



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN EN EL ACUERDO INE/CG159/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO FUERZA POR MÉXICO EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE REGISTRAR HASTA TRESCIENTAS FÓRMULAS INTEGRADAS POR MUJERES PARA LAS CANDIDATURAS A DIPUTACIONES FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presento **voto concurrente** respecto del punto cuatro del orden de día, de la sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el pasado 26 de febrero de 2021 en que se da respuesta a la formulación del partido Fuerza por México respecto a si existe algún impedimento para que un partido pueda presentar *hasta* 300 candidaturas exclusivas para mujeres para contender en el presente proceso electoral vía principio de mayoría relativa a la Cámara de Diputados.

Al respecto, si bien comparto el sentido del proyecto, en tanto la pregunta planteada por el partido abre una multiplicidad de supuestos que pueden ser compatibles con el bloque de constitucionalidad y los criterios judiciales que sustentan el proyecto, me aparto de algunas sus consideraciones, específicamente por cuanto a la posibilidad de que un partido político postule en su totalidad a 300 mujeres en sus candidaturas de mayoría relativa.

Justificación del voto concurrente

Las razones de mi diferencia en torno a este tema, las desarrollaré en tres apartados. El primero se refiere a un breve análisis de cómo está configurada la paridad en nuestro sistema normativo; el segundo, mi postura sobre la paridad flexible y, el tercero, sobre un posible escenario que abriría la posibilidad de conculcación de derechos fundamentales.

- a. Configuración de la paridad en nuestro sistema normativo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

La palabra "**paridad**" viene del latín paritas que significa "igualdad". Sus componentes léxicos son: par, *paris* (igual), más el sufijo *-dad* (cualidad). En otras palabras, igual valoración de las cualidades.

Después de una historia de larga data sobre el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, en 2014 la Constitución incorporó el principio de paridad en sus artículos 35 y 41. Un verdadero triunfo democrático que transformó de manera indubitable la manera en la que hoy entendemos la participación política entre hombres y mujeres. Así pues, el artículo 35 constitucional reconoció este principio como un *derecho de la ciudadanía* para votar y ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos. Por su parte, el artículo 41, establece como una obligación de los partidos políticos observar la paridad en la postulación de sus candidaturas y a las autoridades garantizar que así sea.

Al traducir estas disposiciones en las leyes secundarias, el legislador hizo lo propio. Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) define a la paridad en su artículo 3, inciso d) bis como la *igualdad política entre mujeres y hombres, misma que 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.*

La misma LGIPE recoge más adelante en su artículo 7 el espíritu constitucional de la paridad como un derecho de la ciudadanía y una obligación para los partidos políticos a fin de lograr la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular.

Esta obligación no se dejó suelta. Al hablar de registro de candidaturas, la LGIPE determina en el artículo 232, numerales 3 y 4, por un lado, que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular y, por otro, que las autoridades *deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad.*

Es decir que tanto la norma suprema como la ley que rige en esencia al sistema electoral mexicano enuncian a la paridad como un principio que constituye una aspiración democrática del máximo nivel, así como una obligación de protegerla por parte de los partidos políticos como entes de interés público y las autoridades como instituciones del Estado mexicano.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTES
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

En otras palabras, es mi convicción que la paridad hoy está configurada como un derecho de la ciudadanía, constituida ésta por hombres y mujeres. Tanto en su valor etimológico, como en su construcción y defensa normativa, la paridad es una prerrogativa igualmente exigible por ambos géneros, considerando a ambos como esencia de la misma.

Por supuesto que este principio ha tenido también un desarrollo jurisprudencial muy importante que retomaré más adelante. Sin embargo, desde ahora subrayo que ha sido precisamente la reivindicación por la igualdad de derechos lo que diferentes luchas históricas han enarbolado, de manera destacada la causa de la representación de las mujeres, para que el disfrute y goce de derechos haya sido reconocido desde el texto constitucional como las mismas oportunidades y en las mismas condiciones para todas y todos.

b. Sobre la paridad flexible

Ahora bien, la llegada de la paridad trae consigo una mirada histórica que no debe soslayarse. Muy por el contrario, en más de una ocasión he sostenido que la causa de las mujeres constituye un verdadero ejemplo de cómo conquistar derechos sin conculcar otros. Frente a condiciones adversas, las mujeres pugnaron primero por el establecimiento de acciones afirmativas hasta alcanzar finalmente el derecho la paridad como una realidad en el Congreso de la Unión.

Me centraré en las cuotas. Estas acciones se tradujeron primero en el establecimiento de un límite que se fijó en 1996 para establecer que los partidos políticos sólo podrían postular hasta el 70% de candidaturas de un mismo género, así como la aplicación del sistema de "listas cremallera" para evitar que, cumpliendo con el porcentaje establecido, los partidos terminaran relegando a las mujeres a los sitios menos favorecidos de las listas electorales. Pasaron poco más de diez años para que el porcentaje de las cuotas se incrementará en 2008 a 40% de candidaturas propietarias de un mismo género y ya desde entonces se hacía un llamado a los partidos para procurar llegar a la paridad. Finalmente, a partir de la reforma constitucional de 2014 terminó la era del sistema de cuotas para dar paso a la incorporación del principio de paridad entre los géneros.

Con este avance progresivo, en México se alcanzó prácticamente una conformación paritaria del Congreso de la Unión en la LXIV Legislatura instalada en septiembre de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTES
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

Sin pretender aquí hacer un recuento exhaustivo de este camino, lo que quiero resaltar es que la aplicación de medidas afirmativas paulatinas y temporales cumplieron la función encomendada y las mujeres consiguieron de manera progresiva una representación igualitaria. La experiencia de paridad de género en el Congreso de la Unión nos muestra que se puede avanzar en la construcción de una representación sustantiva sin vulnerar derechos, pues para alcanzarla las mujeres nunca buscaron, ni pugnaron por dejar sin participación política a los hombres, sino hacerla igualitaria. En otras palabras, el avance, promoción y garantía de derechos humanos nunca tuvo una lógica de detrimento, menos aún de conculcación de derechos de otros grupos o colectivos.

Por tanto, la historia de la paridad es la historia de una conquista de derechos de las mujeres. Cabe señalar, sin embargo, que es necesario avanzar en el ejercicio pleno de sus derechos en distintos planos de la vida política electoral, sobre todo en temas de violencia política de género, acceso efectivo a recursos de los partidos políticos en condiciones de igualdad con los candidatos varones, presencia y reconocimiento en los medios de comunicación por mencionar algunos.

En este sentido, el desarrollo jurisprudencial y vía sentencias de la paridad por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido amplio, primero para reconocer como un mandato de optimización la paridad flexible al tratarse de medidas preferenciales en favor de las mujeres que deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. Así, la paridad flexible admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como un inamovible cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres.¹

Es sobre esta idea que descansa la sentencia de la Sala Superior del TEPJF SUP-REC-7/2018 que permitió romper la integración de fórmulas del mismo género cuando la suplente sea mujer.² Y la misma que se enuncia en diversas sentencias

¹ Ver, TEPJF. Jurisprudencia 11/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

² “De este modo, no puede considerarse que **una medida que en origen tuvo como finalidad beneficiar al género femenino ahora se traduzca en una barrera que impida potenciar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres**. En ese tenor, el criterio sustentado en la presente ejecutoria es coincidente con el espíritu progresista contenido en la jurisprudencia citada. Así, la regulación que autoriza, que la fórmula hombre-hombre, o bien, hombre-mujer, **maximiza la participación de las mujeres en la postulación de las candidaturas, con lo cual, aumenta la posibilidad de que la participación de las mujeres sea más efectiva**. Esto, porque al permitir más



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021**

para sostener que la paridad debe leerse bajo los principios de igualdad y no discriminación como no sometimiento³ y, por tanto, que sea posible permitir que se nombren a más mujeres en los distintos cargos de participación política sin que se considere que por esto se viola el principio de paridad⁴.

Siguiendo la ruta y la mirada fijada por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral ha continuado realizando esfuerzos en favor de las mujeres. Prueba de ello, son las acciones que se emprendieron en el acuerdo sobre registro de candidaturas que ya he citado y del que resalto, para efectos de este voto, el considerando siguiente:

- **Considerando 42.** El artículo 232, párrafo 4, de la LGIPE establece que el Instituto deberá 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.

No obstante, **los partidos políticos y coaliciones podrán postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa o representación proporcional**; pero ese número de candidaturas de mujeres no podrá disminuir por razón alguno.

La conquista entonces requiere continuar y redoblar esfuerzos. El INE ha sido constante y congruente con este mandato y ha continuado avanzando en la agenda de expansión de los derechos político-electorales de las mujeres, prueba de ello es el acuerdo para la paridad en las candidaturas a gubernaturas, los candados para

formas de participación en beneficio de las mujeres, desde una perspectiva de género, el lineamiento constituye un medio para alcanzar el fin buscado.”

³ En la sentencia SUP-REC-1279/2017, sostuvo que: “en algunos casos, una interpretación literal de que la integración deber ser cincuenta-cincuenta puede contravenir los derechos del grupo que se busca favorecer, en este caso, las mujeres. De ahí que haga una interpretación de los principios de paridad igualdad y no discriminación desde la perspectiva del no sometimiento.

⁴ En el SUP-JDC-9914/2020 señaló que: “la perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible, que implica admitir una participación mayor de mujeres que aquella que se entiende estrictamente en términos cuantitativos ya que también deben atenderse a los factores históricos, sociales, culturales, políticos que han contribuido a la discriminación estructural del grupo de las mujeres en los ámbitos de participación, con el fin de transformar esa situación. Por ello el que se nombren más mujeres no es vulnerar el principio de paridad, sino maximizar el derecho y el principio de igualdad como eje en el acceso real de las mujeres en los cargos públicos (...)”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021**

asegurar que se deban integrar listas de representación proporcional con más mujeres al frente, la posibilidad de superar la postulación de candidaturas en los distintos bloques de competitividad, siempre y cuando el género beneficiado sea ellas.

Es decir que, la paridad flexible no está en duda. Si un partido político pretende postular a mujeres en un número mayor del cincuenta por ciento exigido como mínimo por la norma, esta posibilidad es viable y conforme con nuestro bloque constitucional. Sin embargo, si ese número se constituye en una afectación considerable, coincido con el acuerdo aprobado en que el partido deberá formularlo como una acción afirmativa y justificarlo.

Para ello, tendrá al menos que demostrar los elementos que la Sala Superior ha establecido para las acciones afirmativas. Es decir, fundar y motivar⁵:

- 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.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que las medidas 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 cesarán una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas”⁶, por lo que una vez más, para que la medida implementada por el partido sea válida, deberá también justificar que la medida cumpla con estos parámetros.

⁵ Jurisprudencia 11/2015: “ACCIONES AFIRMATIVAS, ELEMENTOS FUNDAMENTALES”.
<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c2a0ed924acc7e0.pdf>

⁶ Jurisprudencia 3/2015: “ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS” Disponible en:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTES
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

Así pues, tenemos por un lado que los derechos humanos están reconocidos de manera igualitaria en su goce y ejercicio para todas las personas y, en caso de que se identifique una desventaja histórica a remediar, es un deber estatal echar mano de acciones afirmativas, las cuales se considerarán válidas siempre que en su configuración no constituyan a su vez una discriminación injustificada.

c. Una posible conculcación de derechos. El límite de la paridad.

Ahora bien, la consulta del partido, así como la respuesta aprobada por esta autoridad abre un posible escenario que toca un límite que no comparto. Esto es, que si el partido justifica su acción afirmativa podría incluso postular al cien por ciento de las mujeres en sus candidaturas de mayoría relativa, lo que implicaría dejar fuera a sus pares hombres respecto de una vía establecida en la Constitución para acceder a la Cámara de Diputados y a la representación popular, lo que mi juicio estiraría de manera indebida el principio de paridad hasta romperlo en su posible y válida flexibilidad, es decir, hasta anularlo. Me explico.

México es una democracia sustantiva de derechos. El artículo primero constitucional establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el país sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo, ningún derecho podrá restringirse ni suspenderse, salvo restricciones expresas que estén contenidas en la propia norma. Es por ello que las autoridades estamos obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así pues, la aspiración sustantiva de nuestro ordenamiento radica precisamente tanto en la valoración de la celebración de elecciones periódicas y pacíficas, como en la igualdad en que la ciudadanía ejerce sus derechos de participación política.

Una de las principales razones por las que la democracia se presenta como un modelo de gobierno superior a los demás, es por los derechos y oportunidades que ofrece y que garantiza⁷. Esto es, a partir de la posibilidad que ofrece a todas las personas para desarrollar sus propios proyectos de vida -principio de autonomía moral-, considerando a todas las personas igualmente valiosas -principio igualdad intrínseca-, así como lo son también las aspiraciones y perseguir los propios

⁷ Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, capítulo 6. Justificaciones de la idea de igualdad intrínseca, Barcelona, Paidós, 1999, pág. 177.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTES
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021

intereses individuales.⁸ Esto no es menor, pues quiere decir que es precisamente a través de los derechos que en la democracia cada persona se constituye como *sujeto de derechos*; es decir, personas que deben ser tratadas en condiciones de igualdad y con las mismas oportunidades.

Asimismo y a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, también se incorporaron al sistema jurídico mexicano nuevas herramientas de interpretación y principios como los de interpretación conforme, el principio pro persona y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mismos que juegan como las nuevas reglas de aplicación de *“las obligaciones en materia de derechos humanos que deben ser considerados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus niveles federal, local y municipal.”*⁹ En este sentido, ninguna autoridad puede actuar en detrimento de alguno de dichos principios, pues atentaría contra la naturaleza propia de los derechos humanos como una construcción única y universal.

Lo anterior significa que si bien la dinámica entre derechos permite su valoración caso por caso para establecer su posible afectación en favor de otros, estas relaciones nunca se establecen como lo que la teoría de juegos establece como un resultado de suma-cero, es decir, que hacer valer uno implique desconocer o afectar otro. En su interdependencia, los derechos se necesitan unos a otros para existir.

Y es precisamente respecto a este último punto en que se centra mi falta de consenso con el extremo que permitiría el acuerdo aprobado, pues si bien considero que existiendo una causa justa y legítima como lo es la mayor representación política de las mujeres, la paridad no puede tomarse como la herramienta que termine por eliminar en específico el derecho al voto pasivo del cien por ciento de hombres en las candidaturas de mayoría relativa -o en su caso de representación proporcional- de partido político alguno. Impulsar medidas de mayor alcance para las mujeres, puede hacerse sin tener que suspender el goce y ejercicio de los derechos de otros grupos.

Por el contrario, en la lógica de los derechos como mandatos de optimización la aspiración es a hacerlos armónicos entre sí; es decir, a buscar su integración, mas

⁸ *Ídem.*

⁹ “La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Una guía Conceptual”, Pedro Salazar (coord.), Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, pág. 22.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021**

no a conculcar unos en función de hacer posible otros, pues esto puede llevarnos a crear nuevas injusticias.

En la relación entre derechos no se permiten jerarquías. Por tanto, la posibilidad que se abre para que un partido pueda postular el cien por ciento de candidaturas por vía de mayoría relativa solo a mujeres, posibilita a su vez la conculcación del derecho pasivo de sus militantes hombres al dejarlos sin posibilidad de ser votados por la ciudadanía. Esto significa cerrar una vía de acceso a la representación política, fallando en su esencia misma se ser un vehículo de la ciudadanía para el acceso al poder. Implicaría, también, afectar el derecho a votar por candidaturas paritarias de la ciudadanía y generaría una suerte de exclusión de la obligación constitucional de *paridad en todo* que aplica a todos y cada uno de los partidos políticos de manera permanente.

En este sentido, quiero terminar fijando desde ahora mi postura en tanto que el límite a cualquier acción afirmativa que un partido político pretenda implementar en favor de la paridad encuentra a su límite en lo que denominaré la *cuota inversa*. Es decir, el treinta por ciento mínimo de un género por el que pugnaron en su momento las mujeres y que la ONU ha determinado como el porcentaje en que un grupo deja de ser una minoría para constituirse en una “masa crítica”.¹⁰

Lo anterior, pues considero que si bien es necesario mantener una postura flexible ante las políticas que busquen dar una mayor ventaja a las mujeres como consecuencia de su invisibilidad histórica, ésta no puede ser utilizada para generar nuevas subrepresentaciones políticas, aun sean temporales.

Las causas han que han conquistado el reconocimiento de las diferencias, hoy tienen el dilema de no convertirse en reivindicación inversa de las exclusiones contra las que han luchado. Y estoy convencido en que ese no es su fin ni su objetivo. Es mi convicción que solo en paridad puede hablarse de igualdad y solo en igualdad puede existir justicia. Y esa incluye a hombres y mujeres; en mayores porcentajes si se quiere en el caso de ellas, pero nunca mutilando por completo los derechos de ellos. Avancemos hacia una democracia en donde la igualdad no sea entendida solo como las particularidades que nos constituyen -y que sin duda nos

¹⁰ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, a-15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20/Rev.1, párrafo 182.

Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO CONCURRENTES
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG159/2021**

enriquecen-, sino también en el acceso de oportunidades por igual y en igualdad en el ejercicio de todos los derechos.

**A T E N T A M E N T E
CONSEJERO ELECTORAL**

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN

