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que la adopción de medidas diferenciadoras sobre la base del sexo o género caen dentro de las categorías sospechosas que requieren de un test de

¹⁶² Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84, Op. Cit., párr. 53; Corte IDH. *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, Op. Cit., párr. 43.

¹⁶³ Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*. Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022, Serie A No. 20, párr. 60.

¹⁶⁴ Corte IDH. *Caso Pavez Pavez vs. Chile*, Op.Cit., párr. 142; Corte IDH. *Caso I.V. vs. Bolivia*, Op. Cit., párr. 240.

¹⁶⁵ Id.

¹⁶⁶ Id.

¹⁶⁷ Id.

¹⁶⁸ Corte IDH. *Caso Atala Riff y niñas vs. Chile*, Op. Cit., párr. 124; *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 229; *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, Op. Cit., párr. 228; *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, Op. Cit., párr. 257.

escrutinio estricto por este tribunal para justificar su idoneidad¹⁶⁹. Ello así porque constituyen categorías que se relacionan con “rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad”, y además como se ha demostrado con anterioridad, en el caso de las mujeres, son parte de un grupo que ha sido tradicionalmente excluido de ciertos ámbitos, como la participación pública o política o subordinado por estereotipos arraigados socialmente.

La existencia de un tratamiento discriminatorio que viola el principio de igualdad puede ser el resultado de acciones u omisiones por parte de los Estados. Por ello, la práctica y jurisprudencia interamericana ha claramente identificado que el cumplimiento de esa obligación no solo requiere que los Estados se abstengan “de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas directa o indirectamente a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”¹⁷⁰, sino que también exige que estos adopten “medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas”¹⁷¹. De manera concordante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que el incumplimiento de la obligación estatal de corregir desigualdades en el trato puede constituir una violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación¹⁷².

Adicionalmente, esta Corte ha establecido que “los Estados están internacionalmente obligados a adoptar las medidas que fueren necesarias “para hacer efectivos” los derechos establecidos en la Convención, como se estipula en el artículo 2 de dicho instrumento interamericano por lo que deben propender, precisamente, por enfrentar las manifestaciones intolerantes y discriminatorias, con el fin de evitar la exclusión o negación de una determinada condición.”¹⁷³.

En el caso de la participación pública y política de las mujeres, el criterio de paridad 50/50 constituye el principio indispensable para asegurar, de forma efectiva, la participación y representación igualitaria de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. La persistencia de desigualdades estructurales en el ejercicio de los derechos políticos en un sentido amplio exige la implementación de este criterio para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en el acceso a las funciones públicas y políticas. Es a través de la regla de paridad que se podrán revertir situaciones históricas de subrepresentación y al mismo tiempo asegurar de forma permanente la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Este principio además de estar sustentado por las normas internacionales e interamericanas sobre igualdad y no discriminación ha sido ampliamente acogido e implementado al interior de las legislaciones y jurisprudencia de los Estados de la región, como se ha demostrado extensamente en este documento.

A este respecto, cabe considerar que esta Corte ha reconocido que “un principio básico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos indica que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos que vulneren derechos internacionalmente

¹⁶⁹ Corte IDH. *Caso I.V. vs. Bolivia*, Op. Cit., párrs. 245-249; Corte IDH. *Caso Pavez Pavez vs. Chile*, Op. Cit., párr. 145.

¹⁷⁰ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Op. Cit., párr. 271.

¹⁷¹ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, OP. Cit., párr. 104.

¹⁷² *Pla and Puncernau v. Andorra*, App. No. 69498/01, 62 Eur. Ct. H.R. (2004); *Eweida and Others v. the United Kingdom*, App. No. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, 87 Eur. Ct. H.R. (2013).

¹⁷³ Corte IDH. *Caso Atala Rifo y niñas vs. Chile*, Op. Cit., párr. 119.

protegidos, según el artículo 1.1 de la Convención Americana”¹⁷⁴. Como ya se ha adelantado, este deber de garantía crea obligaciones que recaen sobre el Estado para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos de la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción¹⁷⁵. En el presente caso, este deber de garantía, vinculado con el derecho a la participación política y pública en condiciones de igualdad, y teniendo en cuenta los estándares ya mencionados, se cumple al asegurar la paridad de género¹⁷⁶.

