



ANÁLISIS JURÍDICO

VIABILIDAD DE IMPLEMENTAR EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN GUBERNATURAS

CONTENIDO

Presentación	4
1. Planteamiento del Problema.....	5
2. Marco normativo.....	5
2.1. Instrumentos internacionales.....	6
2.1.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	6
2.1.2. Convención sobre los derechos políticos de la mujer	6
2.1.3. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	7
2.1.4. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	7
2.1.5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	8
2.1.6. Observación General 28 del Comité de Derechos Humanos de la ONU.....	8
2.1.7. Recomendación general N. 23 relativa al artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.....	9
2.1.8. Recomendación general N.º 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.....	9
2.1.9. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Comité CEDAW:	9
2.1.10. Opinión Consultiva OC-18/03, Corte Interamericana de derechos humanos:.....	10
2.2. Marco jurídico nacional.....	10
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución).....	10
2.2.2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	12
2.2.3. Ley General de Partidos Políticos (LGPP).....	15
2.2.4. Criterios	16
2.2.4.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).....	16
2.2.4.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	18
3. Contexto histórico del acceso a las mujeres a cargos de elección popular en México	24
4. Análisis.....	31
4.1. Competencia del Instituto Nacional Electoral.....	31
4.2. Alcance de la reforma en materia de Paridad de Género.....	33
4.3. Alcance de la reforma legal en materia de violencia política en razón de género	36

4.4.	Competencia de las entidades federativas para legislar en materia de paridad de género 39	
4.5.	Naturaleza del cargo a la gubernatura.....	46
5.	Conclusión.....	48
5.1.	Alternativas identificadas por la DJ para la implementación de una acción afirmativa	50
5.1.1.	Facultad Reglamentaria.....	51
5.1.2.	Facultad de Atracción para sentar criterios de interpretación en la postulación de candidatos	52

PRESENTACIÓN

El documento que se presenta constituye una herramienta en la que, a partir de la reforma del 6 de junio de 2019 y con base en el acuerdo de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la Participación Política, para estudiar la posibilidad de implementar acciones afirmativas para aplicar el principio de paridad de género en las gubernaturas, se identifica la norma y precedentes nacionales e internacionales vinculantes y aplicables en materia de paridad de género; también se analiza la reforma de abril de este año. El estudio se desarrolla en los siguientes apartados:

Marco normativo internacional y nacional: En el apartado se identifican y desarrollan las obligaciones internacionales y nacionales más importantes en materia de paridad de género con el objeto de establecer el contenido de las disposiciones aplicables, así como sus alcances. Asimismo, se incluyen criterios emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales brindan una guía y orientación para la implementación de una acción afirmativa.

Contexto histórico del acceso a las mujeres a cargos de elección popular en México: A fin de identificar los retos y desafíos pendientes en materia de paridad de género, se desarrolla en este apartado una breve síntesis con datos estadísticos que permiten identificar el estatus de participación política de la mujer en los cargos de elección popular federal y local a lo largo de la historia.

Análisis: Se identifican las atribuciones del Instituto y los Organismos Públicos Locales Electorales en elecciones federales y locales; se desarrollan las implicaciones, alcances y plazos otorgados al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para llevar a cabo las adecuaciones normativas correspondientes, a la luz de la reforma constitucional en materia de paridad de género y la reforma legal en materia de violencia política en razón de género, así como las iniciativas que dieron sustento a dichas reformas; se examina la competencia para fijar las reglas aplicables a la postulación de candidaturas; asimismo, en lo correspondiente a la implementación de las reglas en materia de paridad de género se presenta la investigación realizada en las constituciones y leyes locales de las entidades que elegirán gubernaturas en 2021; se identifica la forma en que se encuentra previsto el régimen interno de los partidos políticos nacionales y locales que tendrán elección de gubernatura en 2021, la observancia del principio de paridad de género, y se incorpora lo relativo a la naturaleza del cargo a la gubernatura, de conformidad con los últimos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, en la parte conclusiva, se exponen alternativas y riesgos, con el objeto de aportar a los integrantes del Consejo General, los elementos de derecho que pueden considerarse, para decidir si es viable emitir algún acuerdo para la implementación de una acción afirmativa en materia de paridad de género al cargo de gubernatura.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El 6 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ en materia de paridad entre géneros, el cual, de conformidad con su transitorio primero, entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el 7 de junio de 2019.

Dentro de los principales cambios se estableció el derecho de la ciudadanía de poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.² Así como la obligación de los partidos políticos fomentar el principio de paridad y de garantizarlo en sus candidaturas a los distintos cargos de elección popular.³

Derivado de lo establecido en la reforma constitucional de 2019 en materia de paridad, en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la Participación Política, celebrada el 16 de diciembre de 2019, se acordó la realización de un estudio que permita evaluar la posibilidad de implementar acciones afirmativas para aplicar el principio de paridad de género en las gubernaturas.

Por ende, al ser un tema novedoso y debido a que no se establece de manera expresa la aplicación del principio de paridad de género en gubernaturas, resulta necesario llevar a cabo un análisis integral del alcance de dicha reforma en armonía con el marco jurídico nacional e internacional.

Ello, con el objeto de aportar elementos a los integrantes del Consejo General de este Instituto, para que se encuentren en posibilidad de tomar una determinación al respecto.

2. MARCO NORMATIVO

De conformidad con lo establecido en artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

² Artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, en el presente análisis se incorporan los ordenamientos, disposiciones, criterios y recomendaciones en materia de paridad de género, así como las relativas a la implementación de acciones afirmativas, tanto de carácter internacional como nacional, con la finalidad de realizar una interpretación armónica y adecuada de las normas en la materia.

2.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El principio de igualdad entre hombres y mujeres en la participación política, así como el acceso al derecho de representación y a los cargos públicos ha sido reconocido en diversas disposiciones protectoras de derechos humanos de carácter internacional. Estas disposiciones en lo general contemplan el derecho de las mujeres para ejercer sus derechos político-electorales sin limitantes, restricciones o barreras excesivas o injustificadas que entorpezcan la realización de actividades de naturaleza política y sin que se vean discriminadas en razón de género. Por el contrario, pretenden que los Estados adopten las políticas o medidas necesarias para asegurar que las mujeres accedan a los cargos de poder público de manera efectiva.

Entre los instrumentos internacionales que prevén el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, son los siguientes:

2.1.1. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS⁴

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.*

2.1.2. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER⁵

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

⁴ Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el DOF 9 de enero de 1981

⁵ Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, y publicada en el DOF 9 de enero de 1981

2.1.3. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER⁶

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a)** *Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b)** *Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c)** *Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*

Artículo 3

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

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

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

2.1.4. CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER⁷

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

...

⁶ Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el DOF 9 de enero de 1981

⁷ Aprobada por el Senado el 26 de noviembre de 1996 y publicada en el DOF 12 de diciembre de 1996.

j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;

2.1.5. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS⁸

Artículo 2:

...

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Artículo 3: *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.*

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.

2.1.6. OBSERVACIÓN GENERAL 28 DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres:

... 29. El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de

⁸ Adhesión de México 24 de marzo de 1981, publicado en DOF 20 de mayo de 1981

igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Partes para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razones de sexo. El Comité pide a los Estados Partes que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del poder legislativo y de altos cargos en la administración pública y el poder judicial.

2.1.7. RECOMENDACIÓN GENERAL N. 23 RELATIVA AL ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

*5. En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. **Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo.** El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.*

...
45. Las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen, en virtud del párrafo a) del artículo 7, las que tienen por objeto:

a) Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública;

...
d) Ayudar a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas.

2.1.8. RECOMENDACIÓN GENERAL N.º 28 RELATIVA AL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

20. La obligación de cumplimiento abarca la obligación de los Estados partes de facilitar la plena efectividad de los derechos de la mujer y tomar medidas para ello. Los derechos humanos de la mujer deben hacerse efectivos mediante la promoción de la igualdad de facto o sustantiva por todos los medios apropiados, entre ellos la adopción de políticas y programas concretos y efectivos orientados a mejorar la posición de la mujer y lograr esa igualdad de facto, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N 25.

2.1.9. OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL NOVENO INFORME PERIÓDICO DE MÉXICO, COMITÉ CEDAW:

18: El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.

34 ...

a): Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos.

2.1.10. OPINIÓN CONSULTIVA OC-18/03, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

La respuesta a la primera parte de la cuarta pregunta es que, habida cuenta del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el principio de no discriminación y el derecho a la protección igualitaria y efectiva de la ley deben ser considerados como normas de ius cogens. Se trata de normas de derecho internacional imperativo que integran un orden público internacional, al cual no pueden oponerse válidamente el resto de las normas del derecho internacional, y menos las normas domésticas de los Estados. Las normas de ius cogens se encuentran en una posición jerárquica superior a la del resto de las normas jurídicas, de manera que la validez de estas últimas depende de la conformidad con aquélla.

De la normativa internacional citada, se advierte la existencia del derecho de las mujeres a acceder a todos los cargos de elección popular en igualdad de oportunidad que los hombres; por otra parte, implica como obligación para los Estados, de establecer condiciones que otorguen esa posibilidad ya sea a través del establecimiento de normatividad o de medidas temporales o especiales, tendentes a lograr de manera más eficaz la efectividad de dicha igualdad.

2.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL

2.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CONSTITUCIÓN)

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

...

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Artículo 41...

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. **En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución:

...

Título Quinto

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. **Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Artículo 116. ...

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o

corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

l. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

2.2.2. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LGIPE)

Artículo 3.

...

d bis) Paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación;

...

k) La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

*Se entenderá que las **acciones u omisiones** se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.*

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Artículo 6.

...

2. El Instituto, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.

3. El Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en esta Ley.

Artículo 7.

...

3. Es derecho de las ciudadanas y los ciudadanos ser votados para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.

Libro Segundo

De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las Entidades Federativas, así como de los Ayuntamientos

TÍTULO TERCERO

De la Elección de Gobernadores, Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones Generales

Artículo 25

...

