



Participación política igualitaria de las mujeres y las comunidades indígenas



Eréndira Salgado Ledesma

**Participación política
igualitaria de las mujeres
y las comunidades indígenas**

Participación política igualitaria de las mujeres y las comunidades indígenas

Eréndira Salgado Ledesma



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2020

342.2101 S719p	<p>Salgado Ledesma, Eréndira, autor.</p> <p>Participación política igualitaria de las mujeres y las comunidades indígenas / Eréndira Salgado Ledesma. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.</p> <p>1 recurso en línea (83 páginas) : cuadros. (Criterios Electorales)</p> <p>Incluye referencias bibliográficas : páginas 71-83. ISBN 978-607-708-512-6</p> <p>1. Derecho a la igualdad - Derecho a la no discriminación - México. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Jurisprudencia - México. 3. Acciones afirmativas - Grupos en estado de vulnerabilidad - México. 4. Derechos de las mujeres - Derechos de los indígenas - México. 5. Equidad de género - Igualdad de derechos entre hombre y mujer - México. 6. Paridad de género - México. 7. Derechos de las mujeres - participación política - México. 8. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sentencias - México. I. Salgado Ledesma, Eréndira, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.</p>
-------------------	--

Criterios Electorales

Participación política igualitaria de las mujeres y las comunidades indígenas

1.ª edición, 2020.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de la autora.

ISBN 978-607-708-512-6

Directorio

Sala Superior

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Daniel Márquez Gómez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	11
Introducción	13
Aproximación al tema	15
Principios constitucionales	19
Acciones afirmativas	41
Instrumentos internacionales de protección	47
Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral	57
El Instituto Nacional Electoral y los partidos políticos	59
Sistema de medios de impugnación en materia electoral	65
Conclusiones	67
Fuentes consultadas	71

Presentación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al ser un órgano terminal y la máxima autoridad en su materia, es garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana.

En ese sentido, el 14 de diciembre de 2017 el TEPJF, en su sesión pública, dictó la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en la que se analizaron los lineamientos de un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) que incluían acciones afirmativas en materia de paridad de género y de voto indígena para el proceso electoral 2017-2018. El TEPJF avaló dichas acciones y, con base en el entramado constitucional, convencional y legal examinado, alcanzó la convicción de que estas proyectan una irradiación fuerte del principio propersona, por lo que la medida es constitucionalmente válida.

En la presente obra, Eréndira Salgado Ledesma, investigadora de la Universidad Anáhuac, elabora un profundo análisis de esta sentencia y el impacto que tiene en los ámbitos social y jurídico respecto de los distintos grupos de los cuales se protegen sus derechos. Debido a que el argumento principal sustentado por la sentencia tiene que ver con el resguardo y la evolución de los principios constitucionales de igualdad, paridad de género y no discriminación en materia electoral, se convierte en un referente de amplia trascendencia.

La autora lleva su análisis deshebrando poco a poco los conceptos planteados en la sentencia: los principios constitucionales, las acciones afirmativas y los instrumentos internacionales de protección. De igual modo, analiza la facultad reglamentaria del INE, así como la relación entre el Instituto y los partidos políticos. Finalmente, explica el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Como resultado de la sentencia aquí expuesta y estudiada, Salgado Ledesma concluye que se redefinió la finalidad sustantiva del INE como

garante de los derechos fundamentales y las prerrogativas del régimen democrático, con lo cual varió la concepción que se tenía de este como un mero aplicador de las reglas y los principios que rigen los procesos electorales.

Asimismo, el TEPJF también se apoyó en las disposiciones de fuente constitucional, convencional y legal que obligan a todas las autoridades del Estado mexicano a garantizar la igualdad entre el varón y la mujer, así como a generar acciones afirmativas en materia del ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas u originarios, a fin de reconocer la posibilidad que tiene dicho Instituto para implementar todas las medidas necesarias tendientes a lograr su cumplimiento mediante su facultad reglamentaria.

En el sentido de lo anterior, este trabajo es fundamental para comprender los alcances del TEPJF en temas de índole no solo democrática, sino de equidad de género y de igualdad de los pueblos y las comunidades indígenas y originarios.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

Ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 15 ciudadanos que se autoadscribieron como indígenas (cada uno como actor de manera individual) y tres partidos políticos (por conducto de sus representantes) promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano e interpusieron recursos de apelación, respectivamente, los cuales, por advertirse identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable, fueron recaídos en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

El acto discutido fue el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) INE/CG508/2017 (aprobado el 8 de noviembre de 2017), que contiene criterios de observancia obligatoria para el registro de candidaturas a distintos cargos de elección popular en el proceso electoral 2017-2018. Los actores y recurrentes lo combatieron al estimar que lesionaba sus intereses y prerrogativas: los ciudadanos, por violaciones a sus derechos político-electorales, al restringirles su probable acceso a instancias, instituciones u órganos estatales, y los partidos políticos, por violaciones de constitucionalidad y legalidad que vulneran los principios de autorregulación y autodeterminación, al imponerles restricciones para la integración de candidaturas y fórmulas electorales.

La litis versó acerca del resguardo de los principios constitucionales de igualdad, paridad de género y no discriminación en materia electoral mediante la incorporación de acciones afirmativas para favorecer la participación política de las mujeres y de los integrantes de las comunidades indígenas en el proceso electoral mencionado. Al respecto, en algunos de los juicios los varones expresaron como agravio que se afectaba de manera material y directa su esfera de derechos, dado que estaban en clara desventaja con la militancia del género femenino.

Por otra parte, los representantes de los partidos políticos sostuvieron que la autoridad carecía de facultades expresas para emitir el

acuerdo, además de que este desatendía el principio de legalidad, pues contenía criterios integrados en materia de paridad de género sin que se contara con las atribuciones correspondientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ni en la normativa secundaria, además de haberse publicado fuera del término de 90 días, según lo dispuesto en el artículo 105 constitucional. Unos y otros estimaron que las razones eran suficientes para solicitar su revocación; sin embargo, algunos juicios fueron sobreseídos por falta de interés jurídico y, en los restantes, el TEPJF estimó como infundados o ineficaces los agravios expresados.

El presente estudio tiene como objetivo comentar las razones de la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, con la finalidad de constatar si el método de interpretación de la CPEUM y de las normas secundarias utilizado por el TEPJF para resolver las controversias y sustentar su fallo es formalista o progresista. Asimismo, se busca ponderar cuál es el alcance de la decisión en el marco del sistema de control constitucional y qué impacto tiene en el aseguramiento de los derechos fundamentales de índole política tanto de las mujeres como de las personas que pertenecen a grupos y comunidades indígenas.

Para dichos fines, se ilustrarán los caracteres y el alcance de la competencia jurisdiccional del Tribunal Electoral, la evolución del derecho a la igualdad en los documentos constitucionales y convencionales, así como las notas distintivas de los principios de equidad y paridad, pues son sustento y justificación de las acciones afirmativas incorporadas en el acuerdo impugnado.

También se abordarán las características de la función electoral y la naturaleza jurídica, las facultades y la competencia del INE para emitir leyes y sustentar su actuación con base en principios constitucionales, así como su relación con los ciudadanos, tanto en lo individual como organizados. Por último, se expondrán las notas distintivas del sistema de medios de impugnación en la materia. Con la participación del TEPJF, que cuenta con atribuciones y competencias en el ámbito político-electoral complementarias a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se demostrará la tutela y vigencia del marco constitucional y legal que el primero proyecta en la consecución de los valores implícitos en la norma suprema.

Aproximación al tema

El Tribunal Electoral desarrolla una función jurisdiccional de trascendencia, dado su carácter de tribunal constitucional de última instancia en materia político-electoral. La Constitución atribuye a la Suprema Corte el carácter de tribunal constitucional y la competencia para interpretar el texto de última instancia e invalidar las leyes con efectos generales; no obstante, el TEPJF también tiene competencia constitucional para realizar dicha interpretación de última instancia en materia electoral y decretar la no aplicación de leyes (en sentido formal y material) cuando las estime contrarias a la Constitución, como ordena el artículo 99, respecto a las atribuciones de “máxima autoridad jurisdiccional en la materia” (CPEUM, artículo 99, 2018).

La redacción no deja lugar a dudas, pues no existe una jurisdicción revisora por encima de la del Tribunal Electoral: sus sentencias son definitivas e inatacables. Tal atribución —por decisión de la norma suprema— le está vedada a los juzgados de distrito, los tribunales unitarios de circuito y los tribunales colegiados de circuito, que no cuentan con la aptitud de conocer de controversias en materia electoral, además de que sus fallos y resoluciones son susceptibles de revisión por el alto tribunal, en una nueva y definitiva instancia (CPEUM, artículo 107). Más aún, la SCJN tampoco cuenta con esa aptitud, salvo por el conocimiento de la acción abstracta de inconstitucionalidad, en la cual puede decretar la invalidez de las normas electorales con efectos generales, acorde con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución.

Aun con el carácter definitivo de sus sentencias, como en todo acto de autoridad deben satisfacerse diversos requisitos en su dictado (la ley está por encima del magistrado, de acuerdo con Cicerón). Además de resolver el problema jurídico planteado, el Tribunal Electoral debe expresar de modo preciso, claro, congruente y exhaustivo los motivos,

las razones, los argumentos de hecho y —especialmente— de derecho en los que se apoyan las decisiones judiciales. Estas también deben fundarse en reglas jurídicas (derecho legislado), sin dejar de observar los principios y valores del ordenamiento en los términos más amplios que sea posible, acorde con el sistema de control constitucional vigente en México. Su legitimidad depende en gran medida de cómo estén fundamentadas (Salas 2006).

El juzgador, como agente estatal, además de estar obligado a justificar sus razonamientos, debe responder por estos, debido a que “pueden tener efectos de tipo distinto sobre una cantidad de personas (de modo directo o indirecto), que a veces el propio juez ni siquiera sospecha” (Rojas 2008, 1). De ahí que se afirme que los fallos también satisfacen una exigencia social: la rendición de cuentas, ya que cada una de las funciones estatales tiene un contenido y una forma especial de rendir cuentas de sus acciones; los juzgadores no son la excepción (Binder 2010).

Hoy en día, ninguna decisión puede tener un espectro más amplio que el de aquellas de índole política y entre estas están las que se refieren a la materia electoral, con las cuales, “apoyadas en reglas nuevas y soportadas en principios, poco a poco se construye una sociedad más igualitaria” (Rovira 2018, 1). En múltiples casos, solo mediante los fallos jurisdiccionales se concreta la aspiración de lograr que en la sociedad prive una igualdad real, debido a la remoción o disminución de obstáculos de cualquier tipo que impidan que las personas o los grupos de la sociedad gocen o ejerzan de manera real y efectiva sus derechos y libertades en condiciones de paridad con otros. En el criterio jurisprudencial 1.^a/J.125/2017 de la SCJN (del 22 de diciembre de 2017) se sostiene que la Constitución no está ciega ante las desigualdades sociales,

por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través de, por ejemplo, manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4º, párrafo primero y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa [artículo 2º, apartado B]) (jurisprudencia 1.^a/J.125/2017).

La norma suprema no es ciega, pero ¿cuál es la visión de los juzgadores de última instancia respecto de estos temas? ¿De qué manera

participa el tribunal constitucional electoral en la concreción de los valores y las aspiraciones incorporados en la carta magna?

En la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, el TEPJF analizó los lineamientos de la autoridad administrativa que incluyeron acciones afirmativas en materia de paridad de género y voto indígena para el proceso electoral 2017-2018. Entre otros argumentos, los ciudadanos y partidos políticos actores expresaron que el Consejo General del INE emitió el acuerdo impugnado sin contar con facultades expresas para ello. En la especie, se desatendió el principio de legalidad, porque su actuación estuvo fuera de las atribuciones que le confieren la Constitución y la normativa secundaria que rige la materia electoral.