Por ello, el incumplimiento de la obligación de implementar la paridad de género en la participación y representación en espacios públicos y políticos de toma de decisiones de acuerdo a lo requerido por el artículo 23 CADH, interpretado a la luz del artículo 1.1 de la Convención –que obliga al respeto de este derecho sin discriminación por razón de género–, y del artículo 2, –que establece el deber de los Estados de tomar medidas para hacerlo efectivo–, configura un tratamiento discriminatorio de jure y de facto en perjuicio de las mujeres. Por tratarse de una situación que genera un trato diferenciador sobre la base de una categoría que podría considerarse “sospechosa” la omisión del reconocimiento del principio de paridad de género en la legislación interna o la falta de aplicación efectiva a todos los espacios de toma de decisiones, nacionales o internacionales, que involucren el ejercicio del derecho de participación y representación pública y política requieren no solo de una justificación reforzada sino también de perseguir un fin imperioso. La Corte IDH tiene la oportunidad de reconocer la aplicación de este test de escrutinio estricto a la falta de paridad de género en la presente Opinión Consultiva a fin de consagrarr esta interpretación para futuros casos contenciosos no solo en el ámbito interamericano sino también al interior de las jurisdicciones de los Estados de la OEA, en aplicación del principio de control de convencionalidad.

VII. Conclusión y petitorio

En el marco interamericano, la democracia ha sido reconocida como un derecho y un principio estructural indispensable para la vigencia de todos los derechos protegidos por la CADH y los demás instrumentos regionales. En el marco de esta consulta, la Corte IDH tiene la oportunidad de desarrollar estos estándares con mayor claridad, incluyendo a través de la identificación de los diversos componentes esenciales del derecho. En este diseño normativo, la participación política y pública, entendida en un sentido amplio, constituye el eje medular de la democracia, pues es el mecanismo a través del cual las personas pueden incidir en las decisiones colectivas, las políticas públicas que les afectan, y ejercer plenamente su ciudadanía. Sin embargo, este derecho sólo adquiere un contenido real y efectivo cuando se garantiza la igualdad en su ejercicio, no solo en el plano

¹⁷⁴ Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 140; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 164, 169 y 170; *Caso Yvon Neptune vs. Haití*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 37, y *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 60.

¹⁷⁵ Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Op. Cit., párr. 141; *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Op. Cit., párr. 91; *Caso Yvon Neptune v. Haití*, Op. Cit., párr. 77, y *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, Op. Cit., párr. 60.

¹⁷⁶ Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal v. Panamá*, Op. Cit., párr. 141; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 73; *Caso García Prieto y otros vs. El Salvador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 168, párr. 99.

formal, sino también desde una perspectiva sustantiva que exige remover los obstáculos estructurales y adoptar medidas que aseguren un acceso y una representación equitativa en todos los espacios de toma de decisiones.

En este contexto, la representación igualitaria de las mujeres en toda su diversidad ocupa un lugar central y debe ser entendida como un componente esencial del derecho a la democracia. Las mujeres constituyen la mitad de la población y, sin embargo, persisten en la región niveles alarmantes de exclusión y subrepresentación en los órganos públicos, políticos e institucionales, tanto a nivel nacional como internacional. Esta disparidad no es una simple asimetría numérica: constituye un déficit democrático grave que compromete la legitimidad del sistema democrático en su conjunto y, por ende, compromete la garantía esencial para el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la CADH y otros tratados interamericanos. La igualdad sustantiva impone a los Estados la obligación de adoptar medidas reforzadas para corregir este desequilibrio histórico y garantizar la participación efectiva de las mujeres en condiciones de igualdad. Esta Corte tiene la oportunidad de reforzar estos estándares, fortaleciendo el vínculo indisoluble entre la democracia y la participación igualitaria de varones y mujeres, en todas sus diversidades, en la toma de decisiones.

En ese sentido, la paridad –entendida como una distribución 50/50 del poder político y la representación pública– constituye la medida democrática de la igualdad. No se trata de una medida temporal ni excepcional, sino del estándar necesario para traducir en la práctica el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones. Este principio se encuentra crecientemente reconocido en el derecho interamericano y ha sido recientemente consolidado a nivel universal por la Recomendación General núm. 40 del Comité CEDAW, que establece la paridad (50-50) como una norma permanente de buena gobernanza y como el punto de partida para garantizar la representación igualitaria e inclusiva en todos los sistemas de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como internacional. Por la autoridad interpretativa de la CEDAW y su carácter de tratado de derechos humanos con amplia ratificación mundial, este desarrollo debe ocupar un lugar central como guía interpretativa en el desarrollo que realice la Corte Interamericana en el marco de esta Opinión Consultiva.

Asimismo, la paridad no es ajena a la práctica estatal de la región. Por el contrario, constituye un estándar que ha sido progresivamente incorporado en constituciones, legislaciones electorales, marcos institucionales y decisiones judiciales de numerosos Estados de las Américas. Este desarrollo normativo refleja un consenso regional significativo respecto del carácter permanente, estructural y democrático de la paridad como garantía de igualdad sustantiva. La Corte, al desarrollar los estándares aplicables, tiene la oportunidad de reconocer estas buenas prácticas como parte del derecho vivo del sistema interamericano y utilizarlas para fortalecer la interpretación evolutiva de la CADH en materia de igualdad, participación y democracia.

En cumplimiento de sus obligaciones internacionales consagradas en los artículos 23 y 24 de la CADH, interpretados a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, los Estados tienen el deber de implementar medidas positivas que remuevan las barreras estructurales que impiden la participación igualitaria de las mujeres en la vida pública y adoptar medidas de carácter normativo que garanticen el derecho. Entendiendo a la paridad como un componente esencial de la participación pública y política y del derecho a la igualdad ante la ley, esta Corte tiene la oportunidad de desarrollar las consecuencias

de la omisión de la incorporación de la paridad en la normativa, o de su implementación efectiva como una vulneración de los derechos en cuestión cuando las mismas no estén justificadas en forma reforzada y en relación con un fin imperioso, utilizando para ello su jurisprudencia sobre test de escrutinio estricto.

En definitiva, la paridad constituye un principio democrático indispensable para la construcción de instituciones legítimas, representativas e inclusivas. Reconocerla como dimensión esencial de la igualdad sustantiva y del derecho a la democracia y a la participación política y pública permitirá afirmar con claridad que ninguna sociedad puede considerarse plenamente democrática mientras la mitad de su población permanezca sistemáticamente excluida del poder. Al incorporar la paridad como estándar vinculante, esta Corte contribuirá a consolidar un horizonte democrático más justo y representativo con instituciones más legítimas y fortalecidas en su capacidad de responder a las necesidades de la población que representan.

Por todo lo expuesto, respetuosamente solicitamos a la Corte Interamericana que:

1. Reconozca que la participación igualitaria de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones constituye un componente esencial del derecho a la democracia y a la participación política y pública protegido por la CADH.
2. Declare que la paridad de género es la medida necesaria de la igualdad sustantiva en materia de participación pública y política, y que su garantía deriva directamente de los artículos 1.1, 2, 23 y 24 de la Convención.
3. Afirme que la paridad es una regla permanente que exige una distribución 50/50 del poder y la representación entre mujeres y varones.
4. Establezca que este estándar de paridad es aplicable a todos los espacios de toma de decisiones, desde el ámbito local y nacional hasta los foros internacionales y multilaterales cuyos integrantes resultan de la nominación y elección que realizan los Estados.
5. Establezca que la falta de cumplimiento con el principio de paridad de género en la participación y representación pública y política genera la aplicación de un test de escrutinio estricto para su justificación. Bajo este estándar, la omisión en la implementación de la paridad de género sin justificación reforzada ajustada al test de escrutinio estricto constituye una vulneración del derecho a la participación en la vida política y pública, en conformidad con las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la CADH.

Una Opinión Consultiva que reafirme estos principios fortalecerá el desarrollo progresivo del derecho interamericano, consolidará la democracia paritaria como horizonte regional y contribuirá decisivamente a remover las estructuras de desigualdad que han limitado históricamente la voz y la representación de la mitad de la población.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestras muestras de la más alta consideración y estima.

Atentamente,
Campaña GQUAL y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