3. La legislación local definirá, conforme a la Constitución, la periodicidad de cada elección, los plazos para convocar a elecciones extraordinarias en caso de la anulación de una elección, y los mecanismos para ocupar las vacantes que se produzcan en la legislatura local.

Artículo 26.

1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.

2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.

En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

...

Artículo 27

...

2. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la correcta aplicación de las normas correspondientes en cada entidad.

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto

...

h) Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, y

...

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.

...

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones

...

b) Para los procesos electorales federales

...

IX. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres, y

Artículo 35.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

Título Segundo

De los Organismos Públicos Locales

Capítulo 1 De la Integración

Artículo 98.

...

2. *Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.*

Artículo 232.

1. ...

2. *Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.*

3. *Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.*

4. *El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.*

2.2.3. LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LGPP)

Artículo 3

...

3. *Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, **y garantizarán la participación paritaria** en la integración de sus órganos, así como **en la postulación de candidaturas**.*

4. *Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.*

En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia.

5. *En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.*

Artículo 23

1. *Son derechos de los partidos políticos*

...

e) *Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidaturas en las elecciones garantizando la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;*

...

Artículo 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

...

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;

s) Garantizar en igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en sus órganos internos de dirección y espacios de toma de decisiones;

Artículo 34.

1. Para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esta Ley, así como en su respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

2. Son asuntos internos de los partidos políticos:

...

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

...

f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

Artículo 37.

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

...

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

f) La obligación de promover, proteger y respetar los derechos políticos y electorales de las mujeres, establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México, y

2.2.4. CRITERIOS

2.2.4.1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)

Contradicción de Tesis 275/2015

...el Pleno de esta Corte ya ha sostenido que los alcances de un precepto constitucional—que es la única cuestión a determinar en este punto de contradicción de tesis—deben basarse esencialmente en lo dispuesto en la Constitución Federal, no así en lo que dispongan las leyes que de ella emanen” (...) la paridad de género no se encuentra aislada de los demás artículos del parámetro de regularidad constitucional que rigen los procesos electorales a nivel local. Ninguno de los instrumentos internacionales de los que México es parte limita la obligación de garantizar el acceso igualitario de hombres y mujeres a los cargos representativos a alguna etapa específica del proceso electoral, ni el Estado Mexicano ha hecho reserva alguna en ese sentido. En dichos instrumentos más bien se dispone en términos generales que deben implementarse medidas eficaces para lograr una representación política igualitaria en los Estados parte.

Contradicción de Tesis 44/2016

El 15 de octubre de 2019, el pleno de la SCJN resolvió, a través de la referida Contradicción de Tesis, modificar el criterio contenido de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015, en la sesión se manifestó lo siguiente:

... el criterio que debe prevalecer es el consistente en que, a la fecha, existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los ayuntamientos, ello derivado del texto expreso del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental y de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Constitución Federal y en las convenciones de la materia.

Desde luego, se alude a las disposiciones aplicables, en especial, de ese artículo 41 tanto en la redacción vigente en el momento en que se emitieron las ejecutorias contendientes y el que rige a la fecha, así como a los distintos precedentes en torno a la igualdad entre el hombre y la mujer y los correspondientes a esa libertad de configuración legislativa, que previamente he mencionado.

De igual forma, merece especial atención la reciente reforma constitucional en materia de paridad de género horizontal que orienta el sentido de este proyecto, publicada el seis de junio de dos mil diecinueve. Todo ello para subrayar que es clara la doctrina judicial sustentada por este Tribunal Constitucional, que reconoce la igualdad entre el varón y la mujer y la importancia de crear las condiciones mínimas que permitan a ésta una participación plena en los cargos públicos.

En consecuencia... debe regir el criterio en el sentido de que ahora existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los ayuntamientos, sugiriendo –para tales efectos– la tesis que así lo reconoce.

Tesis 2007981

DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO. La interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" a decir de esta Suprema Corte de Justicia, o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

Tesis 2005533

IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA. La igualdad sustantiva, cuyo objetivo consiste en la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre

los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población, tiene sustento normativo tanto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos preceptos de tratados internacionales ratificados por México que regulan la aplicación del principio de igualdad jurídica. El artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que **los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas**, incluidas las legislativas, **para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos**, incluido el de igualdad, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que los Estados parte del tratado se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido el principio de igualdad, lo cual implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos. Adicionalmente, estos lineamientos generales sobre la necesidad de adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos se ven complementados por tratados internacionales cuya materia es específica. Por ejemplo, por lo que hace a las mujeres como grupo social sujeto a vulnerabilidad, destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. **En ambos tratados se prohíbe la discriminación contra la mujer y se mandata expresamente que los Estados deberán tomar todas las acciones apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno y libre ejercicio de los derechos de la mujer, tales como llevar a cabo las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer y establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad por conducto de los tribunales nacionales y de otras instituciones públicas.**

2.2.4.2. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Jurisprudencia 30/2014

ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que **las acciones afirmativas constituyen una medida** compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de **acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende**

eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Jurisprudencia 43/2014

ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y **justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables.** Por tanto, **se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.**

Jurisprudencia 3/2015

ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo quinto, 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los Casos Castañeda Gutman Vs. México, y De las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas **son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán.** Es por ello que las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado.

Jurisprudencia 6/2015

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinear los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que **la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad.** En ese sentido, **el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales,** a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

Jurisprudencia 8/2015

INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. La interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio pro persona, en su vertiente pro actione, de los artículos 1°, 2 y 4, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I, segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; I, II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que **cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela.** Esto debido a que la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres, ello genera el interés legítimo para acudir a juicio, tomando en cuenta, en primer lugar, su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada; y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, **incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo.**

Jurisprudencia 11/2015

ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; **se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.** En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: **a) Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. **b) Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y **c) Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Jurisprudencia 36/2015

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo segundo; 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafos 1, 3 y 4; 23, párrafo 1, inciso c), y 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el derecho de autoorganización de los partidos políticos y el deber de tales institutos políticos de respetar los derechos de las personas y los principios del estado democrático, permite concluir que, por regla general, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. Si al considerarse ese orden se advierte que algún género se encuentra sobre representado, **la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral**, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se **armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación**, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio. De esta forma para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados.

Jurisprudencia 11/2018

PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo quinto, 4º y 41,

Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), 6, inciso a), 7, inciso c), y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, 2, 4, numeral 1, y 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte que la paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: 1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, **aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio.** Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto.

SUP-RAP-103/2016 y acumulados

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior), al resolver este recurso, determinó revocar el Acuerdo del Consejo General del Instituto por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, emitió criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local, en razón de lo siguiente:

Al ser los organismos públicos electorales locales los facultados para aplicar las reglas previstas en la normativa electoral de los estados para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, el Consejo General estaría facultado para ejercer la facultad de atracción, cuando por la relevancia del asunto existiera la necesidad de sentar un criterio de interpretación

...

...sin que sea admisible que a través del ejercicio de esta facultad, el Consejo General emita criterios generales que sustituyan las reglas previstas en los estados para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de normas, mas no a suplantar las reglas diseñadas en los distintos sistemas jurídicos establecidos por los órganos legislativos estatales, pues ello equivaldría a ejercer una especie de control de constitucionalidad indirecto para el cual no está facultado el Consejo General.

...

Por tanto, es claro que cuando el Consejo General ejerce la facultad de atracción no está en condiciones de confrontar directamente las reglas previstas en las distintas

legislaciones electorales con el bloque de constitucionalidad y a partir de ello construir el modelo que estima óptimo para garantizar la paridad por razón de género...

Tampoco está en condiciones de cambiar las reglas, cuando advierte que uno de los modelos implementados en las entidades federativas omite regular de manera expresa alguna medida establecida por otro legislador local o por el federal, pues como se dijo, el ejercicio de la facultad de atracción solo está diseñado para cuando por la relevancia del asunto sea necesario sentar un criterio de interpretación, esto es, para definir el sentido o determinar el alcance de una regla...

...

...el Consejo General ejerció la facultad de atracción excediendo los parámetros establecidos, dado que en lugar de sentar, criterios interpretativos tendentes a armonizar la coexistencia de reglas establecidas en las legislaciones electorales locales con los criterios jurisprudenciales para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a partir de un análisis particularizado de cada caso, realizó un control indirecto de normas, al dejar sin efectos las reglas establecidas en las entidades federativas y sustituirlas con criterios generales”.

Por otra parte, por lo que hace a la implementación de una acción afirmativa, la Sala Superior, señaló que:

*“...las medidas afirmativas por razón de género no deben ser establecidas a priori y al margen del contexto histórico, político-social y cultural de cada entidad, porque su necesidad debe estar respaldada de una evaluación previa que justifique de manera razonable su implementación. Por ello, se ha señalado que antes de instrumentar acciones para promover la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el ámbito político electoral con la finalidad de revertir las barreras que han generado la desigualdad o trato discriminatorio hacia las mujeres, **es necesario primero poner en práctica las medidas adoptadas por el legislador y solo en caso de comprobar que no se alcanzó el objetivo, entonces proceder a adoptar las correspondientes.***

..

A pesar de que la facultad de atracción se ejerció con la finalidad de definir criterios interpretativos, en realidad lo que hizo el Consejo General fue emitir reglas generales de carácter vinculante; a través de los cuales instrumentó acciones afirmativas por razón de género, tendentes a impulsar el registro de un mayor número de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular; sin ocuparse de hacer un análisis particularizado en cada entidad federativa ni de analizar el contexto histórico, socio-político y cultural que condujo a cada uno de los poderes legislativos de los estados a adoptar las medidas tendentes a cumplir su obligación constitucional de garantizar la paridad de género pues aun cuando en el anexo único del acuerdo impugnado se aprecia que el Consejo General responsable hizo un examen de las reglas previstas en las legislaciones electorales de los estados en los que se está llevando a cabo el proceso electoral en el presente año, en el expediente no consta que el Consejo General se haya allegado de elementos que le permitieran conocer las particularidades consideradas por el Poder Legislativo de cada estado para determinar el modelo dirigido a alcanzar la paridad de género, ni tampoco que haya tomado en consideración el trabajo previamente realizado por las distintas autoridades administrativas electorales respecto a este tema.

...

...el Consejo General define verdaderas nuevas reglas generales y vinculantes, a través de las cuales implementa medidas afirmativas a fin de materializar la paridad de género, que sustituirán a las reglas y al modelo previsto en las entidades federativas.

...es inadmisibles que, a través del ejercicio de la facultad de atracción, el Consejo General emita reglas generales que sustituyan las previstas en los estados para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, porque ello vulnera la libertad configurativa de los estados.

Esta ejecutoria resulta relevante en el caso que nos ocupa, en atención a que no se debe perder de vista que la facultad para legislar en materia de postulación de candidatos y reglas de paridad de género, corresponde a las entidades federativas, acorde con lo previsto en los artículos 35, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. CONTEXTO HISTÓRICO DEL ACCESO A LAS MUJERES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN MÉXICO⁹

El acceso de las mujeres a los cargos de elección popular ha sido impulsado a raíz de las medidas o acciones afirmativas de género implementadas por las autoridades electorales administrativas y judiciales, lo que ha permitido que, en los últimos procesos electorales federales y locales, el número de mujeres que han sido registradas a los distintos cargos y, consecuentemente, el número de mujeres electas se hayan incrementado en comparación con los porcentajes de principios del presente siglo.

a) Acceso de las mujeres a cargos públicos federales

La reforma constitucional del año 2014 en materia electoral, que elevó a rango constitucional el principio de paridad de género, constituyó un pilar fundamental para la consolidación de la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones. Sin embargo, la sola redacción del texto constitucional no fue causa inmediata para conseguir el registro de las candidaturas, la participación política y el acceso a los cargos en igualdad sustantiva; para ello, fue necesaria la activación de las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones mediante la adopción de acciones o medidas complementarias que reglamentaran y volvieran eficaz el texto constitucional, para lograr mejores condiciones de participación de las mujeres en los procesos electorales.

En la siguiente tabla, se describe la evolución de las disposiciones a favor de la inclusión de las mujeres en el Congreso de la Unión, relacionándola con el año de la elección y el impacto en el número de mujeres que fueron electas.

⁹ Apartado propuesto por la Consejera Dania Ravel.

Evolución de la presencia de mujeres en la Legislatura Federal conforme a las disposiciones a favor de su inclusión			
Disposiciones a favor de la inclusión de las mujeres	Año de elección	Impacto en el porcentaje de mujeres en el Congreso de la Unión	
		Diputaciones	Senadurías
Recomendación a los partidos políticos. No establecía un porcentaje mínimo.	1994	14.1%	12.5%
Recomendación a los partidos políticos de una cuota 70%-30% para incorporarse en sus estatutos.	1997	17.4%	No hubo elección
	2000	16.0%	15.6%
Cuota obligatoria 70%-30% para senadurías y diputaciones. Las listas de RP debían integrarse por segmentos de 3 candidaturas, con una candidatura de género distinto en cada segmento.	2003	24.0%	No hubo elección
	2006	23.4%	17.2%
Cuota obligatoria 60%-40% para senadurías y diputaciones. Las listas de RP debían segmentarse en bloques de 5 candidaturas con 2 candidaturas de distinto género en cada bloque.	2009	28.0%	No hubo elección
La sentencia SUP-JDC-12624/2011 hizo obligatoria la aplicación de la cuota 60%-40% sin excepciones y candidaturas suplentes del mismo género.	2012	37.0%	32.8%
Como consecuencia de la reforma constitucional del 2014, se ordenó en el acuerdo INE-CG211/2014 ¹⁰ que 50% de las candidaturas a diputaciones de MR debían ser mujeres, que las listas de RP debían integrarse con el 50% de candidaturas mujeres, y que las fórmulas debían estar compuestas por personas del mismo sexo.	2015	42.0%	No hubo elección
El INE aprobó diversas medidas: 2 de las 5 listas de RP a la Cámara Baja fueran encabezadas por mujeres, paridad y alternancia en las listas de MR al Senado, y el encabezamiento de mujeres en las listas de RP al Senado.	2018	48.2%	49.2%

La tabla anterior permite identificar el avance significativo que se tuvo con cada medida afirmativa que se aplicó en los distintos procesos electorales federales. Cada vez que estas medidas se hacían más estrictas, en lo referente a garantizar mejores condiciones de participación de las mujeres, el porcentaje de mujeres electas aumentó.

b) Acceso de las mujeres a cargos públicos locales

Las elecciones en las entidades federativas se rigen bajo las propias reglas que el poder legislativo local y las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales adoptan, bajo el principio de libertad configurativa que la Constitución federal reconoce como parte del sistema federalista. De esta forma, son tres tipos de cargos

¹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables.

los que deben renovarse en cada una de las entidades: gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

En el caso de las diputaciones locales y los ayuntamientos, la presencia de mujeres en los distintos cargos de elección local ha presentado una evolución muy parecida que la identificada a nivel federal, como se describe a continuación.

i. Diputaciones

La reforma constitucional del 2014 al artículo 41, por la cual se incorporó el principio de paridad en candidaturas a legislaturas federales y locales, significó la modificación de las normas electorales locales para asegurar que las mujeres fueran postuladas como candidatas en igual número que los hombres para los Congresos locales.

En ese sentido, la proporción de mujeres electas para el cargo de diputaciones locales y presidencias municipales reportó un crecimiento constante a partir de las elecciones locales de 2015:

Evolución de mujeres electas en los últimos procesos electorales locales	
Diputaciones	
Año de elección¹¹	Porcentaje de mujeres electas
2015	38.5%
2016	42.2%
2017	41.6%
2018 ¹²	49.8%
2019 ¹³	51.2%

ii. Ayuntamientos

A partir de la reforma constitucional de 2014, el artículo 41 de la Constitución federal no hacía referencia expresa a la aplicación de la paridad de género en las elecciones municipales. Sin embargo, durante los procesos electorales locales de 2014-2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que es obligación de las autoridades electorales dotar de efectividad al principio de paridad de género, para que sea aplicado en la postulación de las candidaturas a integrar los ayuntamientos.

Además, el TEPJF determinó que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: la paridad vertical y la paridad horizontal.

¹¹ En 2015, 2016 y 2017 se enuncia el promedio nacional de la conformación de las Legislaturas locales, pues no se cuenta con datos del porcentaje total de las elecciones en cada año¹¹.

¹² Hubo elecciones para diputaciones locales en 27 entidades federativas.

¹³ Hubo elecciones para diputaciones locales en 3 entidades federativas.

La paridad vertical significa respetar la alternancia de género en las planillas municipales. Por otra parte, la paridad horizontal implica que la mitad de las planillas municipales deben estar encabezadas por mujeres, y la otra mitad por los hombres (Jurisprudencia 7/2015).

En ese sentido, la proporción de mujeres electas como presidentas municipales reportó un crecimiento, como se describe en la siguiente tabla:

Evolución de mujeres electas en los últimos procesos electorales locales Presidentas Municipales	
Año de elección	Porcentaje de mujeres electas
2017	14.0%
2018 ¹⁴	27.2% ¹⁵
2019 ¹⁶	31.7%

iii. Gubernaturas

A diferencia de los otros cargos locales, en el caso de las gubernaturas, las mujeres han tenido muy pocas oportunidades de ser candidatas y, en consecuencia lógica, las posibilidades para ocupar tal cargo se han visto reducidas a un número que no cumple con los parámetros constitucionales de igualdad de condiciones entre mujeres y hombres.

Solo para evidenciar los pocos espacios que se han dado a las mujeres en los procesos electorales para las gubernaturas de las diversas entidades federativas que han tenido elecciones desde la reforma constitucional del 2014 (que elevó a rango constitucional el principio de paridad de género), se muestra lo siguiente:

- Proceso Electoral Local 2015: se renovaron 9 gubernaturas, registrándose un total de 66 candidaturas, de las cuales solo 18.18% correspondió a mujeres y 81.82% correspondió a candidaturas de hombres.

PROCESO 2015						
No.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
1	Baja California Sur ¹⁷	0	0.00%	5	100.00%	5
2	Campeche ¹⁸	2	20.00%	8	80.00%	10

¹⁴ Hubo elecciones para autoridades municipales en 25 entidades federativas.

¹⁵ En total fueron electas 437 mujeres, respecto de un universo de 1,612 Presidencias Municipales en las que se programó elección en 2018, puede ser consultado en https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_Resultados_y_Paridad_de_Genero.pdf

¹⁶ Hubo elecciones para autoridades municipales en 4 entidades federativas, considerando la elección extraordinaria de Puebla.

¹⁷ <https://www.ieebcs.org.mx/memoria/>

¹⁸ http://www.ieec.org.mx/Documentacion/memorias/2014_2015/index.html#p=81

PROCESO 2015						
No.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
3	Colima ¹⁹	1	12.50%	7	87.50%	8
4	Guerrero ²⁰	3	33.33%	6	66.67%	9
5	Michoacán ²¹	2	33.33%	4	66.67%	6
6	Nuevo León ²²	1	11.11%	8	88.89%	9
7	Querétaro ²³	1	20.00%	4	80.00%	5
8	San Luis Potosí ²⁴	1	14.29%	6	85.71%	7
9	Sonora ²⁵	1	14.29%	6	85.71%	7
TOTAL		12	18.18%	54	81.82%	66

- Proceso Electoral 2016: En la elección de ese año fueron 12 las entidades federativas que registraron 80 candidaturas registradas, solo 16.25% fueron mujeres y 83.75% de hombres.

PROCESO 2016						
#	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
1	Aguascalientes ²⁶	2	28.57%	5	71.43%	7
2	Chihuahua ²⁷	0	0.00%	6	100.00%	6
3	Durango ²⁸	1	16.67%	5	83.33%	6
4	Hidalgo ²⁹	1	20.00%	4	80.00%	5
5	Oaxaca ³⁰	0	0.00%	7	100.00%	7
6	Puebla ³¹	3	60.00%	2	40.00%	5

¹⁹ <https://ieecolima.org.mx/candidatosgobernador2015.html>

²⁰

http://iepcgro.mx/Sitio%20Proceso/Partidos_politicos/Candidatos%20Registrados/Lista%20Gobernador.pdf

²¹ https://iem.org.mx/documentos/publicaciones/memorias/memoria_2014_2015.pdf

²² <https://www.ceenl.mx/documentos/2017/memorias2014-2015.pdf>

²³ http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/candidatos.php

²⁴ [http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Dict%C3%A1menes%20Gobernador\(1\).pdf](http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Dict%C3%A1menes%20Gobernador(1).pdf)

²⁵ https://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos/2015/memoria_estadistica2015.pdf

²⁶ http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2043/ML_ESP_B.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁷ <http://www.ieechihuahua.org.mx/CandidatosRegistrados>

²⁸ Informe Anual 2015-2016. <https://www.iepcdurango.mx/informes-iepcdgo/documentos/Informe%20Anual%202015-2016.pdf>

²⁹ http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Proceso2015-2016/CANDIDATOS_GOBERNADOR_2016.pdf

³⁰ http://ieepco.org.mx/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/CANDIDATOS_GOBOAX.pdf

³¹

https://www.ieepuebla.org.mx/2016/procesoElectoral/candidatosGob/REPORTE_CANDIDATOS_INE.pdf

PROCESO 2016						
#	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
7	Quintana Roo ³²	0	0.00%	5	100.00%	5
8	Sinaloa ³³	1	12.50%	7	87.50%	8
9	Tamaulipas ³⁴	0	0.00%	8	100.00%	8
10	Tlaxcala ³⁵	3	27.27%	8	72.73%	11
11	Veracruz ³⁶	1	14.29%	6	85.71%	7
12	Zacatecas ³⁷	1	28.57%	4	71.43%	5
TOTAL		13	16.25%	67	83.75%	80

- Proceso Electoral 2017: fueron 3 entidades federativas las que renovaron su gubernatura, registrándose un total de 21 candidaturas, de estas solo 19.05% fueron mujeres y el 80.95% fueron hombres.

PROCESO 2017						
#	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
1	Coahuila ³⁸	1	14.29%	6	85.71%	7
2	Estado de México ³⁹	3	50.00%	3	50.00%	6
3	Nayarit ⁴⁰	0	0.00%	8	100.00%	8
TOTAL		4	19.05%	17	80.95%	21

- Proceso Electoral 2018: se registró el porcentaje más alto de mujeres para candidaturas a gobernadoras con 21.74%, frente a 78.26% de hombres, considerando a las 8 entidades federativas que tuvieron este tipo de elección ordinaria.

³² <http://www.iegroo.org.mx/estadistico/prep2016/Votaciones/graficarxGobernadorCandidatos.html>

³³ <https://www.iesinaloa.mx/wp-content/uploads/ProcesosElectorales/2016/Resultado-Gobernador-por-Candidato.pdf>

³⁴ http://www.ietam.org.mx/portal/documentos/PE2015/Candidatos_Cargos/Gobernador_2015_2016.pdf

³⁵ <https://www.itetlax.org.mx/PDF/proceso%20electoral/lcandidatos/Listado-de-candidatos-2016-gobernador.pdf>

³⁶ <http://portalantior.oplever.org.mx/miniportales/resultadose/conteorapido/06.PDF>

³⁷

http://ieez.org.mx/PE2016/Candidaturas/1_Registro%20de%20Candidaturas%20a%20Gobernador.pdf

³⁸ http://www.iec.org.mx/v1/images/candidatos/Lista_Candidatos_a_la_Gubernatura.pdf

³⁹ https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

⁴⁰ <http://ieenayarit.org/PDF/2017/CandReq2017/Gobernador-2017.pdf>

PROCESO 2018 ⁴¹						
#	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
1	Ciudad de México	5	71.43%	2	28.57%	7
2	Chiapas	0	0.00%	5	100.00%	5
3	Guanajuato	1	20.00%	4	80.00%	5
4	Jalisco	1	14.29%	6	85.71%	7
5	Morelos	1	12.50%	7	87.50%	8
7	Tabasco	1	16.67%	5	83.33%	6
8	Veracruz	1	25.00%	3	75.00%	4
9	Yucatán	0	0.00%	4	100.00%	4
TOTAL		10	21.74%	36	78.26%	46

***No se considera la elección de Puebla y se contabiliza en el año 2019 como elección extraordinaria.**

- Proceso Electoral 2019: en este proceso no se registró a una sola mujer para el cargo de gobernadora, siendo un total de 9 candidaturas en las 2 entidades federativas con elección, siendo la totalidad para hombres.

PROCESO 2019 ⁴²						
#	ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
		#	%	#	%	
1	Baja California	0	0.00%	6	100.00%	6
2	Puebla	0	0.00%	3	100.00%	3
TOTAL		0	0.00%	9	100.00%	9

Al considerar las elecciones celebradas desde el año 2015 y hasta la del 2019, se han renovado las gubernaturas de las 32 entidades federativas, y en el caso de Veracruz y Puebla han celebrado 2 elecciones para la gubernatura en 2 ocasiones (2016 y 2018).

En todas estas elecciones se han registrado 222 candidaturas, de las cuales solo 39 han correspondido a mujeres (17.57%) y 183 han correspondido a hombres (82.43%), identificándose una gran desventaja en las postulaciones entre hombres y mujeres.

c) Mujeres gobernadoras en la historia

El número de mujeres Gobernadoras, a través de la historia en las entidades federativas del país, es evidentemente bajo. En la actualidad, solo la Ciudad de

⁴¹

https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_Resultados_y_Paridad_de_Genero.pdf

⁴² A través del sistema diseñado entre DEPPP, UTVOPL, UNICOM y UTIGyND, que consiste en un "share point" donde los OPLE cargan sus registros en una plantilla prediseñada. Solo Durango y Puebla no hicieron cargas su información llegó vía correo electrónico.

México y Sonora tienen una mujer como Jefa de Gobierno o Gobernadora, es decir, solo 2 de las 32 entidades federativas tienen una mujer como titular o cabeza del gobierno estatal, este número representa apenas 6.25% del total de las Gubernaturas.

Y si se analiza por entidad federativa, se encuentra que, de las 32 entidades federativas, solo 6 han tenido alguna vez, por lo menos a una mujer como Gobernadora⁴³: Ciudad de México, Colima, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, lo que representa 18.75% del total de las entidades y, en consecuencia, 26 entidades federativas jamás han tenido a una mujer como titular del gobierno estatal, que en porcentaje representa 81.25% de las entidades federativas.

Desagregando el número de mujeres que han sido Gobernadoras por entidad federativa se tiene que:

- Ciudad de México ha tenido 2 Jefas de Gobierno, en 1999-2000⁴⁴ y 2018-2024.⁴⁵
- Colima ha tenido solo 1 Gobernadora, en 1979-1985.⁴⁶
- Sonora ha tenido 1 Gobernadora, en 2015-2021.⁴⁷
- Tlaxcala ha tenido solo 1 Gobernadora, en 1987-1992.⁴⁸
- Yucatán ha tenido 2 Gobernadoras, en 1991-1993⁴⁹ y 2007-2012.⁵⁰
- Zacatecas ha tenido solo 1 Gobernadora, en 2004-2010.⁵¹

4. ANÁLISIS

4.1. COMPETENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De acuerdo con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales electorales (OPLE's).

⁴³ Para este estudio, no se considera la elección de Puebla de 2018 en que resultó electa una mujer para la Gubernatura, por el fallecimiento de la misma.

⁴⁴ María del Rosario Robles Berlanga (no electa, ejerció en sustitución).

⁴⁵ La actual Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo.

⁴⁶ Griselda Álvarez Ponce de León.

⁴⁷ Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.

⁴⁸ Beatriz Paredes Rangel.

⁴⁹ Dulce María Sauri Riancho De Sierra (no electa, ejerció en interinato).

⁵⁰ Ivonne Aracelly Ortega Pacheco.

⁵¹ Amalia Dolores García Medina.

Conforme al ámbito de competencia siguiente.⁵²

Elecciones federales y locales	Elecciones federales	Elecciones locales
Corresponde al INE		Corresponde a los OPLE's
<ol style="list-style-type: none"> 1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y 7. Las demás que determine la ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. La preparación de la jornada electoral; 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; 6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y 7. Las demás que determine la ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y 11. Las que determine la ley.

El INE cuenta con la atribución para **atraer** a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLE's, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Cabe señalar que en el sistema nacional de elecciones previsto en el artículo 41 de la Constitución, integrado por el Instituto y los OPL de cada una de las entidades de

⁵² Artículos 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, incisos a) y b), y apartado C, de la Constitución, y 32, párrafo 1, incisos a) y b), de la LGIPE.

federativas, se establece una clara función de rectoría de dicho sistema a cargo de esta autoridad electoral nacional, pues se le reconoce como autoridad en la materia y se le otorgan una serie de facultades exclusivas con el objeto de que los procesos electorales se desarrollen en estricto apego a los principios rectores de la función electoral, de conformidad con lo establecido en la propia Constitución y la ley, entre las que se encuentran también las de dictar lineamientos y directrices en ciertas materias.

Por su parte, el INE también cuenta con la facultad expresa para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo previsto en el artículo 231, párrafo 2, de la LGIPE.

En relación con la aplicación e interpretación de la ley, al resolver el SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior sostuvo:

El INE tiene a su cargo la interpretación y aplicación, no sólo de las reglas que rigen el proceso electoral, sino de los derechos y principios sustantivos que tienen incidencia en el mismo, debiendo generar condiciones aplicativas que armonicen ambos tipos de normas electorales, a fin de que operen en el sistema de modo coherente y sincrónico.

4.2. ALCANCE DE LA REFORMA EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

En primer término, se estima importante identificar los cambios en el texto constitucional derivado de la reforma constitucional, aprobada mediante Decreto publicado el 6 de junio de 2019, a fin de notar claramente el impacto respecto a su alcance.⁵³

1. Rubros

- Población vulnerable: Se reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades con población indígena para elegir representantes ante los ayuntamientos.
- A nivel federal y local: Nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como local.

⁵³ Se desprende del cuadro comparativo que se adjunta al presente como anexo 1.

- A nivel municipal: Se establece que en la integración de los ayuntamientos se deberá observar el principio de paridad (presidente, regidores y síndicos).
- En relación con el Poder Legislativo, se establece la aplicación de la paridad en la integración de las listas de candidaturas para las diputaciones y senadurías de representación proporcional;
- En el Poder Judicial, la reforma establece, que la integración de los órganos jurisdiccionales será mediante concursos abiertos y;
- En cuanto a la integración de los organismos autónomos tanto a nivel federal como local se deberá observar el principio de paridad de género.
- Obligaciones de los partidos políticos. Se observa una modificación sustancial, pues antes de la reforma de junio de 2019, la aplicación del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas se limitaba a legisladores federales y locales, en cambio actualmente el texto constitucional establece de manera general “candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.

2. Implementación

El transitorio tercero del Decreto de reforma constitucional en materia de paridad de género, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, establece:

TERCERO. La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

3. Adecuaciones normativas

Los transitorios, segundo y cuarto del mismo Decreto, disponen:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizará las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.

...
CUARTO. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.

Así, el Congreso de la Unión cuenta con un año para realizar las adecuaciones normativas correspondientes a la observancia del principio de paridad de género, el cual fenece el 7 de junio de 2020 por lo que dicho plazo se encuentra transcurriendo. En el caso de las legislaturas de los estados no se estableció plazo perentorio.

Lo anterior, dado que, si bien, como se advierte del siguiente apartado, recientemente se aprobó una reforma a diversas leyes, que contempla ordenamientos en materia electoral, y en las que se hace referencia al principio de paridad de género, lo cierto es que dicha reforma no deviene directamente del mandato constitucional antes descrito y, considerando que no se ha agotado el plazo otorgado al Congreso de la Unión, podrían emitirse otras reformas en la materia.

Ahora, de la revisión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; para la Igualdad de Género, y de Estudios Legislativos (Dictamen)⁵⁴, en la iniciativa de la Senadora Kenia López Rabadán, en el punto II. Objeto y Descripción de las Iniciativas, se estableció:

La iniciativa busca garantizar la paridad en lo que corresponde al poder ejecutivo a su titular y a su gabinete, en el Legislativo a las y los diputados y a las senadoras y senadores del H. Congreso de la Unión. En el judicial me refiero a las y los ministros, a las y los jueces de distrito, a las magistradas y los magistrados de circuito y electorales, así como al Consejo de la Judicatura Federal. En los organismos públicos autónomos me refiero a los órganos de dirección del Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Instituto Nacional de Telecomunicaciones. Igualmente se refiere al Tribunal de Justicia Administrativa y el Tribunal Superior Agrario.

Asimismo, se propone el mismo esquema para las entidades federativas, así como para la integración de los Ayuntamientos; es decir, paridad en los tres poderes de todas las entidades federativas, municipios y organismos públicos autónomos locales.”

Por otra parte, el apartado tercero del Dictamen señala que:

...
A diferencia de las cuotas, la paridad es una medida permanente que tiene como finalidad lograr la representación descriptiva y simbólica de las mujeres en los órganos de decisión en los que se determinan el rumbo que debe tomar el país. Parte de un entendimiento inclusivo de la democracia y de un enfoque integral de la igualdad. Por ello, el objetivo de la paridad es reflejar en los órganos democráticos y de toma de

⁵⁴ Consultable en el siguiente enlace electrónico https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-29-1/assets/documentos/Dictamen_Paridad_29abr19.pdf

decisiones la composición de la población, lo que debe cumplirse dentro de todas aquellas instituciones públicas en las que se toman decisiones.

Asimismo, en la justificación del proyecto de Decreto se menciona lo siguiente:

*La reforma al artículo 4, es correspondiente a la identificación de los géneros entre hombre y mujeres, los cuales son considerados iguales ante la ley, por tanto, el Estado **garantizará su protección en todos los ámbitos** y potenciando con el principio de paridad que motiva esa reforma, y que, por tanto, **garantiza la igualdad sustantiva** entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder público.*

...

La reforma al artículo 41 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la parte nodal del proyecto, en esta tesitura se tiene como finalidad establecer la obligatoriedad de observar el principio de paridad en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en los organismos autónomos, y la postulación de las candidaturas de los partidos políticos.

En ese contexto, si bien en la reforma no se incluyó de manera expresa lo relativo a los titulares del poder ejecutivo, ni local, ni federal, sino únicamente lo que toca a los titulares de las secretarías de estado y sus equivalentes en las entidades federativas, no debe pasar inadvertido que se incorporó una modificación sustancial respecto de la postulación de candidaturas, dado que señala que el principio de paridad de género se deberá garantizar en los distintos cargos de elección popular.

En ese sentido, dado que el texto constitucional no reserva el cumplimiento del principio de paridad de género a cargos determinados, se estima que reconoce la igualdad entre los géneros y la importancia de crear las condiciones mínimas que permitan a las mujeres una participación plena en todos los tipos de cargos públicos, inclusive los de gubernatura.

4.3. ALCANCE DE LA REFORMA LEGAL EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

El 13 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma en materia de violencia política en razón de género, que modificó diversas leyes.

Ahora bien, dada la importancia de dicha reforma en el tema objeto de análisis, resulta necesario identificar los cambios más relevantes, a fin de notar claramente el impacto respecto a su alcance.⁵⁵

⁵⁵ Se desprende del cuadro comparativo que se adjunta al presente como anexo 2.

- Se incluye la definición de paridad de género; entendiéndose ésta como la igualdad política entre mujeres y hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.
- Las listas (fórmulas) de candidatos deberán estar encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.
- Se incorpora como fines del INE garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.
- Se adiciona como principio rector el de paridad, y se establece que las actividades del INE se realizarán con perspectiva de género.
- Se establece como atribución del INE, para los procesos electorales federales garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres
- Se crea con carácter permanente en el INE la Comisión de igualdad de género y no discriminación, y se establece que todas las comisiones se integrarán bajo el principio de paridad de género

Por otra parte, de la revisión al Dictamen de las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(Dictamen)⁵⁶, se precisó lo siguiente:

SEGUNDA. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

...
Por su parte, la Plataforma de Acción de Beijing, emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer afirma que:

Sin la participación activa de la mujer y la incorporación de su punto de vista a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones, no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz

56

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4017816_20200312_1583857344.pdf

*Ante la baja proporción de mujeres en los espacios de toma de decisiones, **propone la adopción de medidas en los sistemas electorales.***

...

Otro instrumento relevante en el tema es el Consenso de Quito, en el que los países participantes acordaron, entre otras acciones:

...

Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, 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 la institucionalidad estatal (poderes ejecutivos, legislativo, judicial y regímenes especiales. y autónomos) y en los ámbitos nacional y local como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

III. Consideraciones

...

*Una de las brechas más notables entre la condición y posición de las mujeres y los hombres se ubica en el terreno político. **En México, las mujeres están subrepresentadas en todos los espacios de poder y toma de decisiones.** A la subrepresentación se suma la violencia política que enfrentan muchas mujeres que deciden ejercer su derecho a competir por un cargo de elección popular y ejercerlo, expresada a través de conductas y actitudes misóginas como las amenazas, intimidación, burlas, agresiones, descalificación, falta de apoyos y simulación en el cumplimiento, primero de las cuotas, y posteriormente de la paridad.*

*En marzo de 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, coordinó la elaboración de un Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, el cual fue actualizado en una segunda edición en el año de 2017, en donde se **definió a la violencia política contra de las mujeres por razón de género** como "todas aquellas acciones que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género) que tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionalmente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, **incluyendo el ejercicio del cargo.** [...] puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida."*

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, aprobó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, en la que definió a la violencia y al acoso político contra las mujeres como "[...] cualquier acción u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos de igualdad con los hombres". Es en esta declaración se reconoce la violencia política puede presentarse en distintos espacios.

La incorporación del principio de paridad de género en la Constitución, en 2014 y en 2019, contribuyó al reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en todo el país. Este principio constitucional se ha fortalecido mediante

el desarrollo normativo de diversas disposiciones legales y reglamentarias. Muestra de ello ha sido el aumento significativo de mujeres a la participación política, a partir de los resultados obtenidos en el proceso electoral de 2017-2018, razón por la cual actualmente se puede afirmar que la representación política de las mujeres en casi todos los ámbitos de gobierno empieza a tener un reflejo cuantitativo y equilibrado respecto de la distribución demográfica de la población mexicana.

No obstante, por sí mismo, el principio constitucional de paridad de género no garantiza una transformación cultural para que las mujeres ejerzan el poder y accedan a espacios de gobierno en condiciones de igualdad. Desafortunadamente, el incremento numérico de mujeres en los espacios de poder no se ha traducido en una igualdad cualitativa. En este sentido, la paridad no supera diversos obstáculos que merman la participación política de las mujeres.

La experiencia muestra que los avances formales para incentivar la participación política de las mujeres no son congruentes con la realidad. Actualmente uno de los principales obstáculos a los que las mujeres se enfrentan para ocupar espacios de poder y decisión es la violencia política contra las mujeres en razón de género. Esta violencia política ha sido más visible, a partir de la adopción de acciones efectivas para la inclusión de mujeres en la postulación de candidaturas y en el acceso a los cargos públicos: a mayor participación política de las mujeres, mayor el nivel de violencia. Este hecho ha quedado documentado en el estudio de ONU Mujeres sobre la Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017-2018.

Ahora bien, respecto de las iniciativas presentadas en materia de violencia política contra las mujeres, destaca la de la Senadora Gabriela Benavides Cobos, la cual refiere:

*...que en los procedimientos sancionadores de las leyes electorales locales se consideren criterios para que las resoluciones de las autoridades electorales garanticen los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución, así como las reglas previstas en dicha ley, particularmente lo relativo a **salvaguardar la paridad entre géneros en el registro de candidaturas**, y en su caso, la asignación y sustitución de sus integrantes de órganos legislativos y ayuntamientos.*

4.4. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LEGISLAR EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

En términos de lo previsto en el artículo 35, fracción II, 41, 115, fracción I, y 116, párrafo 1, fracciones I y IV, incisos e), f) y k), de la Constitución, son las legislaturas estatales las competentes para fijar las reglas aplicables a la postulación de candidaturas en general, así como en lo correspondiente a la implementación de las reglas en materia de paridad de género, lo anterior, en concordancia también con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos, porque como leyes generales deben ser observadas también en el ámbito local.

La concepción constitucional de la postulación de candidaturas de manera paritaria emana del artículo 35, fracción II de la Constitución, al prescribir que es derecho de la ciudadanía, el poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos

de elección popular, sin embargo, lo sujeta al cumplimiento de las calidades que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 41 expresa que el régimen interior de los estados se determina por la Constitución Federal y por la particular de cada Estado.

En el mismo sentido, el primer párrafo del mismo precepto establece que la ley determinará las normas y requisitos, respecto de la intervención de los partidos en el proceso electoral, sus derechos, obligaciones y prerrogativas. Asimismo, determina que es su obligación observar el principio de paridad, conforme con la ley electoral.

En cuanto al principio de paridad en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del poder ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas, también señala que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan.

En términos del artículo 116, párrafo 1, fracciones I y IV, incisos e), f) y k), de la Constitución federal, los estados tienen reservada la facultad para legislar en materia electoral, particularmente se prevé que la elección de las gubernaturas de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, dentro de las que se mandata lo relativo a prerrogativas y registro de candidaturas a cargos de elección popular de partidos políticos y candidaturas independientes.

En ese ámbito, los OPLE's tienen a su cargo las elecciones locales, para lo cual deberán observar las reglas establecidas en las constituciones y leyes electorales de su respectiva entidad federativa.

Sin embargo, por la naturaleza del cargo de gubernatura hace imposible que una legislación local pueda establecer reglas de paridad horizontal en las que se incluya a las demás entidades federativas y sus gubernaturas, pues de hacerlo estaría excediendo el ámbito de su propia entidad e invadiendo la esfera de la federación, principio contenido en el artículo 40 de la Constitución. Por ello, ante la ausencia de reglas expresas para consolidar la paridad de género horizontal en las gubernaturas, a partir de una interpretación directa de la Constitución y progresiva de los derechos humanos, en concordancia con la reciente reforma de abril del presente año, se podría explorar la posibilidad de que el INE, como autoridad electoral nacional implemente medidas al respecto.

Además, se debe tomar en cuenta que en la reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, publicada el 13 de abril de 2020, se incluyó en la LGIPE que el principio de paridad de género debe entenderse como la igualdad política entre mujeres y hombres, la cual se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en

nombramientos de cargos por designación, refiriéndose a cargos en sentido amplio sin hacer precisión o acotación a cargo específicos.

Por otra parte, en la misma ley se incluye como fines del Instituto garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, para lo cual se establece que el Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar su cumplimiento.

Asimismo, se prevé de manera general como derecho de la ciudadanía el ser votados en condiciones de paridad para todos los puestos de elección popular.

Ahora, si bien el INE cuenta con la facultad para atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLE's, cuando la trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación, la formulación de tales criterios debe tener por objeto armonizar la ley para lograr una coexistencia de normas sin que ello implique suplantar las reglas establecidas por los congresos locales.⁵⁷

Pero también se podría explorar la posibilidad de que el INE, en ejercicio de su facultad reglamentaria, y derivado de que las legislaturas estatales carecen de competencia para implementar algún tipo de acción afirmativa horizontal en candidaturas a gubernaturas, por su propia naturaleza y porque podría tener en repercusión en otros estados. Al respecto, cabe resaltar que en asuntos similares, el INE ha implementado, con éxito, medidas para asegurar la consolidación de la paridad de género en la integración de los poderes públicos, un claro ejemplo es la resolución INE/CG1307/2018 en la que, ante la ausencia de legislación que diera una pauta de actuación en una situación concreta, en este caso para la asignación de diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género, se atrajo el asunto y emitieron criterios de interpretación, mismos que quedaron firmes e incluso fueron retomados por la Sala Regional Xalapa para resolver el asunto SX-JRC-331/2018 y por la Sala Superior el SUP-REC-1416/2018.

En dicha resolución se argumentó lo siguiente:

...

La gravedad del tema radica en que, de no tomarse medidas oportunamente a fin de sentar un criterio de interpretación de las normas locales, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales, se corre el riesgo de que se puedan asignar escaños y posiciones a fórmulas del género distinto al femenino, en franca contravención de las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que se citan en la presente Resolución.

...

Por ello, ante lo trascendente del asunto, así como lo excepcional y novedoso del caso, se justifica plenamente que el Consejo General del INE sienta un criterio de interpretación de la normatividad aplicable, a fin de asegurar el respeto al voto, la objetividad y legalidad de la

⁵⁷ Así lo definió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-103/2016 y acumulados.

función electoral local, así como la consolidación de la paridad de género en la integración de los poderes públicos de elección popular.

En ese sentido, se justifica la necesidad de emitir los criterios, que definan la interpretación de la normatividad constitucional, convencional y legal, a fin de garantizar que el cumplimiento del requisito de paridad en la postulación de candidaturas a legisladores locales y miembros de los ayuntamientos se apegue a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que rigen la función electoral.

Lo anterior, en razón que las disposiciones constitucionales y legales de las diversas entidades federativas, no establecen con precisión los términos en que se debe proceder ante la ausencia de candidaturas de un género, para dar efectivo cumplimiento del principio de paridad y, en consecuencia, podrían presentarse por parte de los aplicadores de la norma, es decir, los OPL, interpretaciones que contravengan el objeto de las normas constitucionales y convencionales, que es garantizar que las mujeres tengan acceso efectivo a candidaturas para cargos de elección popular.

Adicionalmente, no pasa inadvertido que la Sala Superior ha establecido vía jurisprudencia el criterio de aplicabilidad del principio de paridad horizontal y/o vertical en entidades con legislaciones electorales locales que no preveían disposiciones expresas al respecto, el cual surgió precisamente porque fue aplicado en principio por la autoridad administrativa electoral respectiva, derivado de la falta de regulación, como se puede apreciar de los siguientes precedentes:

SUP-REC-46/2015

Refiriéndose a la paridad, expuso que significa lograr una igualdad real, no sólo en las condiciones que han de existir para facilitar a las mujeres el acceso a cargos públicos de elección popular —aspecto del cual se ocupa la equidad, reconociendo las diferencias que generan tales condiciones— sino en los efectos que esas mismas condiciones buscan alcanzar, a saber, la real y verdadera participación de ambos géneros en el ejercicio del poder mismo, o sea, en la ocupación de los cargos y en el ejercicio de las funciones atinentes, en condiciones efectivamente iguales.

...las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto, que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

...

Precisó que el principio de paridad de género ha sido incluido en la Constitución —en su artículo 41, base I, segundo párrafo— como imperativo a los partidos políticos, en razón a que esas organizaciones tienen como uno de sus fines, posibilitar que los ciudadanos alcancen el ejercicio del poder público mediante la postulación de candidaturas a nivel federal y local; en esa virtud, los partidos políticos están obligados, por mandato constitucional a garantizar la paridad de género en los procedimientos que implementen para determinar a sus candidatos.

...

Así, la Sala responsable puso énfasis en que la alternancia es la providencia óptima a favor del acceso igualitario de ambos géneros al ejercicio del poder, ya que sus

alcances van mucho más allá de permitir la inclusión de candidaturas de ambos géneros intercaladas e, incluso, de garantizar que ambos géneros consigan integrar el ayuntamiento electo; la auténtica y más relevante meta de la alternancia entre candidaturas radica en crear posibilidades reales de que individuos de ambos géneros puedan llegar a presidir el ayuntamiento y a formar parte de la mayoría obtenida por una planilla en el cabildo.

...

Tomando como premisa lo anterior, la Sala Regional responsable validó lo dicho por el Tribunal responsable cuando señaló que de conformidad con el marco normativo nacional y estatal, los partidos políticos están obligados a cumplir con la paridad de género y propiciar la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos de elección popular, y que las autoridades electorales están obligadas a verificar que ello se cumpla.

Asimismo, refirió que el principio de paridad de género debe cumplirse respecto de todos los integrantes de las planillas tanto propietarios como suplentes y respecto de quienes se elijan por mayoría relativa o por representación proporcional, en congruencia con la sentencia del expediente SUP-JDC-12624/2011 y la tesis XLI/2013.

Consideró que el hecho de que el legislador en el artículo 41 fracción I párrafo segundo de la Constitución, hiciera referencia a la paridad de género en los órganos legislativos sin mencionar a los ayuntamientos era una omisión que no implicaba excluir a estos del cumplimiento del principio, pues las restricciones a los derechos humanos no pueden ser implícitas y no hay disposición expresa que ordene tal exclusión.

En ese sentido, sostuvo que de la normativa internacional derivaba la obligación de los Estados a garantizar el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones con los hombres en todos los cargos y funciones públicas y la exigencia para los gobiernos a adoptar medidas especiales para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

...

De esta manera, sostuvo que fijar criterios e interpretaciones acordes con principios de carácter universal que generan herramientas para concretar la igualdad de oportunidades en la participación política de los hombres y las mujeres, no genera discriminación alguna ni obstaculiza el ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos o los partidos políticos, quienes, también, están obligados a generar condiciones eficaces para conseguir dicha igualdad.

...

Así, la sola previsión de derechos es insuficiente para garantizar el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular en un plano de igualdad entre las mujeres y los hombres, por lo que además es necesario el establecimiento de mecanismos o medidas que la garanticen sustancial o estructuralmente para que sea una realidad, tomando en cuenta el contexto histórico y las diferencias existentes entre el hombre y la mujer.

SUP-REC-85/2015

a) Naturaleza y alcance constitucional, convencional y legal del principio de paridad.

La paridad de género en la integración de los órganos de representación popular –a diferencia de las cuotas de género- constituye una norma, con doble naturaleza como regla y principio, de carácter general y permanente cuyo objetivo es garantizar la

representación de la pluralidad de la sociedad mexicana en todos los niveles y órdenes de gobierno.

Esto es, no se trata de una medida provisional como son las "cuotas" donde se garantizan mínimos de participación a grupos que históricamente han sido objeto de discriminación, sino que, por el contrario, se trata de una medida de configuración permanente en la integración de los órganos de gobierno que emergen de una elección democrática, y que se traduce en hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres y de acceso al poder público.

Así, la paridad de género prevista en el artículo 41 de la Constitución federal, implica un renovado entendimiento en la representación política en torno a un valor superior constitucional, a saber, el derecho a la igualdad, el cual opera de modo preferente en nuestra Constitución como un principio superior que refleja una aspiración de conseguir una sociedad justa, en la que todos sus integrantes participen en la toma de decisiones fundamentales del país.

En ese sentido, la Constitución General de la República, en su artículo 4º, párrafo 1, reconoce como una de las manifestaciones concretas de una democracia justa, la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que éstas últimas han padecido mediante la creación de leyes, políticas públicas e incluso decisiones judiciales con perspectivas de igualdad de género, que fomenten y hagan efectivo el ejercicio de los derechos humanos que tienen a su favor.

...

De tal suerte, es viable concluir que si bien la ley debe ser un instrumento activo de la configuración de la política pública para reducir las enormes brechas que separan a grupos en situación de vulnerabilidad, ello no significa que sea la única medida para el establecimiento de las reglas de paridad, toda vez que, en materia político-electoral, implica también una actuación por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos quienes, como entidades de interés público, también tienen obligaciones a su cargo en el tema.

...

De manera que la implementación de normas que garanticen la paridad de género en su sentido horizontal, sólo podrán ser observadas en las candidaturas a presidentes municipales, cuando su aplicación sea posible, factible y armónica con los principios, reglas, bases y propio previstas constitucionalmente para la postulación de candidaturas a presidentes municipales.

Diferente es que existan reglas debidamente establecidas para el caso de la postulación de candidaturas de ciertos órganos de elección popular, porque la garantía de ese tipo de mecanismos debe realizarse a partir de las reglas instrumentadas para cada situación específica, de manera que si ello implica una limitación al derecho fundamental de igualdad formal, deben estar expresa y oportunamente previstas dentro del procedimiento electoral, de ahí que su pretensión deba estimarse infundada.

SUP-REC-128/2015

Lo infundado de los agravios radica en que la Sala Regional responsable le otorgó un valor superior a la paridad de género como principio previsto en las normas constitucionales y convencionales en la materia, aunado a que el orden de prelación de la lista de planilla de candidatos para integrar un Ayuntamiento debe garantizar la alternancia tanto en el registro como en la asignación respectiva a fin de hacer efectiva

la participación más equilibrada de hombres y mujeres en los procesos político-electorales y en la integración de los Ayuntamientos.

Por su parte, la Sala Regional de la Ciudad de México al resolver el Juicios de Revisión Constitucional Electoral con el número de expediente SDF-JRC-17/2015 y acumulados, del tenor siguiente:

Ahora bien, como se ha dicho, el principio de paridad de género ha sido incluido en la Constitución —en su artículo 41 base I segundo párrafo— como imperativo a los partidos políticos, en razón a que esas organizaciones tienen como uno de sus fines, posibilitar que los ciudadanos alcancen el ejercicio del poder público mediante la postulación de candidaturas a nivel federal y local; en esa virtud, los partidos políticos están obligados, por mandato constitucional a garantizar la paridad de género en los procedimientos que implementen para determinar a sus candidatas.

Dicha obligación guarda congruencia con la de las **autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, federales y estatales de velar por el principio de constitucionalidad y legalidad**, es decir, hacer que se cumplan esas obligaciones de la paridad.

...

En la misma tesitura, es importante destacar que en términos del artículo 1° de la Constitución, todas las autoridades del ámbito nacional, incluyendo a las jurisdiccionales, tienen la ineludible obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En efecto, la reforma a la Constitución, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, tuvo como finalidad una modificación sustancial en materia de derechos humanos, cuya consecuencia fue procurar una protección de éstos en forma expansiva.

De modo tal, dicho mandato constitucional vincula tanto a la jurisdicción extraordinaria ejercida por el Tribunal Electoral, como a la del tribunal responsable, para determinar el contenido y alcance de los derechos humanos, siempre favoreciendo la protección más amplia a las personas, labor que implica realizar la interpretación de la ley eliminando cualquier restricción irracional al ejercicio de sus derechos fundamentales.

Acorde a lo anterior, no ha sido obstáculo para la implementación de la paridad horizontal, el hecho de que no se encontrase prevista como tal en las legislaturas en las que se aplicó por primera vez. Ello tuvo su origen en sede administrativa, en la cual, después de realizar un análisis constitucional se determinó la aplicación del principio paritario en las planillas para la conformación de ayuntamientos.

En ese sentido, sería factible que la decisión de una eventual implementación de una medida paritaria sea emitida por el INE, aunque no se encuentre prevista expresamente en las leyes generales, ni en las locales de las entidades federativas.

Cabe precisar que se analizaron las constituciones y leyes locales de las entidades en las que se elegirán gubernaturas, para identificar la forma en la que se encuentran descritas las obligaciones en materia de paridad de género en la postulación de candidatos. Sin embargo, no se identificó mención expresa en la que se contemple algún tipo de escenario relacionado con del principio paritario en la postulación de candidaturas para la gubernatura de los estados.

4.5. NATURALEZA DEL CARGO A LA GUBERNATURA

El titular del poder ejecutivo estatal es un cargo de elección popular de carácter unipersonal, al efecto es pertinente tomar en cuenta las consideraciones vertidas en la Contradicción de Tesis 44/2016 que establece:

...cuando hablamos de cuestiones de paridad, estamos referidos a cuestiones de carácter positivo, para lograrla; es decir, acciones que –de alguna manera– implican el poder establecer situaciones que permitan que se logre, porque hemos visto que, de no ser con este tipo de acciones de carácter positivo, realmente se convierte en una situación totalmente difícil poder llegar a una paridad entre hombres y mujeres en este tipo de cargos (unitarios o unipersonales)

Si bien es cierto que el voto ciudadano es por la planilla de candidatos para integrar el ayuntamiento, también lo es que los cargos dentro de la planilla no son iguales, las funciones que desempeñan presidentes municipales, regidores y síndico son diferenciables (...) Resulta, entonces, que el acceso a cargos específicos al interior de la planilla puede traducirse en una barrera de acceso a determinadas funciones públicas para las mujeres, y para lograr una verdadera igualdad política, debemos adoptar medidas que conlleven a la incorporación de las mujeres a cada uno de los cargos al interior del régimen municipal, pues el fin de la paridad es asegurar el acceso en igualdad de condiciones a cualquier forma de ejercicio de la función pública.

...el presidente municipal o la presidenta municipal es la jefa o jefe –debiera ser– de gobierno, de ese órgano colegiado, y ahí si no existe este mandato de paridad horizontal, podemos tener –como de hecho sucede– muchas mujeres participando en la vida política en los ayuntamientos a lo largo y ancho de todo el país, pero ninguna o muy pocas presidentas municipales.

Aunque la argumentación se sustenta, entre otras, en la disposición de la Constitución federal que, antes de la reforma constitucional de junio de 2019, establecía dentro de los fines de los partidos políticos, observar las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, lo que sentaba la base para asegurar que la observancia de dicho principio resultaba aplicable únicamente a cargos para la integración de órganos colegiados, deja ver que resulta necesario que no solamente se permita la participación de las mujeres en la política y en la integración de órganos colegiados, sino también en que éstas puedan encabezarlos.

De esta forma, la tradicional concepción del principio de paridad, como su nombre lo indica, fue recogido para garantizar la participación de la mujer en condiciones de igualdad, para conformar órganos integrados por varios ciudadanos y con ello tratar de que accedieran a los cargos públicos.

Sin embargo, el principio de paridad ha evolucionado hacia una forma de implementación que garantice que, efectivamente, las mujeres puedan no sólo competir en condiciones de igualdad, sino de acceder a todos los cargos de elección popular.

En este sentido en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con el número SM-JDC-279/2015, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que:

Atendiendo a los términos en que está previsto este derecho en distintos tratados internacionales, así como de la interpretación que diversos órganos internacionales han realizado respecto a su contenido, se desprende lo siguiente:

- Las condiciones generales de igualdad “están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”⁵⁸.
- En relación al acceso a los cargos de elección popular, se ha considerado que “la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”⁵⁹.
- Este derecho supone que “la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”⁶⁰.
- El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a “todos los planos gubernamentales”⁶¹ y “para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional”⁶².
- En consecuencia, el alcance de este derecho implica que debe observarse en relación a todos los cargos de elección popular en los ámbitos federal y local.

⁵⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.

⁵⁹ Ídem, párr. 199.

⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.

⁶¹ Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

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

[...]

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales [...].”

⁶² Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

En este sentido, la Sala Regional Monterrey al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número SM-JDC-287/2015, mediante el cual se modificaron los criterios para garantizar la paridad de género de las fórmulas de candidaturas integrantes de candidatos a diputados y miembros de los ayuntamientos en el proceso electoral ordinario 2014-2015, sostuvo lo siguiente:

...
6.9. Ejercicio en plenitud de jurisdicción: el principio de paridad debe trascender a todos los cargos de elección popular y a la etapa de asignación.

....
...el fin del principio constitucional de paridad no se limita al establecimiento de reglas encaminadas únicamente a regular la postulación de candidatos, y sólo de algunos de los cargos públicos, sino que debe trascender hacia el equilibrio entre hombres y mujeres en la integración de la totalidad de los órganos públicos estatales, tanto en la postulación, como en el acceso y ejercicio de la función pública, a efecto de que dicha simetría se vea reflejada en la actuación gubernamental.

En consecuencia, se requieren reglas dirigidas a materializar las previsiones del legislador que desarrollan el principio de paridad para la postulación de candidatos, no solamente de algunos, sino de todos los órganos públicos involucrados en el proceso electoral; y también aquellas que permitan la consecución de sus fines en la etapa de asignación de los cargos, mismas que posibiliten la interpretación del marco constitucional y legal que les sirve de referencia, optándose, desde luego por la que represente o se acerque más al óptimo posible, en función de los intereses y derechos en juego.

...

Por lo tanto, y para alcanzar tal finalidad, el principio de paridad de género debe ser observado en dos momentos: primero en la postulación y, segundo, en la asignación para la integración de los órganos del Estado

5. CONCLUSIÓN

Derivado de la reforma constitucional de junio de 2019, se estima que se ha disuelto la barrera establecida respecto a la aplicación del principio de paridad de género en los cargos unipersonales, dado que se modificó el texto relativo a que los partidos deben establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legislaturas, a fin de extenderlo a **candidaturas a los distintos cargos de elección popular**.

De esta forma, se puede concluir que el principio constitucional de paridad de género previsto en la reforma constitucional de junio de 2019 resulta aplicable a todos los cargos de elección popular, incluso aquellos de carácter unipersonal, por ser una previsión redactada de manera general y no acotada a cargos en específico.

Lo anterior, porque si bien es cierto que no fue establecido en la ley, de manera expresa, ello no es obstáculo para poderlo implementar en sede administrativa, por el órgano nacional competente. Pues como se dejó precisado con antelación, el principio de paridad horizontal, por ejemplo, se concibió de esa manera y posteriormente fue confirmado por órganos jurisdiccionales para finalmente ser retomado por la ley.

Adicionalmente, en la reforma publicada el 13 de abril del año que transcurre, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, se prevé en la LGIPE a la paridad de género como un principio, el cual busca garantizar la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.

Al respecto, es necesario señalar que dicha reforma no estableció alguna distinción, precisión o acotación respecto de la observación del principio de paridad a algún tipo o clase de cargo o nombramiento específico, sino que lo previó de manera general.

Ahora bien, en el marco internacional, el principio de paridad atiende al compromiso de adoptar medidas para hacer realidad los derechos político-electorales en condiciones de igualdad entre hombre y mujeres.

Derivado de lo anterior, existe el deber del estado mexicano de garantizar que las mujeres puedan ocupar cargos de elección popular, dicha garantía debe abarcar todos los cargos, lo que implica establecer medidas efectivas para combatir la situación de desigualdad histórica y estructural que han resentido las mujeres para ser votadas.

Asimismo, si bien, como ya se dijo, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, respecto del cargo de gubernatura hace imposible que una legislación local pueda establecer reglas de paridad horizontal en las que se incluya a las demás entidades federativas; por ende, ante la ausencia de reglas específicas para consolidar la paridad de género en esos cargos, a partir de una interpretación progresiva de los derechos humanos, se estima que el INE, en su calidad de autoridad rectora del sistema nacional y máxima en la materia, en el ámbito administrativo, se encuentra en posibilidad de implementar medidas con esta finalidad.

En este sentido, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es viable establecer medidas que permitan hacer efectivas las disposiciones legales que establecen el principio de paridad de género, las cuales deben adoptarse dentro de lo que permite la interpretación del marco constitucional y legal, pues si bien tanto el texto constitucional como legal establecen el principio de paridad de género, lo cierto es que no existe un desarrollo suficiente para que la mujer logre alcanzar todo tipo de cargo de elección popular, como lo es el de las gubernaturas.

En ese contexto, la implementación de medidas para favorecer la integración paritaria a fin de promover la participación política de las mujeres, siempre que con ello no se afecte de manera desproporcionada algún otro principio, constituye una exigencia constitucional, máxime que se pretende combatir la desigualdad histórica de la mujer en cuanto al cargo de gubernaturas, por lo que esta Unidad Técnica estima viable fijar un criterio de carácter nacional, que sea implementado de manera paulatina en el proceso electoral federal 2021.

Lo anterior, considerando que el INE es la autoridad electoral nacional y, por tanto, el órgano competente para garantizar la paridad de género en el acceso a todos los cargos de elección popular, como se mandató en la reciente reforma de abril de este año.

Cabe precisar que, como se dejó sentado con antelación, las legislaturas estatales si bien tienen competencia para legislar en materia de postulación de candidatos y, por ende, en lo relacionado a la paridad de género en las mismas; lo cierto es que, dicha facultad no les otorga la competencia para poder implementar una regla general que propicie la paridad horizontal para el cargo de gubernaturas, de ahí que sería el propio INE el que podría resolver la forma de su implementación.

En este sentido, es importante destacar que la falta de norma expresa no es obstáculo para dotar e implementar mecanismos para hacer efectivo un derecho sustantivo.

5.1. ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS POR LA DJ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA

La previsión general establecida en el texto de la Constitución Federal, en el artículo 35 como derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, otorga la posibilidad de que las mujeres sean contempladas para competir en forma igualitaria también para el cargo de gubernatura.

Como se ha visualizado en el presente estudio, ese derecho, no sólo se encuentra reconocido en nuestra Constitución, sino que también se encuentra previsto en los tratados internacionales y en las recomendaciones de algunas instancias internacionales.

Ahora bien, en la legislación nacional, se prevé expresamente en el artículo 233, que la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos o Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y OPLE,

deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.

Como se observa, esta previsión omitió incorporar el cargo de gubernatura en forma expresa.

No obstante, como se ha evidenciado, el hecho de no haberse previsto la manera de operar el principio de paridad para la postulación de candidatos a gubernaturas, lejos de constituir un obstáculo para que se pueda instrumentar, permite a la autoridad administrativa electoral nacional, a través de los fines y facultades que le fueron conferidos en la Constitución y la ley garantizar, a las mujeres, el derecho a acceder en condiciones paritarias a todos los cargos de elección popular. Aunado a que la propia autoridad jurisdiccional ha reconocido que la falta de previsión legal no constituye un impedimento para hacer efectivo el goce de un derecho constitucional y legalmente reconocido.

En ese tenor, se identifican las siguientes alternativas:

5.1.1. FACULTAD REGLAMENTARIA

La primera posibilidad, partiendo de la base de que es un aspecto que se encuentra en el ámbito nacional, esto es, que excede la competencia de las legislaturas locales, la paridad horizontal en gubernaturas podría buscarse a través del ejercicio de facultades reglamentarias del INE, con base en una interpretación directa de la Constitución, sistemática con diversas disposiciones que se han venido refiriendo en este documento.

Esto es, a partir de la facultad del INE, de **garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular**, que incorporó la reforma constitucional del 6 de junio de 2019, en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el derecho constitucional de la ciudadanía para competir bajo condiciones paritarias **en todos los cargos de elección popular**, previsto en el artículo 35, fracción II, a su vez, en relación con los diversos 1º y 4º de la misma ley fundamental, así como de los tratados internacionales y recomendaciones que se han citado, sería factible que pudiera emitir un acuerdo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para hacer efectivas sus atribuciones, además de lo previsto en la LGIPE, en los artículos 30 y 32, que dotan de facultades al Instituto para actuar como garante del principio de paridad de género.

Bajo esa ruta, tendría que pensarse en alguna forma en que se pueda establecer el criterio de paridad, como puede ser:

- De la totalidad de candidaturas a las gubernaturas que se renovarán en 2021, se reserve el 50% de las postulaciones que hagan los partidos políticos en las

entidades federativas, a mujeres, atendiendo a los últimos niveles de votación en las respectivas entidades.

Podría, además, motivar la decisión, el cúmulo de precedentes judiciales que han confirmado al Instituto algunas acciones afirmativas, como la prevista en el SUP-RAP- 726/2017 y acumulados, relacionadas con grupos indígenas, así como en el SUP-JRC-14/2016, que determina que acoger una acción afirmativa no violenta la vida interna partidista, al igual que en el SUP-JDC-1862/2019.

Asimismo, sería aplicable la tesis siguiente:

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.-

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. En este sentido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades **implícitas** que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior, porque de las facultades explícitas, como es las normas que le dotan de fines y atribuciones, se podrían clarificar los mecanismos a través de los cuales se puede dotar de sentido y operatividad al mecanismo de paridad para el cargo de gubernaturas.

5.1.2. FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA SENTAR CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS

Si se toma como base que la legislación estatal tiene que hacerse cargo de las normas que rigen la postulación de candidaturas a nivel local, en ejercicio de la facultad de atracción, se podrían dictar criterios generales que, sin afectar el derecho de auto-organización y autodeterminación, ni pretender regular los procesos de selección interna de candidaturas, se obligue a los partidos políticos para generar los mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en sus contiendas internas, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ejemplo, se puede constreñir a que necesariamente haya contienda interna para la postulación a candidaturas a gobernador, en la que participen mujeres con el apercibimiento de que si no cumplen no podrían registrar candidatura.

Lo anterior, al amparo del contenido de los propios estatutos de los partidos políticos nacionales, dado que seis de los siete institutos políticos, hacen referencia a la aplicación del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas.

Tendría que hacerse en la vía de la atracción porque se estarían normando aspectos que se encuentran previstos en las legislaciones locales, como lo es el registro de candidaturas.