Sin embargo, con su fallo, el Tribunal Electoral avaló las acciones afirmativas incorporadas al estimar que

del entramado constitucional, convencional y legal que examinó alcanzó la convicción de que las mismas proyectan una irradiación fuerte del principio *pro persona*, por lo que la medida es constitucionalmente válida (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

Su decisión se apoyó en estándares internacionales y en el ejercicio de un control de convencionalidad con enfoque diferencial, lo que posibilitó desarrollar los derechos político-electorales de los sujetos en desventaja (mujeres e indígenas) de la mejor forma posible para maximizar su eficacia, lo cual se demostrará a lo largo del presente análisis.

Principios constitucionales

El derecho se integra por reglas, pero también por principios, normas programáticas o directrices que estipulan la obligación de perseguir determinados fines en la mayor medida posible,

no porque favorezcan o aseguren una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque [son] una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (Alexy 1984, 72).

En *Teoría de los derechos fundamentales*, Robert Alexy sostiene que tanto las reglas como los principios son normas, porque ambos establecen lo que es debido: “Los principios, al igual que las reglas, son razones para llevar a cabo juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente” (Alexy 2012, 114). Estos se dirigen a los órganos encargados de adjudicar derechos y permiten una mayor flexibilidad en su interpretación por sus contenidos morales, a diferencia de las reglas jurídicas de cumplimiento pleno, orientadas a la generalidad, las cuales contienen prescripciones positivas o negativas que se formulan al recurrir a un esquema condicional de correlación: caso/solución (Alexy 2012). Aun así, se sustenta que la ley suprema contiene un sistema combinado de principios y de reglas de derecho fundamental; incluso existen normas que tienen un carácter doble, pues son al mismo tiempo reglas y principios (Alexy 2009, 6).

Los fines de la justicia que buscan concretarse mediante los principios fueron expresados de modo primigenio y con claridad por Rudolf Smend, quien afirmó que estos son reglas básicas que garantizan el respeto y la estabilidad de la Constitución, por lo cual deben atenderse, pues posibilitan cumplir con sus valores —entre otros, la seguridad y la protección del individuo—. Smend lo resume así:

La Constitución constituye un orden al servicio de la justicia y de la dignidad de los hombres; no un orden formal por el simple orden. Y sólo atendiendo de este supuesto puede llegar a ser rectamente comprendida y aplicada (Smend citado en García 2006, 207).

Sus mandatos deben observarse y optimizarse de forma directa, estén o no desarrollados en la legislación secundaria. Así lo entendió el juzgador federal desde el primer juicio de amparo, tramitado hasta el dictado de la sentencia en 1848: “La circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que la protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber” (Texto de la primera sentencia de amparo de 1849).

Los principios específicos (jurídicos) que establece el artículo 41 de la CPEUM, de observancia obligatoria para las autoridades en el desarrollo de la función electoral, y cuya contravención genera responsabilidad en el servicio, son la certeza, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad; pero estos no son los únicos mandatos que incorpora la Constitución para orientar la actuación de las autoridades electorales y maximizar sus prescripciones. Otros principios generales transversales son la constitucionalidad, la legalidad, la definitividad, la igualdad, la equidad y la paridad. Además, como gran principio que engloba los anteriores, se encuentra el denominado *propersona*, pues la actividad pública no puede tener otra razón, objetivo ni finalidad que el bienestar del ser humano.

En materia electoral,

el tema de los principios ha cobrado relevancia, ya que en la Constitución y en las leyes electorales, e incluso en el sistema de medios de impugnación, se prevén varios principios que articulan y dan coherencia al derecho electoral (Orozco 2003, 142).

En diversas sentencias de la Sala Superior del TEPJF, de modo expreso, “se ha admitido la existencia de principios generales de derecho y principios jurídico-electorales que ha sustentado como apoyo en la resolución de diversos medios de impugnación” (Orozco 2003, 142). Si bien cabe complementar que aun cuando no se hubieren admitido, no por ello dejaban de existir. Tal vez la razón atiende a la época, pues

durante mucho tiempo hubo una escisión entre los derechos de la parte dogmática de carácter universal y los políticos de la parte orgánica, ambos de la CPEUM, con caracteres diferenciados en su tutela.

Los principios no pueden desatenderse en la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral, pues se relacionan con los tres criterios de interpretación incorporados por la normativa en la materia para resolver los casos cuestionados: gramatical, sistemático y funcional. El primero atiende a la letra de la ley, es decir, a la redacción legislativa cuando esta es clara. El segundo vincula el significado existente entre los principios y las reglas del sistema para observar su coherencia. El último se refiere a la finalidad de la norma, no a su literalidad.

La Constitución no es la realidad ni la hoja de papel que recibe tal denominación, de acuerdo con las ideas de Jorge Carpizo, sino “el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la constitución escrita se interfieren” (Carpizo 1999, 2); es el intérprete quien ejecuta esta labor, de ahí la importancia de su aptitud, pues orienta la calidad del resultado: el acatamiento de la norma suprema y la realización de sus fines y valores.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (publicada el 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación) establece los criterios de interpretación que deben observarse en la resolución de las impugnaciones:

Artículo 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

3. En la interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos, se deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus militantes (LGSMIME, artículo 2, numerales 1, 2 y 3, 1996).

Todas las leyes derivan de la Constitución y se subordinan a esta. Todos los actos de la autoridad deben respetarla. El principio de legalidad se refiere a la primacía de la ley como valor superior; por lo tanto, la autoridad solo puede actuar en el ámbito que esta le atribuye y en su esfera de competencia. De ahí que se denominen atribuciones las conferidas a los servidores públicos en el marco jurídico. El respeto a la legalidad constitucional es el principio genérico de toda actuación de la autoridad estatal; en esta se encuentra la función electoral, denominada por Luigi Ferrajoli como “garantía política del poder público” (Ferrajoli 1995, 43).

Igualdad

La igualdad se reconoció como derecho y se incorporó en la normativa mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa tras el triunfo de la Revolución, en agosto de 1789. Se estima que dicho documento dio origen al Estado constitucional de derecho, al dividir el poder en su ejercicio e instituir garantías en favor de todas las personas.

La protección de los derechos del hombre y del ciudadano emergió en los documentos constitucionales de Europa y América, en este continente, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (del 12 de junio de 1776) dispone, en su artículo primero, que “Todos los hombres son igualmente libres e independientes por naturaleza y tienen derechos innatos, de los que no pueden ser privados”.

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán (del 22 de octubre de 1814) —el primer documento constitucional del México independiente—, en el artículo 19, garantiza la igualdad de la ley para todos; asimismo, en su capítulo V, denominado “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, declara que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de los derechos de igualdad, seguridad y propiedad. Su conservación íntegra será el único fin de la institución de los gobiernos y de las asociaciones políticas.

La Constitución de 1857 introduce un apartado dogmático con múltiples derechos, y si bien no incorpora un artículo que tutele la igualdad de manera manifiesta, sí contiene diversos mandatos de igualdad

material y ante la ley, en los numerales 9, 10, 11, 13 y 16. En estos se indica que a ninguna persona se le pueden coartar los derechos de asociarse y de poseer armas en su domicilio, así como que no se les debe juzgar por leyes privativas ni se les ha de molestar en su familia, domicilio, papeles y posesiones. Por último, el artículo 12 dispone el desconocimiento de cualquier título de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios, ya que las recompensas y los honores serán otorgados únicamente con motivo de la prestación de servicios notables en favor de la nación y la sociedad.

Por otro lado, la Constitución de 1917, en los artículos 1 a 29, consagró las que denominó garantías individuales, para el resguardo de los derechos de igualdad y de libertad; asimismo, estableció la necesidad de su aseguramiento en favor de todos los individuos, pues nadie puede ser obligado a prestar servicios ni se le puede coartar el derecho a dedicarse a la actividad que le acomode, así como tampoco el de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito. Además, todos tienen libertad de tránsito y de poseer armas para su defensa, y a ninguna ley se le dará efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, entre otros derechos. Cambia la redacción, pero no la esencia del texto, en reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano y la tutela de las libertades en general.

Con el paso del tiempo, se advierte una evolución paulatina del texto fundamental para tratar de forzar la igualdad material, en razón de que la igualdad formal no logró generar el cambio en la sociedad ni bastó para propiciar mayores oportunidades en favor de los grupos y sectores tradicionalmente excluidos del progreso. Así, se incorporaron otros derechos para impulsarla, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, con la reforma del 31 de diciembre de 1974.¹ En 2011 se estableció la prohibición de toda discriminación por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier

¹ La reforma constitucional de 1974, que introdujo la igualdad del varón y la mujer, no fue una propuesta original del Constituyente permanente, sino que derivó de un requerimiento reiterado por la Organización de las Naciones Unidas al Estado mexicano.

otro que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Asimismo, en 2015 se incluyó la necesidad de promover y fortalecer la participación y la representación política de los indígenas, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Diversos instrumentos internacionales reiteran los ideales de igualdad entre las personas y las naciones. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmada en 1945, refrenda la importancia de la igualdad de los derechos fundamentales de hombres y mujeres, así como de naciones grandes y pequeñas, y coloca la dignidad y el valor del individuo como la base de todos los derechos. Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948, decreta que la dignidad y la igualdad son inherentes a todas las personas a partir de su nacimiento. Desde el año de su proclamación, la ONU ha desarrollado una labor medular en la codificación de los derechos de las mujeres, al tiempo que exhorta a los países del orbe a modificar su legislación para incorporar dicha igualdad en sus documentos supremos, al reconocer “las contribuciones esenciales (de la mujer) a todo el proceso de desarrollo” (González 2009, 26).

El compromiso sigue vigente, pues las leyes, por sí solas, no son instrumentos suficientes para producir el cambio en la sociedad, sino que exigen complementarse con acciones y estrategias para llevar sus postulados al plano fáctico, en razón de que el derecho humano a la igualdad cuenta con dos dimensiones o modalidades: la formal (jurídica) y la sustantiva (de hecho). Las leyes estatuyen la primera; la consecución de la segunda es tarea de todos.

De este modo lo ilustra Robert Alexy:

El derecho a una igualdad de *iure* puede ser formulado como un derecho, *prima facie*, a la omisión de tratamientos desiguales. El derecho de igualdad *de facto*, como un derecho *prima facie* a acciones positivas, o prestaciones en sentido amplio por parte del Estado (Alexy 1993, 418).

En este punto se encuentra el sustento de las acciones positivas que se detallarán más adelante.

Igualdad jurídica

La igualdad jurídica implica la protección legal contra las distinciones o los tratos arbitrarios. Esta se disocia en dos: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera implica la uniformidad en su aplicación por todas las autoridades. La segunda se orienta a las autoridades que producen las normas desde los puntos de vista formal y material, para asegurar su control y evitar diferenciaciones sin justificación o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio, como lo ha sostenido la SCJN (tesis 1.^a/J.126/2017).

Para asegurar la participación política igualitaria entre varones y mujeres, desde la segunda mitad del siglo pasado se han introducido reformas a la Constitución y a la normativa secundaria, como se ilustra a continuación.

- 1) Reformas constitucionales.
 - a) 17 de octubre de 1953.

Artículo 34. *Son ciudadanos de la república los varones y mujeres[§] que, teniendo la calidad de mexicano, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años siendo casado o 21 si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir (CPEUM, artículo 34, 1953).*

- b) 31 de diciembre de 1974. “Artículo 4º. El *varón y la mujer son iguales[§] ante la ley*” (CPEUM, artículo 4, 1974).
 - c) 10 de febrero de 2014.

Artículo 41. Los partidos políticos 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 ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos 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 las reglas para *garantizar la paridad entre los géneros,[§] en candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, 2014).*

[§] Énfasis añadido.

- 2) Reformas legales.
 - a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - i) 24 de septiembre de 1973.

Artículo 175.3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, *una mayor participación de las mujeres en la vida política*[§] del país, a través de la postulación a cargos de elección popular (Cofipe, artículo 175, numeral 3, 2008).

- ii) 22 de noviembre de 1996.

Artículo VIGÉSIMO SEGUNDO TRANSITORIO. Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, *no excedan del 70% para un mismo género*. Asimismo, *promoverán la mayor participación política de las mujeres* (Cofipe, artículo vigésimo segundo transitorio, 2008).[§]

- iii) 24 de junio de 2002.

Artículo 4, fracción 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos *la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres*[§] para tener acceso a cargos de elección popular (Cofipe, artículo 4, numeral 1, 2008).

Artículo 38, fracción 1, inciso s. *Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones*[§] en las oportunidades políticas (Cofipe, artículo 38, numeral 1, 2002).

Artículo 175, fracción 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, *la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país*,[§] a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional (Cofipe, artículo 175, numeral 3, 2002).

[§] Énfasis añadido.

Artículo 175-A. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, *en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género*[§] (Cofipe, artículo 175-A, 2002).

Artículo 175-B, fracción 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. *En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.*[§] Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político (Cofipe, artículo 175-B, numeral 1, 2002).

iv) 14 de enero de 2008.

Artículo 38. Son obligaciones de los partidos políticos [...] s) Garantizar la equidad y *procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular*[§] (Cofipe, artículo 38, 2008).

Artículo 219. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos *el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad*[§] (Cofipe, artículo 219, 2008).

Artículo 220, fracción 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. *En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto,*[§] de manera alternada (Cofipe, artículo 220, numeral 1, 2008).

b) Ley General de Partidos Políticos.

i) 23 de mayo de 2014.

Artículo 3, fracción 4. Cada partido político determinará y hará públicos los *criterios para garantizar la paridad de género en las*

[§] Énfasis añadido.

candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros[§] (LGPP, artículo 3, numeral 4, 2014).

En el lenguaje común, *discriminar* implica distinguir. Por ello, del concepto genérico de *igualdad* deriva la discriminación. Cuando no se da un trato igual desde el punto de vista jurídico, significa distinguir de forma desfavorable a una persona (Miné 2000). De ahí que no toda diferencia en el trato constituya discriminación. En este punto resulta de interés la tesis jurisprudencial P./J.9/2016 (10.^a) del Pleno de la SCJN, que, con el rubro PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL, sostiene la importancia de diferenciar —desde la óptica jurídica— entre las nociones *distinción* y *discriminación*. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva; la segunda insta una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

El logro de la igualdad en sus dos dimensiones todavía es una aspiración del sistema democrático, tanto en México como en otras naciones del mundo occidental, pero también resulta “una exigencia cada vez más extendida en todos los ámbitos de la sociedad” (Cerdá 2005, 193).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se ha expresado respecto de esta cuestión, en ejercicio de su competencia contenciosa. En la sentencia del caso Furlan y familiares vs. Argentina (Corte IDH, párr. 267, 2012), afirmó que la igualdad y la no discriminación comprenden dos concepciones: una negativa, relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y otra positiva, referente a la obligación de los estados de crear condiciones de igualdad real para los grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. En suma, la Corte IDH exige no solo respetar el derecho (obligación negativa), sino también adoptar medidas apropiadas para garantizarlo (obligación positiva).

[§] Énfasis añadido.

Igualdad sustantiva

Además del reconocimiento de la igualdad en la ley y del énfasis en los derechos de la persona, para la realización de la igualdad sustantiva (igualdad de trato e igualdad de oportunidades) se requieren acciones concretas del Estado, el cual debe cumplir con las obligaciones que le confieren tanto la normativa local como los instrumentos internacionales. El artículo 1 de la CPEUM, en sus párrafos segundo y tercero, precisa la obligación de promover los derechos, respetarlos y garantizarlos:

Se trata de un sistema que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de ciertos principios que permiten mantener, realizar y avanzar en el disfrute (Serrano 2013, 1).

En cuanto al tema en análisis, acerca de la igualdad en la participación política, las cifras de género en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión ilustran que los objetivos todavía están lejos de alcanzarse: de 500 legisladores federales que integran la Cámara de Diputados, 169 son mujeres (33 %), mientras que, de 128 miembros del Senado de la República, 28 son mujeres (21 %). Por otra parte, el número y la relación de representantes de los grupos indígenas son aún menores, casi imperceptibles. Todavía no se logra la igualdad de oportunidades en la contienda electoral y mucho menos la paridad de género en la representación política, debido a la resistencia de los partidos políticos, de los particulares e, incluso, de algunas autoridades. Como lo advierte el INE en el acuerdo cuestionado: “El principio constitucional de paridad no garantiza por sí mismo resultados paritarios, por lo que es necesario el establecimiento de una serie de medidas tendentes a hacer efectivo su cumplimiento” (INE 2017).

Además de la adecuación normativa es necesario realizar acciones concretas, pues no basta con la abstracción de la ley. Como lo expresa el criterio contenido en la tesis 1.^a/XLIV/2014 de la primera sala del tribunal pleno:

Conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio

surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación (tesis 1.^a/XLIV/2014).

Puede apreciarse cómo se parte del reconocimiento de la desigualdad en los sectores y grupos de la sociedad para, entonces, promover la igualdad mediante acciones tendientes a brindarles un trato diferenciado de carácter positivo, pues solo de esa manera se lograrán superar las desigualdades estructurales y se cumplirá con los valores constitucionales. Respecto a la participación de los indígenas, la decisión se ajusta al mandato del Constituyente permanente incorporado en el artículo 2, que establece que todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) deben promover la igualdad de oportunidades, a fin de eliminar cualquier práctica discriminatoria, para abatir las carencias y los rezagos que los afectan. Con ese propósito, el acuerdo del Consejo General del INE determina promover su participación efectiva en el proceso electoral según los términos siguientes:

Se propone que los Partidos Políticos Nacionales postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena. Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B de la Constitución Federal, y así conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.

En concreto, se estima que una forma idónea para lograr lo anterior es que, a través de los Distritos Indígenas ya identificados por el Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG59/2017 por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos Distritos Electorales Federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras Distritales, se postule a doce personas que se autoadscriben como indígenas de forma paritaria (INE 2017).

Equidad

Autores clásicos como Jean-Jacques Rousseau y Alexis de Tocqueville sostuvieron que sin equidad elemental no es posible ejercer la libertad (Flax 2002). Estas ideas fueron retomadas por John Rawls (1971), quien afirmó que las personas tienen derecho a mínimos de libertades básicas en planos similares a las demás, entre estas, las libertades políticas. Si en la práctica se parte de una desigualdad económica y social innegable, pero se desea construir una sociedad más justa, reitera el autor, necesitan darse condiciones de igualdad y oportunidades en beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad o, en su defecto, establecerse desigualdades que redunden en su beneficio, las cuales estarán justificadas por su propósito. En suma: hacer selectiva la desigualdad para forzar el equilibrio que en la sociedad no se presenta de manera natural.

Como principio general del derecho, la equidad interesa en la interpretación de las normas jurídicas, “para iluminar la aplicación de la ley” (Polo 2013) con sentido correctivo o rectificador cuando se aplican al caso concreto. La generalidad en la redacción de la ley puede ocasionar que su aplicación u observancia resulten injustas o inhumanas, de manera contraria a su razón de ser. De tal modo, “la tensión entre la generalidad abstracta de la ley y la singularidad concreta del caso real se supera adaptando la fórmula legal a la realidad o creando una específica” (SCJN 2010, 489). Como lo ordena el artículo 14 de la Constitución, cuyo último párrafo se orienta a la función jurisdiccional, la sentencia definitiva en los juicios del orden civil “deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho” (CPEUM, artículo 14, 1917). Este es un criterio de interpretación y de aplicación del derecho.

La equidad posibilita hallar soluciones concretas a casos determinados en defecto de la ley para lograr un equilibrio de intereses. No solo es un principio general del derecho —afirma Eduardo García Máynez (1984)—, sino el primero, ya que sirve de base para todos los demás.

Para discernir de mejor manera las ideas expuestas, resulta de interés la teoría del reconocimiento (Honneth 2009, 304), que posibilita la comprensión y explicación de los conflictos sociales. Sus proposiciones

esbozan un modelo teórico en el que dichos conflictos no están ligados únicamente a intereses económicos o imposiciones de algunas clases o ciertos grupos más poderosos respecto de otros, sino que apuntan al modo particular como se consideran los sujetos en las diferentes esferas de la sociedad: en un sentido positivo (reconocimiento) o en uno negativo (menosprecio).

La teoría establece que en la sociedad se produce un tipo de desprecio cuando una persona es excluida estructuralmente de la posesión de determinados derechos, en razón de que todo miembro de la comunidad tiene el mismo derecho de participar en su orden institucional (como lo indican la Constitución y diversas convenciones) y toda persona es merecedora del mismo grado de capacidad moral que otros integrantes de la sociedad. De no ocurrir así, en lugar de respetar a la persona, se le menosprecia, se le niega, pues el sujeto discriminado no merece igual consideración que otros en el grupo social, lo que lo reduce en dignidad, en “sus derechos, su autonomía personal y su autonomía moral” (Honneth 2009, 304). Todos los seres humanos, para realizarse y para ganar en autorrespeto, necesitan cierto tipo de reconocimiento; en suma, deben tener “la oportunidad de experimentarse en sus obras y capacidades propias como valiosos para la sociedad” (Honneth 2009, 304).

Paridad

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 modificó el artículo 41 de la CPEUM, en su base I, párrafo segundo, para incorporar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. El numeral se estableció con una técnica jurídica deficiente y su redacción es imperfecta, lo cual imposibilita determinar con claridad el carácter y la naturaleza de la medida: ¿la paridad es un principio, una regla o un derecho?

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática [...] como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos 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 las reglas para

garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, 2014).

La paridad es un principio constitucional que tiene como finalidad lograr la igualdad sustantiva. Este fue adoptado como parte de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano con el objeto de que los derechos político-electorales se ejerzan en condiciones de igualdad (Bonifaz 2016). Acorde con los criterios de la SCJN (acción de inconstitucionalidad 39/2014) y del TEPJF (jurisprudencia 6/2015), la paridad de género es tanto un principio constitucional que irradia a todo el orden normativo como una regla dirigida a todos los órganos de representación popular: federales, locales y municipales. Desde esta óptica, el artículo 41 constitucional presupone el establecimiento de reglas y medidas que facilitan que las mujeres sean elegibles a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres.

Para garantizar su cumplimiento, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (DOF 2014), en el libro segundo, título primero, capítulo I, “De los derechos y obligaciones de los ciudadanos en las elecciones”, en el artículo 7, determina que la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos de elección popular son derechos de los ciudadanos. En tanto, para los partidos políticos, el derecho es a solicitar el registro de sus candidatos para los cargos de elección popular en los términos que fije la ley (LGIPE, artículo 232, numeral 1). Más aún, en el punto 2, el numeral ordena que, al registrarse las candidaturas a diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, las fórmulas se conformen, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.² En el mismo artículo, el numeral 3 atribuye a los partidos políticos las obligaciones de promover y garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos

² Para evitar que se repita un caso como el de las Juanitas de San Lázaro, en el cual se integraron ocho candidaturas con una mujer como propietaria y un varón

estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Asimismo, en el numeral 4 faculta al INE y sus homólogos en las entidades federativas para

rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la 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 (LGIPE, artículo 232, numeral 4, 2014).

Los artículos 233 y 234 de la LGIPE reiteran la obligación de los partidos políticos de salvaguardar y garantizar la paridad ordenada por la Constitución. Por último, el artículo 241 regula la sustitución de candidatos —sujeta también a la observancia del principio de paridad— y reitera el carácter de los partidos políticos como garantes de dicha obligación.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (DOF 2014) complementa la regulación, al ordenar que cada partido político determine y haga públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores federales y locales (artículo 3, numeral 4). Estos deben ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros. En tanto, el artículo 3, numeral 5, determina que:

En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, artículo 3, numeral 5, 2014).

Como se advierte, se trata de evitar que la paridad de género solo se cumpla en el papel. Así lo sustenta la jurisprudencia 6/2015, de la quinta época, del TEPJF: “La postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del

como suplente, para aparentar que se cumplía con la cuota de género ordenada por la ley; sin embargo, el mismo día de la toma de protesta en la legislatura (septiembre de 2009), las mujeres solicitaron licencia para que el varón protestara el cargo. Lo anterior se equiparó con un fraude a la ley: a su sentido y espíritu.

poder político de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad” (jurisprudencia 6/2015).

¿Qué implica la eficacia? Del latín *efficacia*, es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o desea tras la realización de una acción. Justamente, esta eficacia se concretó con la sentencia del Tribunal Electoral; de ahí su relevancia.

Propersona

La reforma constitucional de junio de 2011 “colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste” (Medellín 2013, 4). Fue un año de cambios en el sistema jurídico mexicano, con motivo de las reformas constitucionales, tanto en materia de derechos humanos como respecto al juicio de amparo; estas se robustecieron por los criterios de la SCJN, en el expediente varios 912/2010, que posibilitaron la vigencia de un nuevo sistema de control constitucional y un cambio de época en la tarea interpretativa del Poder Judicial de la Federación. A partir de entonces, el rango constitucional de los tratados que contienen derechos humanos y el sistema de control difuso posibilitan la aptitud de los juzgadores de todos los ámbitos para realizar el ejercicio de compatibilidad entre el acto y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus protocolos y otros instrumentos internacionales, a fin de alcanzar un estándar homogéneo de protección de las personas (Ferrer 2011). Este último no será el mínimo, pues se busca lograr la mayor salvaguarda que sea factible.

Con esta expansión normativa, el ordenamiento interno se ha constitucionalizado. La Constitución [es] extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales (Guastini 2003, 49).

El artículo 1 de la Constitución, párrafo segundo, determina la vigencia del principio propersona:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Luego, es un criterio interpretativo de las normas que tutelan los derechos humanos para lograr su desarrollo progresivo y su plena efectividad, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 26 de la CADH.

Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (PIDCP, artículo 2.1, 1976).

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (CADH, artículo 26, 1969).

La Primera Sala de la SCJN se ha expresado acerca del tema mediante el amparo en revisión 531/2011, en el que afirma que, a partir de la reforma constitucional citada, las normas relativas a los derechos humanos se interpretan en todo momento a favor de la protección más amplia para las personas. Asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a:

Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...] con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse,

y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos (amparo en revisión 531/2011).

En suma, el principio implica que la interpretación jurídica debe buscar el mayor beneficio para la persona, por lo cual se requiere acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos.

La decisión impacta de manera sustantiva en la labor de todas las autoridades del país, ya que, con independencia de la función estatal a la cual se adscriban, deben hacer efectiva la aplicación de la totalidad de las obligaciones reconocidas tanto en la CPEUM como en cualquier tratado signado por México que contemple los derechos humanos: el denominado bloque de constitucionalidad. Sin embargo, su eficacia se debe en gran medida a la actuación de la SCJN, que no le regateó a la Corte IDH en modo alguno el alcance de la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco, como sí lo hicieron Trinidad y Tobago, Perú, Venezuela, República Dominicana y otros países de la región. La suya fue una decisión de prudencia, dimensión y calidad institucional, por lo que debe reconocerse.

El principio *pro homine* o propersona se contempló por primera ocasión en la opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, con motivo de la opinión consultiva OC-7/86, de rubro EXIGIBILIDAD DEL DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA, del 29 de agosto de 1986, emitida por la Corte IDH, a petición del gobierno de Costa Rica respecto a los términos de la interpretación del artículo 14, numeral 1, en relación con los artículos 1, numerales 1 y 2, de la CADH:

36. En este aspecto, me parece que el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. Ese criterio fundamental —principio *pro homine* del Derecho de los Derechos Humanos— conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas “condiciones que establezca la ley”, es un derecho exigible *per se* (Piza 1986, 504-5).

Tiempo después se propondría una definición que, en sus términos, contiene las ideas del juez Piza, y la cual se retomó en un criterio del alto tribunal, de acuerdo con lo siguiente:

Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (tesis /XXVI/2012 1.º).

Si bien la Constitución no incorpora los derechos fundamentales de índole política en el apartado de los derechos humanos, el PIDCP (del 23 de marzo de 1976), que fue firmado por el Estado mexicano, sí los contempla. En su "Preámbulo" reconoce que estos derechos (políticos) también derivan de la dignidad humana, y la Carta de la ONU impone a los estados la obligación de promoverlos y respetarlos para alcanzar su eficacia. Entre estos destacan el artículo 3, que ordena garantizar la igualdad a hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos que enuncia el pacto, así como el artículo 25, que determina que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

- 1) Participar en la dirección de los asuntos públicos, de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos.
- 2) Votar y ser electos en procesos periódicos, auténticos, realizados por sufragio universal e igual, y por voto secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores.
- 3) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El Estado mexicano firmó este instrumento convencional el 19 de diciembre de 1976,³ y si bien formuló una reserva al texto del artículo

³ El documento firmado por el presidente José López Portillo para la promulgación del pacto referido expresa la reserva respecto del artículo 190 de la Constitución

25, fue solo respecto de los ministros de culto, en razón de que la norma suprema determina que “no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos” (PIDCP 1981). Como consecuencia, salvo por esta restricción, para los derechos políticos se observa el mismo grado de protección que para los derechos civiles, y el Estado tiene a su cargo obligaciones similares: promoverlos, respetarlos y garantizarlos, acorde con el principio propersona.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero es evidente el error mecanográfico, pues la restricción la contempla el artículo 130 del texto.

Acciones afirmativas

En observancia de las disposiciones constitucionales y legales que regulan los actos de registro de las candidaturas a los cargos de elección popular, en el acuerdo INE/CG508/2017 (INE 2017), en el rubro “Paridad de género en candidaturas y acciones afirmativas para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores”, se incorporaron algunos criterios de observancia obligatoria para los partidos políticos y las coaliciones, con el propósito de impulsar la participación efectiva de los hombres y las mujeres en la elección 2017-2018, además de promover y garantizar la paridad de género para todos los puestos y en todas las circunscripciones electorales.

Entre las obligaciones destacan:

- 1) Las fórmulas de candidatas y candidatos deben integrarse por personas del mismo género.
- 2) Las candidaturas a diputados y senadores a elegirse por los principios de mayoría relativa y representación proporcional deben registrarse por fórmulas de candidatos compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género, y se considerarán fórmulas y candidatos, de modo separado, salvo para efectos de la votación.
- 3) Cada partido debe hacer públicos los criterios que garanticen la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Los criterios antedichos deben ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros, y en ningún caso se admitirán los que tengan como resultado que a alguno de estos le sean asignados, de modo exclusivo, los distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.
- 4) La totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a senadoras o senadores y diputadas o diputados que se presenten

deberá integrarse salvaguardando la paridad de género. En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

- 5) Las coaliciones deben 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 como partido de manera individual no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.

Si se lee con detenimiento el acuerdo, puede observarse que en algunos rubros este reproduce de manera literal el texto de la ley; por ejemplo, cuando establece que los partidos deben hacer públicos los criterios que garanticen la paridad de género; la obligación de que las fórmulas se integren por un candidato propietario y un suplente del mismo género, y la salvaguarda de la paridad de género. No obstante, además, incorpora las denominadas acciones afirmativas en favor de las mujeres y los indígenas.

Los elementos esenciales de toda acción afirmativa, acorde con la jurisprudencia 11/2015 del TEPJF, son:

- 1) Objeto y fin. Propenden a alcanzar la igualdad sustantiva al compensar o remediar situaciones de injusticia, desventaja o discriminación.
- 2) Destinatarios. Son las personas o los grupos vulnerables o discriminados.
- 3) Conducta exigible. La acción se concreta mediante instrumentos diversos a cargo de cualquiera de los poderes públicos y las autoridades estatales; su elección dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo que pretenda alcanzarse.

La figura más conocida de las acciones afirmativas consiste en las políticas de cuotas o cupos.

Acciones afirmativas en favor de las mujeres. Para alcanzar la paridad de género, la lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional debe encabezarse por una fórmula integrada por mujeres; al menos dos de las cinco listas de candidaturas

a diputaciones federales por el principio de representación proporcional deben encabezarse por fórmulas de un mismo género; la primera fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se presente para cada entidad federativa debe ser de género distinto a la segunda fórmula, y de la totalidad de las listas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa por entidad federativa, el 50% debe encabezarse por mujeres y el 50% por hombres.

Acciones afirmativas en favor de los indígenas. En la página 34 del acuerdo se propuso que los partidos políticos nacionales postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena [...] una forma idónea para lograr lo anterior es que, a través de los Distritos Indígenas ya identificados por el Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG59/2017 por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos Distritos Electorales Federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras Distritales, se postule a doce personas que se autoadscriben como indígenas de forma paritaria (INE 2017).

Esta última acción tiene un destinatario diverso al de la anterior; ahora se brinda preferencia a las personas indígenas, con el objeto de conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran el país; su fin consiste en alcanzar la igualdad real, al reconocer las desventajas históricas de estas personas, quienes

descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (CPEUM, artículo 2, párrafo segundo, 2001).

Incluso, se refiere a quienes se autoadscriben como indígenas, con independencia de su lugar de residencia o de si hablan o no alguna lengua originaria, según ordenan el artículo 2 de la CPEUM y múltiples disposiciones convencionales y legales, en razón de que dicho sector también ha vivido y sufrido la desigualdad desde hace siglos, sin que todavía esto logre revertirse.

Tales consideraciones se observan de modo puntual en el texto del acuerdo:

las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria [...] que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos [mujeres y grupos indígenas, entre otros] 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 (Jurisprudencia 30/2014, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (INE 2017).

En efecto, ya que persiguen un fin específico, estas acciones cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato que motivaron su incorporación, en atención al artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), del 18 de diciembre de 1979. Como refiere la ONU en el instrumento mencionado,

la convención provee un marco obligatorio de cumplimiento para los países que la han ratificado para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y estipula que los Estados Parte deben incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones con el fin de garantizar la igualdad de trato, es decir, que no exista discriminación directa ni indirecta de la mujer, así como mejorar la situación *de facto* de la mujer, promoviendo la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados (CEDAW 1979).

Actualmente no es necesario explicar el rango constitucional de los instrumentos convencionales protectores de los derechos humanos ni describir la situación de pobreza y marginación en que vive la población indígena del país.

La Corte IDH también se ha expresado respecto a las acciones afirmativas, en su opinión consultiva OC-4/84, del 11 de enero de 1984:

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 (jurisprudencia 30/2014).

En ejercicio de la función constitucional atribuida al INE, como autoridad responsable de velar por la eficacia de los derechos fundamentales de índole electoral, y ante el incumplimiento del papel de garante asignado a los partidos políticos, las acciones afirmativas cuestionadas se emitieron con apoyo en múltiples disposiciones de fuente constitucional, convencional y legal, así como en ejercicio de la facultad reglamentaria soportada tanto en la Constitución como en la doctrina administrativa, que en este rubro es unánime.

Del mismo modo, el TEPJF, también con sustento en su competencia constitucional, reconoció la aptitud que tiene dicho Instituto, mediante su facultad reglamentaria, para implementar todas las medidas que sean necesarias a fin de lograr que la igualdad sustantiva en la participación política sea una realidad; posteriormente refrendó la validez de las acciones afirmativas en observancia de los estándares internacionales que ha incorporado en múltiples criterios jurisprudenciales, entre otros, el 30/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, y el 3/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS, al expresar 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 [...]

Las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que, al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado (jurisprudencia 30/2014).

Instrumentos internacionales de protección

La totalidad de los instrumentos internacionales que observan vigencia respecto de la cuestión de la discriminación o de la exclusión de la participación política igualitaria de las mujeres y de las personas que pertenecen a los grupos originarios, así como de quienes se autoadscriben a estos, se conforma por los siguientes, ordenados según su fecha de promulgación.

- 1) Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (2 de mayo de 1948). Integrada por solo dos artículos, plasma la necesidad de equilibrar a las mujeres y los hombres en el goce y el ejercicio de los derechos políticos. Para tal fin, los estados suscriptores convinieron que “el derecho al votar y a ser elegido para un cargo nacional no debe negarse o restringirse por razones de sexo” (CICDPM, artículo 1, 1948). Cabe recordar que, en México, la participación política de la mujer en los procesos electorales data de 1953, por lo que se tiene un rezago de casi medio siglo.
- 2) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (31 de marzo de 1953). Reitera la necesidad de poner en práctica el principio de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres que enuncia la Carta de la ONU. Reconoce que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, de manera directa o por conducto de representantes libremente elegidos, así como a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público. En sus artículos I y II resuelve:

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna [...] Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna (CSDPM, artículos I y II, 1994).

- 3) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (18 de septiembre de 1979). Desde su “Preámbulo”, expresa la valía e igualdad de todas las personas, sin excepción. En su articulado establece como obligación de los estados parte, entre otras, garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, los derechos siguientes: votar, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos y ejercer cualquier función pública.

Ergo, a partir de postular la igualdad, plantea la necesidad de brindar un trato diferenciado en razón de género para equilibrar las desigualdades que persisten en la sociedad, pues se advierte que las mujeres siguen siendo objeto de discriminaciones y no participan en igualdad de condiciones, ni siquiera en los temas que les atañen de manera directa. En el texto, se insiste en la injusticia e inequidad que todavía viven. Esto explica la multiplicidad de instrumentos convencionales en la materia.

- 4) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará (14 de agosto de 1995). Este instrumento de tutela integral, en su artículo 4, establece de manera destacada como derecho de la mujer el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos y las libertades que consagran los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. Los derechos que comprende y ordena proteger son, entre otros, la libertad de asociación, la igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos —incluida la toma de decisiones— y la aptitud de ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Respecto al tema de la exclusión de la participación política de las personas provenientes de grupos originarios o de quienes se autoadscriben a estos, son aplicables los instrumentos convencionales siguientes:

- 1) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965). Incorpora disposiciones aplicables a ambos sujetos y grupos originarios, señala que las acciones afirmativas se adoptan

Con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o personas que requieran protección con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y éstas no se considerarán medidas de discriminación (CIEFDR, artículo 1, numeral 4, 1965).

- 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (3 de enero de 1976). Sus artículos 1 a 3 establecen el derecho de los pueblos a la libre determinación. En virtud de ese derecho, pueden decidir libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural. Con tal propósito, cada Estado suscriptor se compromete a adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr de manera progresiva, por todos los medios apropiados —incluso la adopción de acciones legislativas—, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el pacto. Se garantizará su ejercicio

sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (PIDCP 1976).

- 3) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (27 de julio de 1989). En sus artículos 2 y 3 determina la obligación de los estados suscriptores de

asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 2, numeral 1, 1989).

Las acciones deberán incluir medidas que aseguren a los integrantes de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y las oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población; que promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, así como el respeto a su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e

instituciones, y que ayuden a los individuos a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los indígenas y los demás miembros de la comunidad. Finalmente, los hombres y las mujeres de esos pueblos deberán gozar plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.

- 4) Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (18 de diciembre de 1992). En sus artículos 1 a 3 ordena que los estados suscriptores protejan “la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos”, además de que fomenten las condiciones para la promoción de esa identidad, entre otras, con la adopción de medidas legislativas y de otro tipo para lograr esos objetivos. Las personas pertenecientes a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas “tendrán derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública” (Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, artículo 1, 1992).
- 5) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (29 de junio de 2006). Desde su “Preámbulo”, así como en los artículos 1 a 5, afirma la igualdad de los pueblos indígenas con todos los demás pueblos y reconoce su derecho a ser y asumirse diferentes y respetarse como tales. En el ejercicio de sus derechos, acorde con esta igualdad, deben estar libres de toda forma de discriminación. Asimismo, consagra su derecho, tanto como pueblos y como individuos,

al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 1 y 5, 2007).

Unos y otros tienen derecho a la libre determinación y a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, entre otros:

Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 1 y 5, 2007).

- 6) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (14 de junio de 2016). En términos coincidentes, esta declaración reitera los derechos que ya constan en otros instrumentos internacionales; entre estos destaca que

los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 18, 2007).

Todos los instrumentos relacionados se tomaron en cuenta y sirvieron de soporte, tanto al INE para fundar y motivar el acuerdo del Consejo General, como al TEPJF para sustentar el fallo.

En sus criterios jurisprudenciales 3/2015, 7/2015 y 11/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral también ha observado de modo puntual las prescripciones convencionales:

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

las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que, al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado (jurisprudencia 3/2015).

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, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado (jurisprudencia 30/2014).

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

se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material (jurisprudencia 43/2014).

Lo anteriormente expresado se vincula, de modo decidido, con el principio de igualdad. Las acciones afirmativas buscan lograr la equidad, pues su incorporación a la normativa que rige la vida de los partidos políticos tuvo como propósito contrarrestar la desigualdad material (discriminación) que todavía sufren los grupos o sectores determinados. Si ya existieran planos de equilibrio entre ambos géneros y entre los diversos sectores de la población, su inserción sería frívola.

No obstante, en las demandas de los partidos políticos nacionales se adujo que

se han establecido en sus normas estatutarias vigentes diversas medidas para impulsar la participación política de la población indígena, tomando en consideración que tanto su acción política como social es necesaria para el fortalecimiento de la vida democrática del país (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 114).

Acerca del particular, en el libro *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* se expresa que:

toda vez que México es un país que cuenta con diversas comunidades indígenas, la mayoría de los partidos políticos contempla que sus políticas y acciones deben ir encaminadas a buscar el bienestar y desarrollo de las mismas (Orozco y Vargas 2006, 595).

Sin embargo, en un texto idéntico, el estudio que respecto a los partidos políticos realizó la Universidad de Georgetown, en el rubro "IX. Normas en relación con la participación de otros grupos afilados a los partidos", en el apartado acerca de los grupos étnicos, estipula que solamente en algunos casos los partidos establecen disposiciones expresas en tal sentido, lo cual resulta contradictorio; como ejemplo se pone al Partido Socialdemócrata, que perdió su registro en 2009.

En cuanto a los grupos étnicos, *toda vez que México es un país que cuenta con diversas comunidades indígenas, la mayoría de los partidos políticos contempla que sus políticas y acciones deben ir encaminadas a buscar el bienestar*

y desarrollo de las mismas[§] y, sólo en algunos casos se establecen disposiciones expresas en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena, se buscará la nominación de candidatas que representen a los grupos étnicos (Orozco y Vargas 2006, 595).

De ahí, se hace una distinción de importancia, pues no es lo mismo que los indígenas sean objeto de las políticas públicas a que sean sujetos de derecho. Como se afirmó en el Seminario sobre Políticas Públicas Pioneras para Pueblos Indígenas, organizado por la Fundación Konrad Adenauer:

Falta reconocer sus derechos colectivos, es decir, que los pueblos indígenas sean sujetos al derecho. Todavía es necesario trabajar en las condiciones legales y en la conciencia jurídica, así como en la revalorización de las culturas indígenas y el diálogo intercultural. Sigue existiendo mucha discriminación, por lo que lo mencionado es de suma importancia. Es fundamental el concepto y la pertinencia cultural para definir los caminos al desarrollo de los pueblos indígenas. Por eso las políticas públicas tienen que surgir de los mismos indígenas (Fundación Konrad Adenauer Stiftung 2012).

El caso de las mujeres indígenas es todavía más dramático. Una de sus demandas es por el derecho a participar en los espacios públicos de toma de decisiones:

Igualdad de participación entre hombres y mujeres, tanto en la estructura comunitaria como en las instituciones del Estado; derecho a capacitarse, a ocupar cargos y a tomar decisiones; respeto y reconocimiento por parte del Estado de sus propios sistemas normativos; representatividad indígena en los diferentes órdenes y niveles de gobierno; igualdad de oportunidades en la participación política con respecto a las mujeres no indígenas y hombres; inclusión de la perspectiva indígena en la normatividad electoral mexicana; replanteamiento de las mujeres indígenas como sujetos de derechos colectivos e individuales, y no solo como sujetos de atención (Domínguez y Santiago 2014, 110-1).

Al valorarse la participación de las personas indígenas en la conformación de la representación nacional, las medidas tomadas por los

[§] Énfasis añadido.

partidos —de ser el caso— todavía resultan insuficientes, razón por la cual el TEPJF, en la sentencia que aquí se comenta, adjudicó un derecho adicional para reforzar dicha participación:

En razón de lo expuesto, esta autoridad electoral, al considerar que procede una acción afirmativa encaminada a lograr una adecuada representación de los pueblos indígenas en la Integración de la Cámara de Diputados, debe determinarse umbral mínimo de candidaturas de personas auto adscritas como indígenas al que deben ceñirse los partidos políticos y la coaliciones (INE 2017).

La medida se estima razonable a todas luces. De no tomarse en cuenta las diferencias actuales y de persistir el tratamiento idéntico de personas en planos desiguales, se perpetúa el trato injusto y discriminatorio. El sistema y los operadores jurídicos responsables de adjudicar derechos no pueden tratar a las personas desiguales de la misma manera. Desde la óptica aristotélica: “si las personas no son iguales, no tendrán cosas iguales”; solo habrá motivo de reclamo “cuando los iguales tienen o reciben porciones no iguales, o los no iguales porciones iguales” (Aristóteles 2004, 82). De ahí que el estagirita concluyera que es responsabilidad de los jueces igualar las desigualdades.

Según los razonamientos del Tribunal Electoral,

la pluriculturalidad reconocida en el artículo 2 de la Constitución debe verse reflejada en el Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados ya que es el órgano de representación de la ciudadanía y en el sistema bicameral de organización parlamentaria en México, corresponde a la Cámara Baja la defensa de los intereses de la ciudadanía, y a la Cámara Alta, los intereses de las entidades federativas (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 114).

Eso todavía no ocurre, pues de los análisis realizados para sustentar el fallo se desprende que solo un diputado indígena ocupa un escaño en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, quien pronto concluirá su encargo, pese a que en el país habitan aproximadamente siete millones de personas que pertenecen a poblaciones originarias o que se autoadscriben como indígenas, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Las acciones afirmativas en esta materia tratan de realizar, justamente, lo dispuesto en la norma suprema.

Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral

En el Estado tradicional se identifican tres funciones públicas clásicas esenciales: legislativa (hacer las leyes), ejecutiva (concretar las leyes para satisfacer los grandes fines públicos) y judicial o jurisdiccional (resolver los conflictos). Sin embargo, debido a su evolución y a la ampliación de las tareas a cargo, empiezan a surgir otras funciones que cobran una identidad propia y se instauran como independientes, por ejemplo, la electoral. Esta ha adquirido entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno (Fernández 2000).

Con la reforma del 6 de abril de 1990 se adicionaron los párrafos del séptimo al duodécimo del artículo 41 de la CPEUM para ordenar que la organización de las elecciones se transformara en una función estatal, hasta ese entonces ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y la ciudadanía. Con la reforma del 22 de agosto de 1996 la función (materialmente administrativa)⁴ quedó al margen de los poderes clásicos, al dotarse de autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral (IFE). En dicha reforma también se adscribió el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado de última instancia para la solución de las impugnaciones en la materia y con el fin de dotar de definitividad a sus fallos. Lo expresado se sustenta en la doctrina que trata de explicar la jerarquía de un organismo —como el INE— creado y regulado de manera directa en la Constitución para que su

⁴ La función pública es propia de las personas de derecho público, del Estado, por medio de órganos dependientes y organismos constitucionales autónomos. Por decisión del Constituyente, las funciones se comparten por todas las potestades públicas, pues el poder es uno, como dispone el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (el pueblo soberano), pero se dividen las actividades o tareas a cargo, para tener una mejor gestión de la cosa pública.

funcionamiento y criterios de actuación no se sujeten a los intereses del momento —ya sean de oportunidad política, partidaria o coyuntural—, pues su objetivo es preservar la observancia de la normatividad y los principios constitucionales que rigen la organización y el desarrollo de los procesos electorales. El rasgo esencial de estos organismos constitucionales es que sus actos contribuyen a orientar de forma decisiva el proceso de la toma de decisiones estatales (García 1987).

En la actualidad, las funciones estatales no pueden explicarse desde la óptica de una teoría organizativa desactualizada (tripartita del poder), que no esclarece su conformación acorde con la realidad del Estado mexicano, donde coexisten funciones tradicionales a cargo de los poderes clásicos, con otras emergentes situadas fuera de su ámbito de acción, para garantizar la neutralidad en su ejercicio. El artículo 41, base V, de la CPEUM no deja lugar a dudas de su carácter: “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución” (CPEUM, artículo 41, base V, 2014).

El acuerdo impugnado por los ciudadanos y los partidos políticos tiene carácter de norma jurídica derivativa: una ley, desde el punto de vista material, emitida por un órgano constitucional autónomo que tiene como responsabilidad velar por los principios rectores de la función estatal electoral, acorde con lo dispuesto por los artículos 41, base V, apartado A, de la carta magna, y 30 de la LGIPE. Las directrices orientadoras del proceso electoral incorporadas en dicho acuerdo tienen carácter de norma general (abstracta) y se dictaron para el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales del Instituto, con sustento en las reglas y en los principios constitucionales, que robustecen los derechos político-electorales en México.

En efecto, en el marco de su competencia institucional, y de conformidad con los procedimientos previstos en el sistema jurídico, el INE tiene como objetivo asegurar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, en el desarrollo de los procesos electorales y en el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos que la norma suprema incorpora y tutela, y que la legislación secundaria desarrolla. Para tal fin, el Instituto dicta y publica las normas generales, abstractas, impersonales y permanentes, pues la facultad de crearlas no se limita a la función legislativa por conducto de sus órganos (Serra 1974; Cossío 1992).

El Instituto Nacional Electoral y los partidos políticos

De conformidad con los artículos 41 de la Constitución y 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), desde el 7 de agosto de 1990 se determinaron como tareas a cargo del entonces IFE, entre otras, contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo; asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y velar por la autenticidad y efectividad de la función estatal de la que se le responsabilizó: aquella de organizar y conducir el proceso mediante el cual se designa a quienes ocuparán determinados cargos públicos.

Como todo órgano estatal, fue dotado de atribuciones y competencias, en cuyo ejercicio debe observar las reglas y los principios rectores que establece la normativa constitucional, tanto los aplicables de modo exclusivo a la materia electoral como los transversales que sujetan la actuación de todos los órganos depositarios del poder público.

El artículo 41, base VI, de la CPEUM incorpora los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones electorales, y establece un sistema de medios de impugnación en la materia con el fin de garantizar su observancia. El artículo 30, numeral 2, de la LGIPE determina que, en su actuación, el INE debe regirse por los principios rectores de la función a su cargo: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. En tanto, el artículo 35 refiere que es obligación del Consejo General, como órgano superior, vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de la materia, así como

velar por que los principios citados guíen todas las actividades del Instituto.⁵

De ahí que, acorde con las ideas expuestas, el INE sea la autoridad estatal que, con absoluta independencia constitucional, tiene la aptitud de fijar las reglas que conducen los procesos electorales, además de regir la vida de los partidos políticos.

Estos últimos, como organizaciones de ciudadanos, impulsan el acceso de otros ciudadanos al ejercicio del poder. A partir de la reforma constitucional de 1990 se les consideró entidades de interés público por las actividades que realizan, tendientes a promover la participación popular en la vida democrática y la contribución en la integración de los órganos de representación política. Para tal propósito, el sistema jurídico les atribuyó prerrogativas y obligaciones. Sin embargo, la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 modificó su naturaleza jurídica, al designarlos como organizaciones de ciudadanos (no agrupaciones de particulares) que tienen por objetivo posibilitar el acceso de otros ciudadanos al ejercicio del poder público:

Artículo 41. [...] I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden (CPEUM, artículo 41, fracción I, 2014).

Entre sus prerrogativas, destacan recibir financiamiento público y tener acceso a los tiempos del Estado (tiempos oficiales) en los medios electrónicos de comunicación. En suma, participan de modo decidido en las elecciones, pero no las conducen, y mucho menos las regulan; en cambio, esto lo hace el INE, organismo al cual le corresponde disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de la LGIPE y de la LGPP, además de vigilar la correcta aplicación de las normas de cada entidad federativa, como autoridad en la materia, de manera conjunta con el

⁵ Las obligaciones se replican, en los artículos 98 y 105 de la ley, para los organismos públicos locales electorales y las autoridades jurisdiccionales, con motivo de los procesos electorales.

TEPJF, los organismos públicos locales electorales (OPLE) y las autoridades jurisdiccionales locales. Más aún, como se pueden afectar los derechos de otros particulares al ejercerse poderes de hecho, estos tienen la aptitud de impugnar los actos mediante el juicio de control constitucional, y el TEPJF tiene la competencia para resolver los cuestionamientos, al equipararlos con actos de autoridad, pues el orden jurídico también tutela la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares (Urzúa 2005), si bien en el plano doméstico todavía cuenta con restricciones.

La naturaleza y el carácter jurídico de estos posibilitan que también se les atribuyan derechos. Desde tiempo atrás, la jurisprudencia 26/2002 del TEPJF, de rubro DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, había determinado que los derechos fundamentales contemplados en la Constitución: “No sólo les asistían a las personas físicas sino también a las personas jurídicas, cuando éstas sean susceptibles de disfrutarlos” (jurisprudencia 26/2002). Entre estas se encuentran los partidos políticos, por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales. Por la misma razón, en el diverso criterio jurisprudencial 29/2002, el Tribunal Electoral estableció que los derechos político-electorales son equiparables con los derechos fundamentales, por lo cual, “su interpretación y correlativa de aplicación no debe ser restrictiva” (jurisprudencia 29/2002).

Ahora, conforme la vigencia del principio *pro homine*, que impone obligaciones a todas las autoridades estatales, se refuerza lo fijado en dichas interpretaciones desde tiempo atrás. Los derechos políticos, aun con una caracterización diversa a la de los derechos humanos de carácter universal, tienen como sustrato la dignidad de las personas y, debido a su carácter instrumental, pueden incidir en que estas alcancen los bienes más preciados: libertad, igualdad, justicia y paz (Kamada 2005); esto, aunado a un ejercicio de mayor calidad y eficacia. De ahí que exista la necesidad de tutelarlos del modo más robusto posible.

Aun cuando los recurrentes expresaron que, del examen del artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se desprende que el Consejo General del INE tenga atribuciones expresas para establecer criterios específicos en materia de paridad de

género, y al hacerlo este “fue más allá de las atribuciones que le confieren tanto la Carta Magna como el cuerpo legal mencionado en primer término” (SUP-RAP-0726/2017 y acumulados), la Sala Superior arribó a una convicción diversa: el Instituto sí cuenta con atribuciones para expedir el acuerdo reclamado. En ese sentido, no hubo violación alguna al principio de legalidad consagrado en el precepto 16 de la CPEUM, por lo que el agravio devino infundado.

Lo anterior es así porque, si bien la legislación secundaria incorpora derechos y prerrogativas en favor de los institutos políticos, estos no pueden ejercerlos fuera del marco que la Constitución y la ley fijan en cada caso, sobre todo por tratarse de los partidos políticos en su carácter de entidades integradas por ciudadanos que promueven el acceso al poder público de otros ciudadanos. Si su finalidad es de orden público, también deben cumplir las diversas obligaciones y sujetarse a los controles estatales.

Como bien sostiene el TEPJF en el fallo que se analiza, compete al INE la interpretación y la aplicación de los principios constitucionales y legales rectores en la materia, con la finalidad de lograr el “fortalecimiento cualitativo del régimen democrático en el Estado mexicano” país (SUP-RAP-726/2017 y acumulados). En efecto, en el sistema jurídico no se asignan derechos ni prerrogativas ilimitados. Como organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos cuentan con derechos, pero entre estos no se encuentra fijar las reglas del proceso electoral ni tampoco interpretarlas, pues son competencia de la autoridad electoral.

Como afirma el Tribunal Electoral en su sentencia:

la finalidad constitucional que tiene asignada el INE, debe ser comprendida en el sentido de que el ejercicio de sus atribuciones no solamente se reduce a la implementación de las reglas y procedimientos de organización de los procesos electorales, sino que comprende un espectro más amplio, en razón de que al lado de la vertiente formal del régimen democrático, encontramos su ámbito sustantivo, el cual se compone de un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que son, finalmente, el contenido material de todo el entramado instrumental de los procesos.

En efecto, a la par de las reglas y principios organizativos de los procesos electorales, la Constitución Federal consagra una serie de derechos fundamentales y prerrogativas de estructura sustantiva, lo que pone de

relieve que el Derecho Electoral no supone un conjunto de normas de un mismo tipo, sino un bloque de disposiciones diversas que comparten una naturaleza jurídica, pero cuya estructura y finalidad dentro del régimen democrático es diferenciada y se encamina a salvaguardar aspectos diversos, pero que, sin embargo, se encuentran imbricados entre sí, por lo que su interpretación y aplicación no puede emprenderse de modo dissociado, pues de lo contrario, se corre el riesgo de concretizar incoherentemente el ordenamiento jurídico en la materia (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 40).

En la normativa integral que regula la función estatal, en la cual colaboran de manera decidida los partidos políticos, se encuentran diversos preceptos constitucionales que ordenan brindarle coherencia al sistema electoral, al tiempo que refuerzan el derecho de participación política de los ciudadanos y garantizan su disfrute efectivo, así como el de otros derechos fundamentales. Entre otros, destacan los artículos 1, 2, 4 y 41 de la CPEUM, además de múltiples instrumentos y convenciones que en la actualidad adoptan el carácter de norma suprema del Estado: la CADH; el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el PIDCP; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la CEDAW, entre otros. A los anteriores, debe adicionarse la legislación local que fija las reglas de la participación política, así como los derechos, las prerrogativas y las obligaciones de los partidos políticos. Con apoyo en la normativa citada, el Tribunal Electoral determinó lo siguiente:

1. Que el INE tiene a su cargo la interpretación y aplicación, no sólo de las reglas que rigen el proceso electoral, sino de los derechos y principios sustantivos que tienen incidencia en el mismo, debiendo generar condiciones aplicativas que armonicen ambos tipos de normas electorales, a fin de que operen en el sistema de modo coherente y sincrónico
2. El Instituto, como autoridad del Estado mexicano, está obligado por la Norma Suprema y diversos instrumentos internacionales, a tomar todas las medidas necesarias para concretizar en los procesos electorales, el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, de modo que las mujeres y los ciudadanos que se adscriban como parte de un pueblo originario puedan acceder en igualdad

de condiciones de los hombres y de quienes no tienen esa última calidad, a los cargos de elección popular [...].

3. De conformidad con el artículo 2° constitucional y 2° del Convenio 169 de la OIT, el INE como órgano constitucional del Estado mexicano, debe implementar [...] acciones afirmativas mediante la emisión del acuerdo controvertido, para garantizar el reconocimiento pluricultural del mismo, facilitando con ello que los ciudadanos que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas, sean tomados en cuenta y postulados como candidatos a diputados federales y senadores de la república, en aquellos distritos determinados por el propio Instituto.

4. En términos del Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, se estableció que sería el legislador secundario el que, al expedir la Ley General Electoral, sentaría las bases y reglas para materializar el principio de paridad de género en la postulación de candidatos a legisladores federales y locales [...].

5. Para materializar el mandato de la Constitución General, el Congreso de la Unión expidió la Ley General Electoral, ordenamiento en el que se previó que las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, deberán ser integradas por personas del mismo género.

6. Asimismo, el legislador determinó que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular

7. Como garante de que los institutos políticos cumplan con el citado principio, el legislador democrático facultó expresamente al Consejo General del INE, para emitir los reglamentos y acuerdos que para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas [...].

8. El INE y los Ople de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, en su calidad de garantes de la concretización de dicho principio (SUP-RAP-726/2017).

Sistema de medios de impugnación en materia electoral

Las determinaciones de las autoridades electorales deben ser puntualmente observadas; no obstante, como todo acto de autoridad, pueden cuestionarse por las vías administrativa y jurisdiccional, de acuerdo con el sistema de medios de impugnación en materia electoral, establecido en los artículos 41, base V, y 99 de la CPEUM y en la LGSMIME (22 de noviembre de 1996). Estos ordenamientos garantizan que las autoridades respeten los principios de constitucionalidad y legalidad en sus actos y resoluciones.

Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter jurisdiccional especializado de última instancia y como máxima autoridad en la materia, le corresponde valorar la violación de las normas constitucionales y secundarias como resultado de su aplicación en los actos y las resoluciones de las autoridades electorales. En sus sentencias, puede ordenar la nulidad de una elección, señalar la inaplicación de las normas que inobserven la Constitución, así como confirmar, modificar o revocar aquellos actos o las resoluciones que sean impugnados, entre otras competencias. Estas atribuciones complementan la aptitud de la SCJN de invalidar las leyes electorales con efectos generales mediante la acción abstracta de inconstitucionalidad (artículos 99 y 105, fracción II, de la CPEUM).

En el ámbito federal, los únicos tribunales dotados de competencia constitucional para conocer cuestiones político-electorales son la SCJN y el TEPJF. En este rubro se concentra el sistema de control constitucional. Los pronunciamientos de ambos órganos son de última instancia, definitivos e inatacables. Mientras la Suprema Corte decreta la invalidez de las leyes electorales (ámbito formal) con efectos generales cuando las estime inconstitucionales o inconvenionales (CPEUM, artículo 105), el Tribunal Electoral indica la inaplicación de las normas electorales

(leyes en sentido amplio) al caso concreto y revoca o modifica los actos de las autoridades cuando carezcan de sustento constitucional o legal (CPEUM, artículo 99). Las decisiones de ambos tribunales trascienden el ordenamiento jurídico e inciden en la función normativa al tutelar la vigencia de los principios constitucionales.

Con el ejercicio de sus respectivas atribuciones, queda perfeccionado el sistema de medios de impugnación que, de modo privativo, rige en materia electoral, en razón de que los derechos político-electorales cuentan con un nivel diferenciado de protección, tanto constitucional como legal, respecto de otros derechos humanos, pues garantizan la participación, tanto individual como organizada, en los asuntos públicos, y dicha aptitud está limitada en favor de los ciudadanos mexicanos.

Conclusiones

Con los razonamientos expresados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para sustentar la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en la sesión del 14 de diciembre de 2017, se redefinió la finalidad sustantiva del Instituto Nacional Electoral como garante de los derechos fundamentales y las prerrogativas del régimen democrático, con lo cual varió la concepción que se tenía de este como un mero aplicador de las reglas y los principios que rigen los procesos electorales. De esta manera, el Tribunal Electoral logró dotar de contenido a la función reglamentaria del Instituto, al instrumentalizar el aspecto formal o procedimental de la materia electoral al cumplimiento o la satisfacción de las disposiciones en las fuentes constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

Con base en esta visión de la función constitucional del INE, el TEPJF también se apoyó en las disposiciones de las fuentes constitucional, convencional y legal que obligan a todas las autoridades del Estado mexicano a garantizar la igualdad entre el varón y la mujer, así como a generar acciones afirmativas respecto al ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas u originarios, a fin de reconocer la posibilidad que tiene dicho Instituto para implementar todas las medidas que sean necesarias para lograr su cumplimiento mediante su facultad reglamentaria.

Así, a pesar de que reconoció los derechos de los partidos políticos para conformar sus listas y fórmulas de candidatos, con la finalidad de preservar la paridad de género en las candidaturas, negó la posibilidad de que su ejercicio pudiera ser arbitrario, al estar sujeto a la revisión que hicieran el INE, respecto de la elección federal, y los OPLE, en relación con la organización de las elecciones en las entidades federativas; con esto, es patente la facultad que tienen aquel y estos para rechazar los registros que violenten dicho principio.

Las acciones afirmativas incorporadas en el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG508/2017, validadas por los razonamientos del Tribunal Electoral, incidieron de modo decisivo en el alcance del objetivo de generar una mayor representación en las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Antes de concluir la redacción del presente texto se pudo constatar la fuerza y vigencia de los argumentos expresados en la sentencia que se comenta. Por primera ocasión en la historia de México, las mujeres serán mayoría en el Senado. Por su parte, en la Cámara de Diputados faltaron pocos escaños para lograr la paridad. En tanto, la participación de los representantes de las comunidades indígenas se alcanzó en 13 distritos del país, donde obtuvieron el triunfo siete mujeres y seis hombres. Así, los resolutivos segundo y tercero de la sentencia lograron transformar la realidad política del país y, en un hecho sin precedentes, proyectaron un Congreso general en el cual la paridad de género sería evidente a partir del 1 de septiembre de 2018.

Lo anterior se considera un avance esperanzador en el entorno democrático, si bien todavía resulta insuficiente, pues se comparte la opinión del representante de uno de los partidos políticos recurrentes, en el sentido de que el arribo de las mujeres a las cámaras, por sí solo, no garantiza la calidad en su participación ni su liderazgo. Como lo advierte Adriana Luna: “El reto actual es que las mujeres ejerzan el poder político en igualdad de condiciones con sus pares” (Luna citada en Zamora 2018). En efecto, no basta solo con su presencia en las curules.

Asimismo, los resultados demuestran la eficacia de las acciones afirmativas. Las cuotas de género poco a poco concretan la igualdad en y ante la ley, así como las reglas de paridad entre los géneros, ordenada por el Constituyente permanente. Con este fallo se avanza en la participación política real y efectiva de las mujeres y los integrantes de las comunidades indígenas.

En la representación federal, el número de mujeres se modificó de 2012 a la fecha, en los términos del cuadro 1.

Cuadro 1. Mujeres en el Congreso de la Unión, 2012-2018

Elecciones federales	2012	2015	2018	Porcentaje (%)
Cámara de Diputados	142	184	246	49.20
Cámara de Senadores	30	42	65	50.78
Total	172	226	311	99.98

Fuente: Elaboración propia con base en INE (s. f.).

Respecto a los representantes de los grupos originarios o las personas que se autoadscriben como indígenas, si bien el número es poco significativo, hubo un incremento porcentual considerable.

Como consecuencia de los resultados reportados por las autoridades electorales, se advierte que el INE veló por el principio propersona al emitir los lineamientos, en oposición a lo objetado por el Partido del Trabajo; hoy, las mujeres y los indígenas son sujetos de protección y, sumados unas y otros, son mayoría.

No queda duda de que algunas decisiones judiciales tienen la capacidad de modificar la realidad, como se aprecia de los resultados del proceso electoral reciente. Cuando estas derivan de los tribunales constitucionales (son definitivas e inatacables), pueden vincular los avances de la sociedad incorporados en el texto normativo supremo con la cotidianidad de la vida pública, al ordenar la armonización de la ley escrita con el contexto social. En suma, posibilitan corregir disfunciones del sistema político democrático, porque es sabido que algunas instituciones afectan los derechos fundamentales o relegan la observancia y el respeto de los intereses legítimos previstos en el ordenamiento jurídico, lo que no es infrecuente en la región.

También quedó evidenciado que el Poder Judicial de la Federación, por sus características primordiales de independencia e imparcialidad (garantías judiciales), en el ejercicio de la función a su cargo, puede establecer relaciones estables entre la prescripción normativa y el comportamiento humano. Esto se debe a que la jurisdicción constitucional innova respecto del material primario (la Constitución) y también del secundario (las normas objeto del control). En la resolución de conflictos de competencia, incluso puede anular normas con carácter general

(las de la Suprema Corte), con lo que se incide sobre el ordenamiento, pues sus resoluciones exigen una actividad regulatoria general a la hora de establecer los criterios en los que se basa la delimitación de la competencia. No obstante, las sentencias que interpretan las reglas y los valores constitucionales, aun cuando tienen efectos restringidos al caso concreto (las del Tribunal Electoral), también repercuten y propician la eficacia en el sistema jurídico. La relevancia de la sentencia dictada por el tribunal constitucional electoral lo demuestra, en lo jurídico y en lo fáctico.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014, 84/2014). Promovente: Partido Verde Ecologista de México; Partido Socialdemócrata de Morelos; Partido Movimiento Ciudadano, Partido Acción Nacional. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz. Secretaria Laura Patricia Rojas Zamudio. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5389866 (consultada el 10 de julio de 2020).
- 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015. Promoventes: partidos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Nueva Alianza, Morena y Acción Nacional, así como el voto concurrente formulado por la ministra Norma Lucía Piña Hernández. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/314inconst_16may16.doc (consultada el 15 de julio de 2020).
- Alexy, Robert. 1984. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- . 2009. “Derechos fundamentales, racionalidad y ponderación”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 11 (enero-junio): 3-14.
- . 2012. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Amparo en revisión 531/2011. Promovente: Mie Nillu Mazateco, A. C. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160073&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0> (consultada el 15 de julio de 2020).
- Aristóteles. 2004. *Ética a Nicómaco*. México: Porrúa.
- Barrère Unzueta, Ma. Ángeles 2003. *Igualdad y “discriminación positiva”*: *Un esbozo de análisis teórico-conceptual*. Valencia: Universidad del

- País Vasco/EHU. [Disponible en <https://www.uv.es/cefd/9/barrere1.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Belem do Pará. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1995. Washington: OAS. [Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Binder, Alberto. 2010. "Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial". *Sistemas Judiciales* 5 (enero): 2-15. [Disponible en <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/862.pdf> (consultada el 16 de junio de 2018)].
- Bonifaz Alfonso, Leticia. 2016. *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf (consultada el 20 de junio de 2018).
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Costa Rica: OEA. [Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm].
- Carpizo McGregor, Jorge. 1999. *Estudios constitucionales*. México: Porrúa.
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Nueva York: ONU. [Disponible en <https://mexico.unwomen.org/es> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Cerdá Martínez-Pujalte, Carmen María. 2005. "Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerial* 50/51 (enero-junio) : 193-218. [Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23276.pdf> (consultada el 22 de junio de 2018)].
- CICDPM. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. 1948. Bogotá: OAS. [Disponible en <http://www.oas.org/es/cim/docs/CPRW%5BSP%5D.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- CIEFDR. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 1965. ONU. [Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (consultada el 15 de julio de 2020)].

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2002. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref10_24jun02.pdf (consultada el 10 de julio de 2020)].
- . 2008. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Constitución de Apatzingán 1814. Biblioteca Digital. Constituciones de México. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos. 1969. San José de Costa Rica. OAS. Tratados multilaterales. [Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Convención de Belém do Pará. 1994. Brasil: OAS. [Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (consultada el 14 de julio de 2020)].
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. 1948. Nueva York: OEA. [Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Politicos_a_la_Mujer.pdf (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer. 1952. San Salvador: OAS. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D45.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- . 1953. Nueva York: ONU. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D45.pdf> (consultada el 14 de julio de 2020)].
- Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Ginebra: Conferencia General de la Organización

- Internacional del Trabajo. [Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf (consultada el 14 de julio de 2020)].
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales. 1989. OIT. Disponible en www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169 (consultada el 15 de julio de 2020).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1986. Opinión consultiva OC-7/86. EXIGIBILIDAD DEL DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA (ARTS. 14, 1.1 y 2 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Costa Rica. Disponible en <https://www.catalogoderechoshumanos.com/opinion-consultiva-7-cidh-2/> (consultada el 15 de julio de 2020).
- . 2012. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto. Serie C, No. 240. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf (consultada el 15 de julio de 2020).
- Cossío Díaz, José Ramón. 1992. Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. En *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, 311-38. México: III-UNAM.
- Couture, J. Eduardo. 1959. *Diccionarios. Vocabulario jurídico*. Montevideo: SCJN. [Disponible en <https://esfops.files.wordpress.com/2013/08/vocabulario-juridico.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México: Cámara de Diputados.
- . 1953. México: Cámara de Diputados.
- . 1974. México: Cámara de Diputados.
- . 2001. México: Cámara de Diputados.
- . 2014. México: Cámara de Diputados.
- . 2018. México: Cámara de Diputados.
- CSDPM. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. 1994. OAS. [Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf (consultada el 15 de julio de 2020)].

- Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 [Transcripción del IJ-UNAM]. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2018).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007. ACNUR. [Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf?view=1> (consultada el 17 de julio de 2020)].
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. 1992: ONU. Oficina del Alto Comisionado. [Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx> (consultada el 15 de julio de 2020)].
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 1814. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1990. Decreto que en su artículo primero contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo segundo se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero federal. 15 de agosto. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Codigos/15081990.pdf> (consultada el 15 de julio de 2020)].
- . 2011. Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el Expediente Varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatríz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. 4 de octubre. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultada el 10 de julio de 2020)].
- . 2017. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5506209 (consultada el 12 de julio de 2020)].

- Domínguez, Atenea y Gisela Santiago. 2014. "Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 64 (julio-septiembre): 83-135.
- DUDH. Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. ONU. [Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> (consultada el 18 de mayo de 2018)].
- Ensayostube. S. f. *Antecedentes históricos del juicio de amparo y primera sentencia en México*. Disponible en <https://www.ensayos tube.com/ley/legislacion/Antecedentes-historicos-del-ju28.php> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Expediente varios 912/2010. Seguimiento de asuntos resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225&CAP=radilla&Promoventes=&ActoReclamado=> (consultada el 14 de julio de 2020).
- Fernández Ruiz, Jorge. 2000. "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 99 (mayo-agosto): 1013-54.
- Fernández Suárez, Jesús. 1991. *La filosofía jurídica de Eduardo García Máynez*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo. 2011. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano". *Estudios Constitucionales* 9 (agosto-diciembre): 531-622.
- , Eduardo, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner, coords. 2013. *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional interamericana*, t. II. México: SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung. [Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%202.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Flax, Javier. 2002. *La democracia atrapada: una crítica del decisionismo*. Buenos Aires: Biblos.

- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2012. *Programa regional de participación política en América Latina*. Disponible en <http://www.kas.de/ppi/es/publications/32321/> (consultada el 29 de mayo de 2018).
- García de Enterría, Eduardo. 2006. *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*. Navarra: Thomsom Civitas.
- García Máynez, Eduardo. 1984. *Ensayos filosófico-jurídicos, 1934-1979*. México: UNAM.
- García Pelayo, Manuel. 1987. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- González Iglesias, Miguel Ángel. 2009. La igualdad de la mujer en el ámbito internacional y su reflejo en Europa. En *La mujer ante el ordenamiento jurídico: soluciones y realidades de género*, coord. María Ángeles González Busto, 19-54. España: Atelier. [Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4652224> (consultada el 20 de julio de 2020)].
- Guastini, Riccardo. 2003. *La "constitucionalización" del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. Madrid: Trotta.
- Honneth, Axel. 2009. *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. México: FCE/UNAM.
- INE. Instituto Nacional Electoral. S. f. *Mujeres electas*. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-electas/> (consultada el 5 de agosto de 2018).
- . 2017. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506209&fecha=30/11/2017&print=true (consultada el 12 de julio de 2020).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. Disponible en <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128> (consultada el 16 de julio de 2020).

- Jurisprudencia 1ª./J. 126/2017 (10ª) DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. *Semanario Judicial de la Federación*, libro 49, tomo I, p. 119 [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2015678&Clase=DetalleTesisBL>].
- 26/2002. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 25-6. [Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-43-2014/> (consultada el 17 de julio de 2020)].
- 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 27-8. [Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-43-2014/> (consultada el 17 de julio de 2020)].
- 30/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, número 15. pp. 11-12. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/b6ac220a9462104.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020).
- 43/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, año 7 (octubre) número 15. pp. 12-13. [Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-43-2014/> (consultada el 17 de julio de 2020)].
- 3/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS Actor: Felipe Bernardo Quintana González y otros. Demandado: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/a76c9ce85d507a2.pdf> (consultada el 14 de julio de 2020).

- 6/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Recurrente: Partido Socialdemócrata de Morelos. Autoridad: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8 (mayo) número 16, pp. 24-6. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/16_gaceta_8_23_2015.pdf].
 - 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, número 16, pp. 13-5. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c2a0ed924acc7e0.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- Kamada, Luis. 2005. *Los derechos políticos como derechos humanos*. Disponible en https://www.justiciajujuy.gov.ar/escuela-de-capacitacion/images/Doctrina_Local/DERECHOS_POLITICOS_COMO_DERECHOS_HUMANOS_-_Luis_E_Kamada.pdf (consultada el 25 de mayo de 2018).
- La primera sentencia de amparo de 1849. [Transcripción del IJ-UNAM]. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/28.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020)
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_130420.pdf (consultada el 15 de julio de 2020)].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados. [Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3079/Ley_General_de_Partidos_Politicos_Reforma_Politica_Electoral.pdf (consultada el 10 de julio de 2020)].
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf (consultada el 20 de mayo de 2018)].

- Medellín, Ximena. 2013. *Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México: CDHDF/SCJN.
- Miné, Michel. 2003. Los conceptos de discriminación directa e indirecta. Conferencia “Lucha contra la discriminación: las nuevas directivas de 2000 sobre la igualdad de trato”, 31 de marzo al 1 de abril, en Tréves, Francia. [Disponible en http://www.era-comm.eu/oldoku/adiskri/02_key_concepts/2003_mine_es.pdf (consultada el 12 de junio 2018)].
- Orozco Henríquez, Jesús. 2003. “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 18 (enero-junio): 139-65.
- y Carlos Vargas Baca. 2006. Regulación jurídica de los partidos políticos en México. En *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, coord. Daniel Zovatto, 579-639. Suecia: Idea. [Disponible en <https://www.idea.int/e%20%20s/publications/catalogue/regulaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-de-los-partidos-pol%C3%ADticos-en-am%C3%A9rica-latina>].
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. ONU. [Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx> (consultada el 10 de julio de 2020)].
- PDBA. Portical Database Of Americas. Georgetown University, Center of Latin American Studies, Electoral Laws. S. f. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/resumen.pdf> (consultada el 10 de julio de 2020).
- Pereira, Gustavo. “Reconocimiento y criterios normativos. Entrevista a Axel Honnet”. *Revista Andamios* 13 (mayo-agosto): 323-34. [Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632010000200014 (consultada el 10 de julio de 2020)].
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. ONU-OHCHR. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf.
- . 1981. Reserva del Gobierno de México al artículo 25. Nueva York: ONU-ACNUDH. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

- tratint/derechos%20humanos/d47.pdf (consultada el 15 de julio de 2020)].
- Polo Figueroa, Juan Alberto. 2013. "Cesare Beccaria y el control del poder punitivo del Estado 250 años después". *El Informador*, septiembre. [Disponible en <https://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/81-distrito/63012-qcesare-beccaria-y-el-control-del-poder-punitivo-del-estado-250-anos-despuesq> (consultada el 15 de julio de 2020)].
- Rawls, John. 1971. *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Rojas, Ricardo Manuel. 2008. "Para quién escriben los jueces. Algunas reflexiones sobre el lenguaje judicial y sus consecuencias". *Revista de Análisis Institucional* 2 (marzo): 189-212 [Disponible en <http://www.ihume.org/pdf/papers/TeoriaJuridicaDeHayek.pdf>].
- Rovira, Antonio. 2018. "Jueces, constitución y sentencia". *El País*, 28 de junio. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/05/02/opinion/1525276924_915682.html (consultada el 28 de junio de 2018).
- Salas, Minor E. 2006. "¿Qué significa fundamentar una sentencia? O del arte de redactar fallos judiciales sin engañarse a sí mismo y a la comunidad jurídica". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía* 13 (enero): 1-18.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2010. *Diccionario histórico judicial de México: ideas e instituciones*. Tomo 1. México: SCJN.
- Sentencia SUP-JDC-1080/2013. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, pp. 13-5, Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. [Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015> (consultada el 16 de julio de 2020)].
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México y Otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm> (consultada el 2 de mayo de 2018).
- Serra Rojas, Andrés. 1974. *Derecho administrativo*. México: Porrúa.

- Serrano, Sandra. 2013. *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*. México: IJ-UNAM/SCJN/Fundación Konrad Adenauer. [Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf> (consultada el 28 de junio de 2018)].
- SIGI. Social Institution & Gender Index. 2018. *Diputadas y senadoras en México*. México: OECD. [Disponible en <https://www.wikigender.org/wiki/diputadas-y-senadoras-en-mexico/> (consultada el 16 de julio de 2020)].
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Vol. 1. México: TEPJF.
- Tesis 1ª. XXVI/2012 (10ª.) PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. Primera Sala, libro V, tomo 1 (febrero) p. 659. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2000263&Clase=DetalleTesisBL> (consultada el 9 de julio de 2020)].
- 1ª. XLIV/2014 (10ª.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES (Amparo directo en revisión 1464/2013). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49, tomo I (diciembre): 119. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005529&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0> (consultada el 15 de julio de 2020)].
- P./J: 9/2016 (10ª.). PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 34, t. 1 (septiembre): 112.
- Tesis de jurisprudencia 1ª./XLIV/2014 (10ª.). Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005529&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>.
- 1ª./J. 125/2017. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

MEXICANO. *Semanario Judicial de la Federación*, libro 49, tomo (diciembre): 121. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2015679&Clase=DetalleTesisBL>].

Texto de la primera sentencia de amparo de 1849 [Transcripción del IJ-UNAM]. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/28.pdf> (consultada el 22 de julio de 2020).

Urzúa, Rodrigo. 2005. *Eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*. Tesis de pregrado, Universidad de Chile. [Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/107648> (consultada el 14 de junio de 2018)].

Zamora, Hazel. 2018. "Histórico: mujeres alcanzan paridad en el Congreso". *Milenio*, 8 de julio. Disponible en <http://www.milenio.com/politica/congreso/historico-mujeres-alcanzan-paridad-en-el-congreso> (consultada el 7 de agosto de 2018).

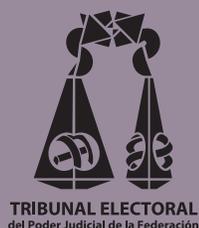
*Participación política igualitaria de las mujeres
y las comunidades indígenas*
fue editada en diciembre de 2020
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

La igualdad incorporada en la ley no es reciente; diversos documentos constitucionales la han consagrado como un valor esencial en la sociedad republicana e, incluso, en regímenes monárquicos. México no ha sido la excepción, empero, fue apenas a mediados del siglo xx cuando se confirieron derechos políticos a la mujer en el texto constitucional. Incluso hoy, teniendo la misma capacidad, algunas personas siguen sin alcanzar el desarrollo pleno de sus potencialidades, debido a la inclinación mayoritaria, que aún ignora que subsisten diferencias orgánicas en el acceso a oportunidades equitativas.

La sentencia que se comenta en esta obra constituye un referente progresista y de singular valía en el sistema político-electoral mexicano, pues da cuenta de cómo, en ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales conferidas por el Constituyente permanente, el Tribunal Electoral posibilitó el aseguramiento de postulados constitucionales y legales que ordenan la eficacia de los derechos político-electorales de grupos y sectores que tienen escasa participación en la contienda política en México y en otros países: mujeres e integrantes de comunidades indígenas.

Eréndira Salgado Ledesma

Licenciada, maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una especialidad en Finanzas Públicas y un posgrado en Derecho por la misma universidad. Asimismo, posee la especialidad en Amparo y Función Judicial por el Instituto de la Judicatura Federal y la especialidad en Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales por la Universidad Castilla-La Mancha, España. Ha cursado los diplomados de Administración y Empresa Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y de Educación Superior en la Universidad Anáhuac. En esta última institución ha fungido como docente e investigadora. Es catedrática de la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Entre sus áreas de investigación se incluyen el derecho procesal constitucional y el derecho administrativo.



ISBN: 978-607-708-512-6

