

INE/CG608/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-229/2023 SE EMITE RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL MEDIANTE OFICIO RPAN-0253/2023

G L O S A R I O

CG/Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM/Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
JGE	Junta General Ejecutiva
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGBTTTIQ+	Personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales y queer.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Proceso Electoral Federal
PPN	Partido(s) Político(s) Nacional(es)
RE	Reglamento de Elecciones
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEPJF/Tribunal	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

- I. **Reforma en materia de paridad transversal.** El seis de junio de dos mil diecinueve se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman los artículos 2; 4; 35; 41; 52; 53; 56; 94; y 115; de la CPEUM, en materia de paridad entre géneros, identificada como “paridad en todo” o “paridad transversal”.
- II. **PEF 2017-2018.** Mediante Acuerdo INE/CG508/2017, de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentaran los partidos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el PEF 2017-2018, en el cual estableció que, **para el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista debía encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.**
- III. **PEF 2020-2021.** Mediante Acuerdo INE/CG572/2020, de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios presentadas por los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los Consejos de este Instituto. **En dichos criterios se estableció, entre otros, que los partidos políticos debían encabezar con mujeres 3 de las 5 listas por circunscripción electoral.**
- IV. **Demarcación territorial de los distritos electorales federales.** El catorce de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG875/2022 en el cual se determinó la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en los que se divide el país, así como sus cabeceras distritales.
- V. **Demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales.** El veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG130/2023, mediante el cual se aprobó la demarcación territorial de las cinco circunscripciones en que se divide el país y la capital que es la cabecera en cada una de las entidades federativas.

- VI. Acuerdo criterios aplicables para el registro de candidaturas.** El ocho de septiembre de dos mil veintitrés, se aprobó el Acuerdo del Consejo General por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso las coaliciones, ante los Consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, identificado con la clave INE/CG527/2023.
- VII. Acuerdo sobre Elección Consecutiva.** El veinte de septiembre de dos mil veintitrés, el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre Elección Consecutiva para Senadurías y Diputaciones Federales por ambos principios, para el PEF 2023-2024, identificado con la clave INE/CG536/2023.
- VIII. Escrito de consulta presentado por el Partido Acción Nacional.** El veinte de septiembre de dos mil veintitrés, se recibió en la oficialía de partes común, oficio número RPAN-0253/2023, dirigido a la Encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, con atención a la Encargada del despacho de la DEPPP, mediante el cual el representante propietario del PAN ante este Consejo General formuló diversas consultas en relación con el cumplimiento del principio de paridad de género en el registro de candidaturas.
- IX. Respuesta de la DEPPP.** Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2976/2023 de fecha veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, la Encargada del despacho de la DEPPP, por instrucciones de la Encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, dio respuesta a la consulta que le fue formulada por el representante del PAN ante este Consejo.
- X. Impugnación del oficio de la DEPPP.** El tres de octubre de dos mil veintitrés, el representante del PAN ante este Consejo General presentó medio de impugnación para controvertir la respuesta contenida en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2976/2023.
- XI. Sentencia del TEPJF.** El veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el expediente SUP-RAP-229/2023, mediante la cual determinó revocar la respuesta contenida en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2976/2023 y ordenar a este Consejo General que se pronuncie y resuelva respecto de la consulta formulada por el PAN.

- XII. Notificación de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-229/2023.** En fecha veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, fue notificada a este Instituto la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente citado.

CONSIDERACIONES

Atribuciones del Instituto Nacional Electoral

1. Conforme a lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, párrafo primero de la CPEUM, en relación con los artículos 29, párrafo 1; 30, párrafos 1 y 2; 31, párrafo 1; y 35 de la LGIPE, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género son principios rectores. Aunado a ello, entre los fines del Instituto se encuentran el contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Como autoridad en la materia electoral, el INE es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; y el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

2. El artículo 30, párrafo 1, inciso h), de la LGIPE establece como uno de los fines del Instituto, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.
3. Asimismo, el artículo 32, párrafo 1 inciso b) fracción IX de la LGIPE, establece que el Instituto tendrá entre sus atribuciones, para los PEF, el garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos político-electorales de las mujeres.

4. El artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE dispone que 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 y que el desempeño de sus atribuciones se realice con perspectiva de género.
5. En relación con lo anterior, el artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE determina como atribución del Consejo General: *“Vigilar que las actividades de los Partidos Políticos Nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esa Ley, la Ley General de Partidos Políticos, así como los Lineamientos que emita el Consejo General para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos”*.
6. Asimismo, el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LGIPE establece como atribución del Consejo General, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones conferidas en dicho artículo y las demás señaladas en la referida Ley o en otra legislación aplicable.

De los Partidos Políticos Nacionales

7. El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la CPEUM, en relación con el artículo 3, párrafo 1, de la LGPP, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público; que en la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta 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.
8. El artículo 23, párrafo 1, inciso e), de la LGPP, en relación con el artículo 232, párrafo 1, de la LGIPE otorga el derecho a los PPN para postular candidaturas a cargos de elección popular y solicitar su registro.

Del principio de igualdad y no discriminación

9. El artículo 133 de la Constitución advierte que la CPEUM, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por la Presidencia de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; por lo tanto, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

10. El artículo 1º de la CPEUM establece que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia CPEUM señala.

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, además que, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Finalmente, el artículo en cita señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, **el género**, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es así que, la diversidad de la población que compone la nación mexicana se ve protegida desde el ámbito internacional y constitucional, motivo por el cual, tanto las autoridades como los entes públicos del Estado mexicano tienen el deber de adoptar las medidas tendentes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna, de acuerdo con los principios legales.

11. El principio de igualdad incluido en los artículos 1° y 4° de la CPEUM contiene dos cláusulas, a saber: aquella que prohíbe los tratos arbitrarios y la que prohíbe la discriminación. Ambas cláusulas son abiertas, pues no se limitan a un listado específico de categorías de protección, sino que garantizan la igualdad sin distinción por cualquiera de las condiciones de la diversidad humana y prohíben la discriminación por cualquier motivo más allá de los literalmente enumerados. También son autónomas, porque no restringen el ejercicio a la amenaza de algún otro derecho establecido en la propia Constitución, sino que la igualdad está garantizada por sí misma.

Es importante resaltar que el principio de igualdad va más allá de la igualdad ante la ley, ya que se debe asegurar la igualdad sustantiva, esto es, la igualdad de trato para las personas en el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales, reconociendo las diferencias existentes de una manera que no discrimine, ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° fracción V de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

La cláusula de no discriminación es explícita y protectora en tanto que describe diversas conductas que tengan por objeto o resultado impedir o restringir los derechos humanos de las personas y/o atentar contra la dignidad humana, ya sea porque se realicen distinciones irracionales e injustificadas, se nieguen los derechos o se les excluya.

Asimismo, las libertades fundamentales, entre las que destaca participar en el gobierno y en la gestión de asuntos públicos se encuentra expresada en instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Recomendación General 39 sobre las Mujeres y Niñas Indígenas; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la

Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta; además del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém Do Pará).

Aunado a lo anterior, entre los instrumentos internacionales de los derechos humanos aplicables debe resaltarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de los Derechos Humanos, los cuales establecen en sus artículos 25 y 23, respectivamente, que todas las personas ciudadanas gozarán, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidas 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 tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, indica que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El artículo 1, párrafo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entiende por “discriminación racial” a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El párrafo 4, del artículo 1 del mismo ordenamiento señala que: “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la

protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, [como lo son los derechos político-electorales], no se considerarán como medidas de discriminación”.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), la referida Convención Internacional señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar en los términos de la misma, se encuentran los derechos políticos, en particular el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-18/13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana. Si bien dicha opinión consultiva se refiere a la condición jurídica y derechos de las personas migrantes en situación irregular, al tratarse de un grupo que, al igual que los pueblos y comunidades indígenas, ha sido históricamente discriminado, se considera aplicable al caso en el sentido de que corresponde al Estado mexicano adoptar las medidas especiales para revertir la situación de discriminación en que se encuentran, asegurar su progreso y garantizar el disfrute de sus derechos humanos.

Además de que se considera aplicable a este caso dado que es una opinión que deriva de una consulta realizada por el Estado Mexicano y, por otro, que en ella se establece el derecho a la igualdad y no discriminación como una norma de *ius cogens*, es decir, como una norma imperativa del derecho internacional. A saber, entre las consideraciones señaladas por la Corte se encuentra la siguiente:

El principio de igualdad ante la ley se aplica al goce de derechos civiles, políticos, económicos y sociales sin distinción alguna.

De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el deber de respeto y garantía de los derechos humanos es una obligación

cuya fuente es el derecho internacional, por lo que ninguna normativa interna puede ser opuesta para pretender justificar el incumplimiento de dicha obligación. Esta obligación genérica es exigible respecto de todos los derechos humanos.

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 aquéllas.

12. La LFPED, conforme a su artículo 1, párrafo 1, tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Asimismo, conforme al párrafo 2, fracción VIII del artículo 1 referido de la LFPED, el INE en tanto organismo constitucional autónomo ejerce las atribuciones de un poder público federal, y tiene la obligación, como lo establece el artículo 3, párrafo 1 de la misma ley, de adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 1, fracción III de la LFPED establece como discriminación, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las

discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

El artículo 9, párrafo 1, fracción IX de la LFPED considera como discriminación el negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

13. Por lo anterior, este Consejo General considera fundamental que el principio de igualdad y no discriminación se interprete y aplique en términos de igualdad estructural o de no sometimiento, porque sin este enfoque se deja al lado la autonomía de las personas y se corre el riesgo de que no se contribuya al combate y erradicación de la brecha de desigualdad.

Por lo tanto, en observancia del principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos político-electorales, los PPN, en su calidad de entes de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como esta autoridad electoral, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electorales, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de discriminación, para quienes el parámetro de regularidad constitucional obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votadas y votados.

De las Acciones Afirmativas

- 14.** En términos del artículo 15 Bis de la LFPED, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.

El artículo 15 Séptimus de la LFPED señala que las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la propia ley.

El artículo 15 Octavus, párrafo 1 de la LFPED dispone que las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

El párrafo 2 de la misma disposición legal menciona que las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

El artículo 15 Novenus de la LFPED señala que las instancias públicas que adopten medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, deben reportarlas periódicamente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para su registro y monitoreo, el cual determinará la información a recabar y la forma de hacerlo en los términos que se establecen en su Estatuto Orgánico.

En relación con las acciones afirmativas, el TEPJF emitió las Jurisprudencias 30/2014, 43/2014, y 11/2015 bajo los rubros y contenidos siguientes:

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.

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.

“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. - De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, 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.”

Como se aprecia, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de discriminación o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de *facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover la igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos, es decir, la exigencia de que todos los hombres y mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

Por lo anterior es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de favorecer a las personas, y que derive de una situación de desigualdad es acorde con el principio *pro persona* previsto en el artículo 1 de la CPEUM.

En este sentido, las acciones afirmativas en materia político-electoral se conciben como una herramienta correctiva y progresiva, encaminada por un lado a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular y,

por otro lado, a propiciar una mayor participación de ciertos sectores de la sociedad en la toma de decisiones políticas en el país.

De la sentencia de la Sala Superior del TEPJF dictada en el expediente SUP-RAP-229/2023.

15. Como quedó señalado en el apartado de antecedentes del presente Acuerdo, en la sentencia referida, la Sala Superior del TEPJF resolvió lo siguiente:

*“ÚNICO. Se **revoca** la respuesta contenida en el Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2976/2023, emitido por la titular del despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para los efectos precisados en la presente sentencia.”*

Asimismo, en el apartado de efectos de la sentencia señaló lo siguiente:

“(60)Con base en lo expuesto en el apartado anterior, lo procedente es:

*I. **Revocar** el oficio impugnado.*

*II. **Ordenar** al Consejo General del INE que se pronuncie y resuelva, respecto de la consulta formulada por el PAN.*

*(61)El Consejo General deberá **informar** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presente sentencia dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ello ocurra.”*

Lo anterior, fue determinado conforme a los argumentos siguientes:

“(56)Es por ello, que la encargada del despacho de la DEPPP no contaba con facultades para dar contestación a la consulta formulada por la parte recurrente, pues ésta no pretendía una simple orientación, sino una consulta específica relacionada con la manera en la que debe operar el criterio de alternancia de género en los casos de las circunscripciones que fueron modificadas de cara al proceso electoral concurrente 2023-2024.

(57) De ahí lo fundado del agravio para que sea la máxima autoridad administrativa electoral quien deba dar respuesta a la consulta formulada por la parte recurrente y, por tanto, esto resulta suficiente para revocar el oficio impugnado. Ahora bien, para no dividir la continencia de la causa y para que la respuesta que se dé cumpla con los principios de integralidad y completitud se requiere que el Consejo General del INE dé una contestación que sea exhaustiva en relación con la totalidad de las preguntas planteadas.”

De la consulta formulada por el PAN

16. Mediante oficio RPAN-0253/2023 recibido el veinte de septiembre del año en curso, el representante propietario del PAN ante este Consejo General, en relación con el cumplimiento del principio de paridad de género en el registro de candidaturas a cargos federales de elección popular formuló las preguntas siguientes:

*“a) ¿Cómo operará el criterio de alternancia de género para encabezar las listas de representación proporcional?
b) En los casos donde la lista por circunscripción electoral inicio (sic) con género hombre ¿Ahora debe ser mujer?
c) Que sucede en los casos de las circunscripciones que fueron modificadas.
¿Tendrán que alternarse de conformidad con la lista anterior o bien al haber sido modificado se inicia con género indistinto?”*

De los criterios para garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas

17. El artículo 35, fracción II, de la CPEUM establece como un derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
18. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3, párrafo 1, inciso d) bis de la LGIPE, para los efectos de dicha Ley, se entiende por paridad de género: *“Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.”*
19. El artículo 6, párrafo 2 de la LGIPE establece que 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 político-electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.
20. De conformidad con lo señalado por el artículo 14, párrafo 4, de la LGIPE, los PPN deberán integrar por personas del mismo género tanto las fórmulas de candidaturas de mayoría relativa, como de representación proporcional, y deberán encabezar, alternadamente, entre mujeres y hombres cada periodo electivo las listas de candidaturas de representación proporcional.

21. El artículo 232, párrafo 2 de la LGIPE señala que las candidaturas a diputaciones y senadurías a elegirse por ambos principios se registrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y serán consideradas fórmulas y candidaturas separadamente, salvo para efectos de la votación.
22. El artículo 232, párrafo 3 de la LGIPE, establece que los PPN 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.
23. Por lo tanto, los actores políticos tienen el deber de integrar las fórmulas de candidaturas con personas del mismo género; esto es, si se postula una mujer como propietaria, su suplente debe ser del mismo género, así en caso de que se acceda a la diputación o senaduría y solicite licencia o renuncie al cargo la mujer propietaria, entonces su suplente del mismo género desempeñará el cargo, con lo cual se garantizará la presencia de mujeres en ese espacio dentro del órgano legislativo.

No obstante, conforme con la doctrina judicial, es factible que en una fórmula en que un hombre sea postulado como propietario, su suplente puede ser mujer, porque en caso de que se acceda al cargo legislativo y el hombre propietario solicite licencia o renuncie, entonces la mujer suplente ejercerá la función, lo que fomenta la presencia de más mujeres en el órgano legislativo.

Por lo que, tratándose de la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente puede ser ocupada, de manera indistinta, por un hombre o una mujer. Lo anterior encuentra sustento en la **Tesis XII/2018**¹, aprobada por la Sala Superior del TEPJF el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, de rubro: **“PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTES EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES”**.

En ese sentido, este Consejo General, en el Punto Décimo Quinto del Acuerdo INE/CG527/2023, estableció que las fórmulas para el registro de candidaturas podrán estar integradas de forma mixta, únicamente cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer esto es, en ningún caso una fórmula

¹ Fuente: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 10, número 21, 2018, pp. 47 y 48.

de candidatura encabezada por una mujer como propietaria podrá tener como suplente a un hombre.

24. De acuerdo con lo establecido por el artículo 233, párrafo 1 de la LGIPE y 282, numeral 1, del RE, la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones federales y senadurías que presenten los PPN o coaliciones ante el INE, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros que mandata la Constitución.
25. Conforme a lo señalado por el artículo 282, numeral 2 del RE para el caso de candidaturas a senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal, esto es:
 - a) La primera fórmula que integra la lista de candidaturas que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda.
 - b) De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por hombres y el 50% por mujeres.
26. El artículo 278 del RE señala que las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido, no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.
27. 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 estas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

Empero, los PPN y coaliciones podrán postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa o representación proporcional; sin embargo, ese número de candidaturas de mujeres no podrá disminuir por razón alguna.

Además, los partidos políticos y coaliciones al solicitar la sustitución de alguna candidatura podrán suplir una fórmula compuesta por hombres por una fórmula integrada por mujeres, lo que aumentará el número de mujeres postuladas que deberá conservarse durante todo el PEF.

Lo anterior, desde una perspectiva de paridad como mandato de optimización flexible, que admite una participación mayor de las mujeres que la que supone un entendimiento estricto. Lo anterior, conforme a lo establecido en la Jurisprudencia 11/2018 sostenida por el TEPJF, que a la letra indica:

“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.”*

28. El artículo 234, párrafo 1, de la LGIPE establece que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.

29. El artículo 234, párrafo 2 de la LGIPE señala que, en el caso de las diputaciones, **de las cinco listas de circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo.**
30. El artículo 234, párrafo 3, de la LGIPE establece que, en el caso de las senadurías, **la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.**
31. El artículo 3, párrafos 4 y 5 de la LGPP, establece que 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, precisando que dichos criterios deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Asimismo, establece que en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a 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.
32. Al respecto, el artículo 282, numerales 4 y 5, del RE, en relación con los puntos vigésimo séptimo y vigésimo octavo del Acuerdo INE/CG527/2023, establece el procedimiento que seguirá este Consejo General para verificar el cumplimiento a lo señalado en la consideración anterior.
33. El artículo 232, párrafo 4, en relación con el artículo 235, de la LGIPE, y los puntos vigésimo noveno y trigésimo del Acuerdo INE/CG527/2023, establece el procedimiento que deberá seguir el Consejo General en caso de que los PPN o las coaliciones no cumplan con lo dispuesto en los artículos 233 y 234 de dicha Ley.

De la aplicación de la alternancia de las listas en los PEF 2017-2018 y 2020-2021

34. Como se señaló en el apartado de antecedentes del presente acuerdo, en los PEF 2017-2018 y 2020-2021, este Consejo General dictó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los diversos cargos federales de elección popular, destacándose, para la materia que nos ocupa, los siguientes:

Acuerdo INE/CG508/2017

“DÉCIMO OCTAVO. *En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.*

Para el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

Para el caso de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género.”

Acuerdo INE/CG572/2020

DÉCIMO SEXTO. *En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. En las referidas listas los partidos políticos deberán estar a lo siguiente:*

a) Los partidos políticos deberán encabezar con mujeres 3 de las 5 listas por circunscripción electoral.

De la alternancia de género para encabezar las listas conforme al Acuerdo INE/CG527/2023

35. En la sesión extraordinaria celebrada el pasado ocho de septiembre de dos mil veintitrés, se aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso las coaliciones, ante los Consejos del Instituto en el proceso electoral federal 2023-2024” identificado con la clave INE/CG527/2023.

En la consideración 67, párrafos tercero a noveno de dicho Acuerdo, este Consejo General señaló lo siguiente:

*“Si bien en el PEF 2017-2018 se requirió a los PPN encabezar **su lista de senadurías por el principio de representación proporcional** por una fórmula integrada por mujeres, ello no implica que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 234, párrafo 3 de la LGIPE, para el presente PEF deban estar*

*encabezadas por una fórmula de hombres, sino que **los PPN podrán encabezarlas por cualquiera de los géneros.***

Lo anterior, puesto que cada partido político registra una lista nacional con 32 fórmulas de candidaturas por el principio de representación proporcional, y se deben alternar los géneros en el orden de las fórmulas. El número de senadurías que corresponden a cada partido político se determina conforme al porcentaje de votación obtenido en dicha elección, y se asignan siguiendo el orden de registro de las fórmulas en tales listas. Por tanto, las personas registradas en los primeros lugares de las listas son las que tienen mayores posibilidades de acceder a las senadurías de representación proporcional.

Asimismo, si el número de curules a asignar es par, no importa si la lista es encabezada por fórmula de hombres o mujeres, porque accederán en idéntico número; pero si la lista se encabeza con una fórmula de hombres y el número de curules que se asignan es impar, esas circunstancias generarán que más hombres accedan a ese cargo de elección popular.

En ese sentido, si por lo que hace a las senadurías que se asignan por el principio de representación proporcional, es evidente que los partidos políticos tienden a encabezar la lista nacional de candidaturas con fórmulas integradas por hombres, pues el único proceso en que todas las listas fueron encabezadas por mujeres fue debido a la obligación establecida por este Consejo General, y tal circunstancia, por sí misma, ha propiciado que los varones accedan a un mayor número de escaños por ese principio; de ahí que se justifique la necesidad de permitir que las mujeres también encabezen las listas de representación proporcional para el cargo de senadurías.

Asimismo, para el caso de las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional, si bien para el PEF 2020-2021 este Consejo General ordenó a los PPN que, de las cinco listas por circunscripción electoral tres debían ser encabezadas por mujeres, para este PEF se estará a lo siguiente:

- a) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de hombres en el PEF 2020-2021, deberán encabezarse por fórmulas integradas por mujeres para el PEF 2023-2024.*
- b) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de mujeres en el PEF 2020-2021, podrán encabezarse por fórmulas integradas por hombres, por mujeres o de manera mixta conforme a lo apuntado en el presente acuerdo.*

Lo anterior, en atención a que en el pasado la mayoría de los PPN encabezaban, en la mayoría de los casos, con fórmulas de hombres las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, lo que por sí mismo generaba que un número mayor de varones accedieran a esas curules, en detrimento del derecho de las mujeres a ocupar también esos cargos de elección popular.”

[Énfasis añadido]

Derivado de lo anterior, en el punto décimo octavo de dicho acuerdo, se estableció lo siguiente:

“DÉCIMO OCTAVO. *En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.*

a) En el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista podrá encabezarse por cualquiera de los géneros.

b) En el caso de diputaciones, se estará a lo siguiente:

b.1) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de hombres en el PEF 2020-2021, deberán encabezarse por fórmulas integradas por mujeres.

b.2) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de mujeres en el PEF 2020-2021, podrán encabezarse por fórmulas integradas por hombres, por mujeres o de manera mixta conforme a lo apuntado en el presente acuerdo.”
[Énfasis añadido]

De la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales.

36. El artículo 53, párrafo segundo de la CPEUM, establece:

“Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”

37. El artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE, establece que el INE tendrá como atribución, entre otras, la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la demarcación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de sus cabeceras.

- 38.** El artículo 44, párrafo 1, incisos l), gg) y hh) de la LGIPE, advierte que este Consejo General tiene, entre otras atribuciones, la de dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la JGE hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos. Asimismo, tiene la atribución de aprobar y expedir, entre otros, los acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la CPEUM; y, aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población.
- 39.** El párrafo 4 del artículo 214 de la LGIPE, indica que, para la elección de las 200 diputaciones por el principio de representación proporcional, este Consejo General aprobará, en su caso, previo al inicio del proceso electoral, la conformación de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país. De igual manera, el párrafo 3 del artículo 224 de la LGIPE señala que previo a que se inicie el proceso electoral, este Consejo General determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la CPEUM.
- 40.** En ese sentido, el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Consejo General de este Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG130/2023, mediante el cual se estableció la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales en que se divide el país y la capital que es la cabecera en cada una de las entidades federativas.

En el apartado TERCERO. Motivos para aprobar la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la JGE, este Consejo General estableció lo siguiente:

“(...)

Es oportuno destacar que el Marco Geográfico Electoral constituye un elemento dinámico de actualización constante, como consecuencia de la integración de

nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos municipios, la modificación de límites territoriales y el decremento o incremento del número de personas ciudadanas en las secciones electorales.

Bajo esa línea, es necesario que el INE cuente con un Marco Geográfico Electoral actualizado que permita garantizar la correcta asignación de cada ciudadana y ciudadano a la sección electoral que corresponda a su domicilio, previendo en todo momento el crecimiento natural de la población.

De ahí, se advierte la necesidad de mantener debidamente actualizado el Marco Geográfico Electoral, ya que es obligación del INE asegurar que el voto de las ciudadanas y los ciudadanos cuente con el mismo valor, lo cual se logra con la debida distribución poblacional a través de la geografía electoral.

Sentado lo anterior, es preciso mencionar que las circunscripciones electorales plurinominales federales son el marco geográfico para la elección de las 200 diputaciones federales por el principio de representación proporcional. El objetivo central en su delimitación es garantizar la equidad del voto de la población del país en este tipo de elección, lo cual es posible mediante la preservación del equilibrio poblacional entre las mismas.

Bajo esa línea, la construcción de las circunscripciones plurinominales implica dividir el territorio nacional en cinco regiones. Esta división, desde el año 1996, se ha hecho sin fraccionar entidades federativas, respetando el equilibrio poblacional que guardan entre sí los distritos electorales al interior de cada entidad y facilitando el cómputo de los votos.

Por su parte, la determinación de las cabeceras de circunscripción electoral plurinomial tiene efectos relevantes para los cálculos de diputaciones por el principio de representación proporcional, que realizan los Consejos Locales del INE; además, para la operación de las Salas Regionales del TEPJF, razones por las que su adecuada ubicación, en términos de accesibilidad, disponibilidad de transporte dentro de la entidad y hacia el resto de entidades federativas que la integran, así como de servicios públicos que faciliten la operatividad en condiciones de seguridad, es fundamental para abonar en la adecuada realización de los cálculos y el acceso a la justicia electoral.

(...)

Asimismo, mediante Acuerdo INE/CG06/2023, este Consejo General instruyó a la JGE para que, a través de la DERFE, realizara las actividades necesarias para

presentar el proyecto de la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020, cuyos resultados fueron publicados por el INEGI, considerando que la conformación vigente de las circunscripciones presenta un gran desequilibrio, tanto en el número de población como de distritos electorales uninominales federales, tomando en cuenta los datos de población del mismo censo y la distritación aprobada por este órgano superior de dirección en diciembre de 2022, como se observa a continuación:

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PLURINOMINALES FEDERALES	CENSO 2010 ACUERDO INE/CG329/2017		CENSO 2020	
	POBLACIÓN (HABITANTES)	DISTRITOS FEDERALES	POBLACIÓN (HABITANTES)	DISTRITOS FEDERALES
1	22,697,397	60	25,697,376	61
2	23,245,894	62	26,864,349	65
3	22,583,935	60	25,248,399	60
4	20,966,840	56	22,648,404	54
5	22,842,472	62	25,555,496	60
TOTAL	112,336,538	300	126,014,024	300

Igualmente, a través del acuerdo anteriormente citado, este Consejo General estableció los siguientes criterios técnicos para que la DERFE realizara la demarcación territorial de las circunscripciones electorales plurinominales federales:

No.	CRITERIO	DESCRIPCIÓN
1	Equilibrio poblacional	Se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en el país, en términos de lo dispuesto por el artículo 53, párrafo 2 de la CPEUM
2	Integridad estatal	Las circunscripciones electorales plurinominales federales se construirán en su interior con entidades federativas completas.
3	Continuidad geográfica	Las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el INE
4	Equilibrio en el número de distritos electorales entre las circunscripciones	Se procurará que las circunscripciones electorales plurinominales federales contengan en su interior un número cercano a sesenta distritos electorales uninominales federales.
5	Mínima afectación	Se considerará la alternativa que presente el menor número de intercambios de

No.	CRITERIO	DESCRIPCIÓN
		entidades federativas respecto de las circunscripciones electorales plurinominales federales actualmente vigentes.

(...)

Por lo que respecta al criterio 5, relativo a la mínima afectación, que mandata que se considere la alternativa que presente el menor número de intercambios de entidades federativas respecto de las circunscripciones electorales plurinominales federales actualmente vigentes, la propuesta de la DERFE, apoyada por el PAN, presenta dos movimientos, que son los siguientes:

MOVIMIENTO	ENTIDAD	CIRCUNSCRIPCIÓN	
		ORIGEN	DESTINO
1	Querétaro	2	5
2	Hidalgo	5	4

(...)

Por tanto, una vez concluido el análisis que realizaron conjuntamente la DERFE y la CNV, se consideró conveniente mantener la propuesta presentada por la propia Dirección Ejecutiva, apoyada por el PAN, que se limita a trasladar la entidad de Querétaro de la circunscripción 2 a la 5, así como la entidad de Hidalgo de la circunscripción 5 a la 4, respecto del marco geográfico vigente.

Con estos ajustes, la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales queda conformada como se detalla en el siguiente mapa temático y tabla de datos:

CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	POBLACIÓN (HABITANTES)	DISTRITOS FEDERALES
1	Baja California	3,769,020	9
	Baja California Sur	798,447	2
	Chihuahua	3,741,869	9
	Durango	1,832,650	4
	Jalisco	8,348,151	20
	Nayarit	1,235,456	3
	Sinaloa	3,026,943	7
	Sonora	2,944,840	7
SUBTOTAL CIRCUNSCRIPCIÓN 1		25,697,376	61
2	Aguascalientes	1,425,607	3
	Coahuila	3,146,771	8
	Guanajuato	6,166,934	15
	Nuevo León	5,784,442	14
	San Luis Potosí	2,822,255	7
	Tamaulipas	3,527,735	8
	Zacatecas	1,622,138	4
SUBTOTAL CIRCUNSCRIPCIÓN 2		24,495,882	59
3	Campeche	928,363	2

CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	POBLACIÓN (HABITANTES)	DISTRITOS FEDERALES
	Chiapas	5,543,828	13
	Oaxaca	4,132,148	10
	Quintana Roo	1,857,985	4
	Tabasco	2,402,598	6
	Veracruz	8,062,579	19
	Yucatán	2,320,898	6
SUBTOTAL CIRCUNSCRIPCIÓN 3		25,248,399	60
4	Ciudad de México	9,209,944	22
	Guerrero	3,540,685	8
	Hidalgo	3,082,841	7
	Morelos	1,971,520	5
	Puebla	6,583,278	16
	Tlaxcala	1,342,977	3
SUBTOTAL CIRCUNSCRIPCIÓN 4		25,731,245	61
5	Colima	731,391	2
	México	16,992,418	40
	Michoacán	4,748,846	11
	Querétaro	2,368,467	6
SUBTOTAL CIRCUNSCRIPCIÓN 5		24,841,122	59
TOTAL		126,014,024	300

Por último, se ratifican las capitales de las entidades federativas que fungirán como cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, como se indica a continuación:

1. Primera Circunscripción, en Guadalajara, Jalisco.
2. Segunda Circunscripción, en Monterrey, Nuevo León.
3. Tercera Circunscripción, en Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave.
4. Cuarta Circunscripción, en Ciudad de México.
5. Quinta Circunscripción, en Toluca de Lerdo, Estado de México.

Es importante destacar que esta conformación equilibra adecuadamente el número de pobladores y el número de distritos; respeta la integridad estatal y la continuidad geográfica, con un mínimo de intercambios de entidades federativas respecto a las circunscripciones electorales vigentes, lo que permite un balance entre el número de habitantes y el de las personas representantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por lo expuesto, con la aprobación de la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la JGE, se asegura una distribución equilibrada de los distritos electorales uninominales federales y, con ello, se garantiza la equidad del voto en la población del país, para la elección de las 200 diputadas y diputados federales según el principio de representación proporcional, a efecto de que sea utilizado a partir del PEF 2023-2024.”

[Énfasis añadido]

Así, de lo citado de dicho Acuerdo, puede desprenderse que la configuración de las circunscripciones electorales tiene como fin primordial garantizar un equilibrio entre el número de personas pobladoras que las conforman y el número de distritos que las integran a efecto de lograr un balance entre el número de habitantes y el de las personas representantes de la Cámara de Diputados y Diputadas al Congreso de la Unión; esto es, la definición de las circunscripciones electorales parte de criterios poblacionales, de integridad estatal, de continuidad geográfica, de equilibrio entre los distritos electorales y de menor afectación, sin que entre tales criterios exista alguno relacionado con la competitividad electoral de los actores políticos o relacionado con el principio de paridad de género, dado que este último principio es objeto de regulación en la conformación de las listas de candidaturas conforme a lo apuntado en las consideraciones anteriores.

Asimismo, cabe destacar que el resultado de la aplicación de dichos criterios tuvo como efecto que las únicas entidades federativas que cambiaron de circunscripción fueron Hidalgo (que pasó de la quinta a la cuarta) y Querétaro (que pasó de la segunda a la quinta), logrando con ello el equilibrio y balance buscados a efecto de que todas las circunscripciones se encuentren integradas de manera homogénea, aunado a que las cabeceras de circunscripción no sufrieron modificación alguna.

De la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional

41. De acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la CPEUM, la Cámara de Diputadas y Diputados al Congreso de la Unión, se integra conforme a lo siguiente:

*“Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, **mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.**”*

42. Por otro lado, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 1 de la LGIPE, la Cámara de Diputadas y Diputados se integra por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación de mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales, y **200 diputadas y**

diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

43. Ahora bien, conforme a lo anterior, para el registro de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, los PPN deben presentar ante este Consejo General una lista por circunscripción electoral integrada por un máximo de 40 fórmulas, cumpliendo con los requisitos establecidos en los citados artículos 232, 233 y 234 de la LGIPE, aunado a los requisitos señalados en el artículo 238 del mismo ordenamiento legal, en relación con el artículo 55, de la CPEUM, cuya fracción III párrafo segundo, a la letra establece:

“Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular

44. En ese sentido, conforme a lo establecido por el ya citado artículo 234, párrafo 2 de la LGIPE, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo.
45. En los Lineamientos sobre elección consecutiva para senadurías y diputaciones federales por ambos principios, para el PEF 2023-2024, aprobados mediante Acuerdo INE/CG536/2023 se señaló lo siguiente:

Artículo 12. *Las personas senadoras que decidan contender por la elección consecutiva por el mismo principio por el que fueron postuladas, deberán hacerlo por la entidad por la cual fueron electas en el PEF anterior. Asimismo, las personas diputadas deberán hacerlo por el distrito o circunscripción por el cual fueron electas, siempre y cuando acrediten cumplir con el requisito previsto en el artículo 55, fracción III, en relación con el artículo 58, ambos de la CPEUM.*

Para efectos de lo anterior, en el caso de diputaciones, deberá estarse al cuadro que se presenta como anexo a los presentes Lineamientos.

En dicho anexo, para el caso de Diputaciones por el principio de representación proporcional, se estableció lo siguiente:

Diputaciones de Representación Proporcional

Entidad	Circunscripción por la que contendió en 2021	Circunscripción por la que podrá contender en 2024
Aguascalientes	Segunda	Segunda
Baja California	Primera	Primera
Baja California Sur	Primera	Primera
Campeche	Tercera	Tercera
Coahuila	Segunda	Segunda
Colima	Quinta	Quinta
Chiapas	Tercera	Tercera
Chihuahua	Primera	Primera
Ciudad de México	Cuarta	Cuarta
Durango	Primera	Primera
Guanajuato	Segunda	Segunda
Guerrero	Cuarta	Cuarta
Hidalgo	Quinta	Cuarta
Jalisco	Primera	Primera
México	Quinta	Quinta
Michoacán	Quinta	Quinta
Morelos	Cuarta	Cuarta
Nayarit	Primera	Primera
Nuevo León	Segunda	Segunda
Oaxaca	Tercera	Tercera
Puebla	Puebla	Puebla
Querétaro	Segunda	Quinta
Quintana Roo	Tercera	Tercera
San Luis Potosí	Segunda	Segunda
Sinaloa	Primera	Primera
Sonora	Primera	Primera
Tabasco	Tercera	Tercera
Tamaulipas	Segunda	Segunda
Tlaxcala	Tlaxcala	Tlaxcala
Veracruz	Tercera	Tercera
Yucatán	Tercera	Tercera

Diputaciones de Representación Proporcional

Entidad	Circunscripción por la que contendió en 2021	Circunscripción por la que podrá contender en 2024
Zacatecas	Segunda	Segunda

Esto es, aquellas personas que fueron postuladas originarias de las entidades de Hidalgo o Querétaro o personas que acrediten su residencia en tales estados conforme a lo establecido en el artículo 55, fracción VIII de la CPEUM, para el presente PEF podrán ser postuladas por la circunscripción Cuarta en el caso de Hidalgo, y Quinta en el caso de Querétaro.

De todo lo anterior, se desprende:

- a) Que para que una persona pueda ser postulada por determinada circunscripción electoral requiere ser originaria de alguna de las entidades que la conforman o bien residente de ella con una antigüedad mínima de 6 meses al día de la elección; sin embargo, las personas candidatas a diputaciones por el principio de representación proporcional no son registradas por una entidad en específico, sino por una circunscripción electoral, aunado a que no son votadas de manera directa, sino a través de una lista.
- b) Que para el caso de las personas que opten por ser postuladas a través de la figura de elección consecutiva pertenecientes a las entidades de Hidalgo y Querétaro, podrán hacerlo por las circunscripciones señaladas en el cuadro anterior, criterio que fue establecido en el Acuerdo INE/CG536/2023 y que ha quedado firme, aunado a que no tiene repercusión alguna en el género que encabeza cada lista.
- c) Que para el registro de candidaturas por el principio de representación proporcional no se establecen criterios de competitividad que impliquen realizar una reconfiguración de la votación como lo fue en el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa para establecer los bloques a que se refiere el artículo 282 del RE, ya que, en este caso, la competitividad dependerá del número de lista en que la persona sea registrada, es decir, tendrá mayor posibilidad de triunfo mientras menor sea el número de lista en el que se ubique.
- d) Que la alternancia del género que encabeza las listas no está ligada a la competitividad, sino al número de circunscripciones existentes en relación con el género postulado en la elección anterior.

- e) Que, en consecuencia, la modificación de dos entidades federativas para lograr un equilibrio en la conformación de las circunscripciones electorales no puede tener efecto alguno en la modificación de la alternancia de género para encabezar las listas, por lo que debe mantenerse el criterio establecido en el punto décimo octavo del Acuerdo INE/CG527/2023.

De la respuesta a la consulta del PAN

46. En consecuencia, conforme a lo fundado y motivado en las consideraciones anteriores, y en atención a la consulta formulada por el PAN en los incisos a), b) y c) de su oficio RPAN0523/2023, se responde:

- I. El criterio de alternancia de género para encabezar las listas de representación proporcional es el que fue aprobado por este Consejo General en el punto décimo octavo incisos a) y b) del Acuerdo INE/CG527/2023, mismos que para mayor claridad, se transcriben nuevamente:

“a) En el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista podrá encabezarse por cualquiera de los géneros.

b) En el caso de diputaciones, se estará a lo siguiente:

b.1) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de hombres en el PEF 2020-2021, deberán encabezarse por fórmulas integradas por mujeres.

b.2) Las listas que fueron encabezadas por fórmulas de mujeres en el PEF 2020-2021, podrán encabezarse por fórmulas integradas por hombres, por mujeres o de manera mixta conforme a lo apuntado en el presente acuerdo.”

- II. En los casos de las circunscripciones electorales que fueron modificadas, el género de las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional deberá alternarse de conformidad con lo establecido en el punto de acuerdo décimo octavo inciso b) del Acuerdo INE/CG527/2023.

Fundamentos del presente Acuerdo

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
Artículos 1º; 4º; 35, fracción II; 41, párrafo tercero, Bases I, IV y V, apartados A y B, inciso b), párrafo 1; 52; 53; 55, fracción III, y 133
<i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i>

Artículo 25
<i>Convención Americana de los Derechos Humanos</i>
<i>Artículo 23, inciso b)</i>
<i>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</i>
<i>Artículo 1, párrafo 1 y 4; 5, párrafo 1, inciso c)</i>
<i>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i>
<i>Artículo 29, inciso a), sub inciso ii)</i>
<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>
Artículos 3, párrafo 1, inciso d) bis; 6, párrafo 2; 14, párrafos 1 y 4; 29, párrafo 1; 30, párrafos 1, incisos g) y h) y 2; 31, párrafo 1 y 3; 32, párrafo 1, incisos a), fracción II y b), fracción IX; 35 párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos j), l), gg), hh) jj); 225, párrafos 1, 3 y 4; 232, párrafo 1, 2, 3, 4, 5; 233, párrafo 1; 234, párrafo 1, 2, 3; 235; y 238.
<i>Ley General de Partidos Políticos</i>
Artículos 3, párrafos 1, 4 y 5; y 23, párrafo 1, inciso e)
<i>Reglamento de Elecciones</i>
Artículos 278; y 282, numeral 1, 2, 3, 4 y 5.
<i>Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación</i>
Artículo 1, párrafos 1, fracción III; 2, fracción VIII; 3, párrafo 1; 9, párrafo 1, fracción IX; 15 bis, séptimus y octavus, párrafos 1 y 2, novenus

47. Debido a las consideraciones anteriores y en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-229/2023 este Consejo General emite el presente Acuerdo.

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba la respuesta a la consulta formulada por el PAN en los términos señalados en las consideraciones del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Acuerdo a los PPN.

TERCERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por este Consejo General.

CUARTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el DOF.

QUINTO. Infórmese dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-229/2023.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 9 de noviembre de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA**