

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 04 de agosto de 2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 29217/LXIII/23 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 06 de julio de la presente anualidad, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	1. Marco de regularidad constitucional.....	8
	A. Derecho de igualdad entre la mujer y el hombre.....	8
	B. Principio de paridad de género.....	11
	C. Naturaleza de las acciones afirmativas.....	17
	D. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	21
	2. Inconstitucionalidad de las normas.....	24
	A. Limitación temporal para emitir lineamientos para garantizar la paridad de género y la no discriminación	24
	B. Deficiencia de las medidas afirmativas para garantizar la paridad de género en la integración de los ayuntamientos	34
	C. Incertidumbre producida por el establecimiento diferenciado de reglas relativas a la postulación de candidaturas para la gubernatura para cumplir con la paridad de género	42
	A N E X O S	46

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Jalisco.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Decreto Número 29217/LXIII/23 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 06 de julio de 2023, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Electoral del Estado de Jalisco.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 4º, 14, 16, 35, fracción II, 41, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23 y 24 Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 3, 5, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- 2, 3, 5 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 5, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad entre la mujer y el hombre.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de paridad de género.
- Principio de legalidad.
- Principio de certeza en materia electoral.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto precisado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

El Decreto cuya inconstitucionalidad se reclama se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el jueves 06 de julio de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 07 de julio al sábado 05 de agosto del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto Número 29217/LXIII/23 que reformó y adicionó diversos artículos al Código Electoral del Estado de Jalisco contiene disposiciones que no garantizan la efectividad de las acciones afirmativas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, ni de aquellas tendientes a observar la paridad de género, debido a que:

- **Establece una limitación temporal para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco apruebe lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.**

- El mecanismo previsto para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a munícipes es deficiente para cumplir con su propósito constitucional.
- Genera incertidumbre porque establece una regla diferenciada relativa a la postulación de candidaturas para la gubernatura para cumplir con la paridad de género, según se trate de partidos políticos nacionales o locales, lo que además puede redundar en efectos poco uniformes en el cumplimiento del referido principio.

Lo anterior contradice el parámetro de control de regularidad constitucional pues el principio de paridad de género es un mandato de rango constitucional, cuya finalidad es, precisamente, salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

En el presente apartado esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos desarrollará los argumentos que sostiene la invalidez de algunas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco, ya que, en términos generales, no garantizan el efectivo acceso de las mujeres a cargos de elección popular en los municipios, a efecto de tener una conformación paritaria, lo cual contradice directamente el bloque de constitucionalidad.

Ello genera efectos nocivos que impiden la participación efectiva de las mujeres en la integración de los ayuntamientos jaliscienses, erigiéndose como obstáculos para la progresividad de ese derecho, pues la modificación a la legislación estableció reglas electorales que no resultan del todo efectivas.

Para sustentar lo anterior, por cuestión metodológica, el concepto de invalidez se divide en dos secciones principales: en la primera de ellas se expone el marco de regularidad constitucional que, a estimación de este Organismo Nacional, resulta aplicable al caso; mientras que el segundo se destina a analizar concretamente cada una de las disposiciones impugnadas en su respectivo subapartado.

1. Marco de regularidad constitucional

Enseguida se desarrolla el contenido y alcance de los derechos de igualdad entre la mujer y el hombre, así como de seguridad jurídica y del principio de paridad de género; además, se abundará sobre la naturaleza de las acciones afirmativas.

A. Derecho de igualdad entre la mujer y el hombre

El reconocimiento a nivel constitucional del derecho fundamental de igualdad entre la mujer y el hombre se originó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1964, la cual constituyó la continuación de un largo proceso para lograr una equiparación jurídica de la mujer y el hombre.

Con la mencionada reforma, el Poder Reformador se propuso incorporar en el artículo 4º de la Norma Suprema y, con ello, elevar a categoría constitucional la igualdad jurídica entre los sexos, indicando que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. Asimismo, el Constituyente tenía como finalidad facilitar la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales: 1) El proceso educativo; 2) El mercado laboral; 3) La revalidación de la vida familiar, y 4) Las estructuras públicas o políticas, régimen que, se dijo, suprimía cualquier signo de discriminación femenina.⁴

Así, el invocado **precepto constitucional buscaba garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona, pero también comprende la igualdad con el hombre en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.**⁵

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional sostuvo que el **derecho humano a la igualdad entre la mujer y el hombre** establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, que frente a la ley deben ser tratados por igual y busca garantizar la igualdad de oportunidades. En ese sentido, la

⁴ Véase el amparo en revisión 495/2013, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, el 4 de diciembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, Secretaria Rosalba Rodríguez Mireles, p. 40.

⁵ Véase el amparo directo en revisión 652/2015, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, el 11 de noviembre de 2015, bajo la ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Secretaria Ana Carolina Cienfuegos Posada, párr. 36.

pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en diversos ámbitos⁶.

Los alcances de este derecho humano a la igualdad entre la mujer y el hombre implican no solamente que ambos cuenten con las mismas posibilidades de oportunidades, sino también que en la consecución de éstas no partan de estereotipos, estigmas y prácticas discriminatorias que obstaculizan la materialización de la participación activa de la mujer en la vida política, económica, cultural, social y jurídica del país.

Por lo tanto, con la igualdad prevista por el artículo 4º constitucional y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad, se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deberán ser razonables y justificables.⁷

Si bien este derecho se consagró en la Ley Suprema desde hace ya varios años, es hasta la reforma a la Constitución General publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019 cuando el Constituyente verdaderamente reconoció expresamente en el numeral 4º la igualdad entre la mujer y el hombre, dejando atrás la expresión “*igualdad entre el varón y la mujer*”, cuyos vocablos aludían a una forma sutil de discriminación, pues referirse a “varones” dota de valores, virtudes o cualidades a los hombres, mientras que éstas no se agregan o hacen extensivas a las mujeres⁸.

⁶ Tesis jurisprudencial 1ª./J. 30/2017, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, abril de 2017, p. 789, del rubro “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**”

⁷ Amparo directo en revisión 652/2015, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, párr. 48.

⁸ Cfr. Gaceta Parlamentaria. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, número 5282-VII, 23 de mayo de 2019, p. 10.

Por ello, el Poder Reformador estimó indispensable modificar el mencionado precepto por lo que hace a la identificación de los géneros entre hombres y mujeres, quienes son considerados iguales ante la ley. De esta manera se dispuso que el Estado garantice su protección en todos los ámbitos, potenciando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, con dicha modificación normativa se armonizó el lenguaje dentro de la Norma Fundamental, lo cual tiene implicaciones en el orden social, ya que permite abonar al cambio estructural requerido para la construcción de una sociedad más igualitaria y respetuosa de los derechos humanos de las mujeres.⁹

Atento a ello, el derecho humano de igualdad entre la mujer y el hombre se consolidó y reconoció en el párrafo primero del artículo 4º de la Constitución Federal de la siguiente manera:

*“Artículo 4º. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
(...).”*

Finalmente, es importante referir que no solo contamos con el reconocimiento de este derecho en el ámbito nacional, sino también se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales, como se advierte del texto de los artículos 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹, así como en las Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “CEDAW”, por mencionar algunos.

Defendemos al Pueblo

⁹ Cfr. Gaceta Parlamentaria. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, *op. cit.*, p. 118.

¹⁰ “ARTÍCULO 3.

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

¹¹ “Artículo 3.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.”

B. Principio de paridad de género

En estrecha relación con el tema abordado en la sección anterior, recientemente ha surgido una de las bases fundamentales en torno al derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, el cual ha sido denominado *principio de paridad de género*. Esta máxima busca garantizar la igualdad entre la mujer y el hombre en el acceso a los diversos cargos que integran la estructura gubernamental en los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de paridad de género fue incorporado de forma expresa en la Constitución Federal a partir de la ya antes citada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

Dentro de los cambios realizados en esta reforma constitucional destaca aquella que el Poder Reformador de la Ley Fundamental incorporó en el numeral 35, fracción II, en el cual se reconoce el derecho de la ciudadanía de ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Incluso, resulta relevante que el texto de este precepto fue transformado en su redacción con la finalidad de contemplar palabras que no hagan alusión directa a mujeres o a hombres, sino que utiliza un lenguaje neutro, de manera que hace referencia a cualquier persona con la cualidad de ciudadana.

Si bien esta modificación resulta enormemente trascendente para implementar el principio de paridad de género en la Constitución Política Federal, la mencionada reforma constitucional no se limitó a incorporar dicho principio como un derecho de la ciudadanía, sino que **fue estructural** pues el Constituyente Federal estableció que la paridad de género debe observarse en la integración de los diversos órganos y órdenes de gobierno tanto Federal como Estatal y Municipal.

Asimismo, la introducción del principio de mérito en la Norma Suprema responde — tal como lo resalta el Constituyente Federal en su exposición de motivos — a la desigualdad histórica que ha prevalecido entre la mujer y el hombre en el acceso a los puestos de decisión y, desde luego, de elección popular¹² en la integración de los diversos órdenes de gobierno mexicanos.

¹² Véase la exposición de motivos de la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, p. 2, disponible en:

Es decir, el reconocimiento en la Ley Fundamental del principio de paridad de género es el resultado cumbre de las diversas medidas que el Estado mexicano ha ido implementado con el fin de dirigirse hacia la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres, pues permite que se integren en igualdad de circunstancias en todos los ámbitos de decisión política.

El Poder Reformador tomó en consideración que para poder garantizar la igualdad de género en el ejercicio del poder público, la paridad no puede limitarse simplemente a las candidaturas en los cargos de elección popular de los poderes legislativos Federal y de las entidades federativas, sino que era necesaria su observancia en los tres poderes de los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos organismos constitucionales autónomos que existen en dichos niveles gubernamentales en el Estado mexicano.¹³

Asimismo, el Constituyente expuso que el reconocimiento del principio de paridad de género en la Norma Fundamental se traduce como una medida indispensable frente a la evidente y abrumadora subrepresentación de las mujeres en los órganos de decisión política, así como para cumplir con las obligaciones convencionales de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sean una realidad.¹⁴

Es decir, la incorporación de la paridad de género como principio constitucional atiende a las obligaciones derivadas de las firmas y ratificaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida igualmente como “Convención Belém Do Pará”.

De igual manera, el Poder Reformador de la Constitución Federal reconoció que, en términos de los tratados mencionados, el Estado mexicano tiene el deber de adoptar medidas tendientes a suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas a mencionados instrumentos.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieW/hGYHrhza9/wdqQbrbSZE8icTNVobvcgYaVCyoz2CQ==>

¹³ Cfr. exposición de motivos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pp. 4-5.

¹⁴ Cfr. exposición de motivos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pp. 31-32.

En adición al deber de observar las Convenciones enunciadas, el Constituyente General también retomó lo plasmado en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria elaborado por la Organización de la Naciones Unidas Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribe, en la cual la igualdad sustantiva y la paridad entre mujeres y hombres son ejes torales de las transformaciones de un Estado inclusivo.

Aunado a la anterior, la multicitada reforma a la Norma Fundamental atiende al cumplimiento de las Observaciones finales del Comité de la CEDAW a México, en las cuales sobresalen:

- Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres, así como derogar las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con la Convención.¹⁵
- Eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal¹⁶.

En otras palabras, el principio constitucional de paridad de género tiene por objeto conseguir la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre en el acceso a los diversos cargos de gobierno del Estado mexicano y su consagración en la Ley Fundamental obedeció a la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales que contrajo mediante la suscripción de los instrumentos a los que se ha venido haciendo referencia.

Defendemos al Pueblo

Es así que, tal como ese Máximo Tribunal Constitucional lo sostuvo, la reforma a la Norma Fundamental del pasado 6 de junio de 2019 tuvo por objeto implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género, en los siguientes términos:

¹⁵ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Observaciones finales del Comité a México, CEDAW/C/MEX/CO/7 y 8, párr. 14.

¹⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Observaciones finales del Comité a México, op. cit., párr. 23.

- a) Incorporación de lenguaje incluyente.
- b) Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII).
- c) Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 31, fracción II).
- d) Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).
- e) Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).
- f) Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).
- g) En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53, 54 y 56).
- h) Obligación de establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).
- i) **Integración de los ayuntamientos** (presidencia, regidurías y sindicaturas) de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I)¹⁷.

En suma, de acuerdo con la interpretación que ha realizado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo previsto en el parámetro de regularidad constitucional se advierte que el contenido del principio de paridad de género al menos consiste en lo siguiente¹⁸:

¹⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 190/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 25 de agosto de 2022, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 93.

¹⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 07 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 93.

- a) Es un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales. Es decir, las entidades federativas y la Federación se encuentran igualmente obligadas a cumplir el mandato de paridad de género.
- b) Una de las finalidades del principio de paridad de género es salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.
- c) Sin embargo, resulta relevante destacar que la intención del Poder Constituyente al instaurar las nuevas medidas de paridad a través de la reforma de dos mil diecinueve, no se limitó a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, *de facto*, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática. Para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un plano paritario en todas las postulaciones de candidaturas y en ciertas designaciones) se debe a la importancia que, en sí misma, debe darse a la visión y postura del género femenino en la configuración y aplicabilidad del régimen democrático; a diferencia de la visión y postura que ha predominado a lo largo de nuestra historia constitucional para, incluso, la configuración normativa de nuestro modelo constitucional, político y electoral.
- d) Los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus **candidaturas**.
-
- i. Lo anterior implica que los partidos políticos (tanto nacionales como locales) deben de observar esa paridad en todas las candidaturas a cargos de elección popular y que, en la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcandías, ello incluye observar la paridad de género tanto vertical como horizontal.
- ii. Asimismo, cuando las candidaturas se conformen a partir de fórmulas por ambos principios (mayoría relativa o representación proporcional), éstas deben estar integradas por titular y suplente del mismo género; así como que las listas de candidaturas por representación proporcional deberán integrarse por fórmulas de

candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y alternarse las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista, cada periodo electivo.

- iii. Explicitándose en la legislación general que, en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.
 - iv. Tratándose del régimen de elección de las diputaciones, el principio de paridad de género no se agota en la *postulación* de las candidaturas, sino que **puede trascender a la integración** del órgano legislativo ante su necesario cumplimiento al momento de la delimitación de los curules por el principio de representación proporcional (dependiendo del modelo implementado para la asignación a los partidos de los espacios por representación proporcional).
- e) Por otro lado, el contenido actual del principio de paridad de género no se agota en las candidaturas, sino que **debe observarse en el nombramiento de cargos por designación** descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- i. Así, el principio de paridad de género debe observarse en la integración de los organismos autónomos según el artículo 41, párrafo segundo, constitucional.
 - ii. De igual manera, conforme a regla expresa de la Ley General, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales deben observar en su integración la paridad de género. Misma situación ocurre con las autoridades electorales jurisdiccionales locales que deben integrarse observado el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario.
 - iii. Por su parte, en el artículo 3, inciso d bis), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera genérica, se establece que la paridad de género se garantiza con la asignación del 50% de mujeres y 50% de hombres en nombramientos por **cargos por designación**.

- f) Siendo obligación del Congreso de la Unión adecuar la legislación respectiva a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y obligación de las legislaturas de las entidades federativas adecuarse a lo previsto en la totalidad del artículo 41 constitucional.

C. Naturaleza de las acciones afirmativas

Para tener claro el fundamento de las acciones afirmativas, su naturaleza y su empleo en diversas materias, debe hacerse una primera aproximación al derecho de igualdad y no discriminación, ya que las aquellas, como se explicará más adelante, son políticas públicas cuyo objetivo es justamente compensar las condiciones de discriminación que afectan a ciertos grupos de la población en el ejercicio de sus derechos.

Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte y establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como se desprende de dicho mandamiento constitucional, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁹

En cuanto a su contenido, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una

¹⁹ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁰

Igualmente, ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.²¹

En otras palabras, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona²².

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad

Defendemos al Pueblo

²⁰ Cfr. tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, de rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

²¹ Cfr. la tesis de jurisprudencia 1a./J. 46/2016 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 357, del rubro: “**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.**”

²² Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), citada *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.²³

De lo anteriormente apuntado, es dable afirmar que en nuestro país no resulta constitucionalmente válido ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²⁴

Se estima importante referir también que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la **igualdad sustantiva o de hecho** se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social²⁵.

Por ello, es posible que el Estado establezca medidas que busquen generar distinciones constitucionalmente justificadas con la finalidad de **superar una particular situación de desventaja de un determinado grupo social**, pues no debe pasarse por alto que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos²⁶.

Por tanto, el derecho a la igualdad en la norma jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, esta modalidad de la igualdad

²³ *Idem.*

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párrafo 101.

²⁵ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, en sesión de fecha 13 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 64.

²⁶ Sentencia amparo directo en revisión 466/2011, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de febrero de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada o la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante²⁷.

Conforme a esas líneas es que se ha dicho que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios²⁸.

Concretamente, como ya se adelantaba, a las medidas especiales que implementen las autoridades para superar la desigualdad de determinados grupos se les pueden catalogar como **acciones positivas o de igualdad positiva**. Éstas tienen como finalidad la paridad real entre los grupos sociales o entre los sujetos de los derechos humanos considerados en forma individual y pueden llevarse a cabo a través de una serie de actos generales o específicos que persigan la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población; en especial con los grupos o personas que ejercen actos de subordinación consciente o inconscientemente²⁹.

En otras palabras, cuando hablamos de acciones afirmativas nos referimos a la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ellos en situaciones concretas, supuesto en el que, efectivamente, se debe verificar que aun cuando se dé un trato diferenciado y preferencial para ese

Defendemos al Pueblo

²⁷ Véase el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 65.

²⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), Décima Época, Materia constitucional, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro: "**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**"

²⁹ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 66.

colectivo, la medida sea razonable y proporcional y, por ende, no se violente el principio de igualdad y no discriminación³⁰.

Dado que pueda existir un gran número de medidas que busquen erradicar prácticas discriminatorias y así abonar en la igualdad sustantiva de los grupos sociales marginados, pueden existir casos en que se dará formalmente un trato desigual de *iure* o de *facto* respecto de otras personas o grupos, el cual deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad.

D. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³¹

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que **el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley**, y debe tener como guía en todo

³⁰ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de fecha 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, párr. 223.

³¹ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ello se traduce en que **la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema**, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

En esa tesitura, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo tanto, las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor de creación normativa sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Sobre esa línea argumentativa, **los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano**, por lo cual, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los

artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.³²

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.³³ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Así, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que **en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.**

En conclusión, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

³² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

³³ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”***

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es pertinente resaltar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

2. Inconstitucionalidad de las normas

Expuesto el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual deben contrastarse las disposiciones combatidas, a continuación se explicará de forma particular el vicio en que incurre cada uno de los preceptos.

A. Limitación temporal para emitir lineamientos para garantizar la paridad de género y la no discriminación

Como se explicó con antelación, las acciones afirmativas constituyen políticas estatales que buscan revertir situaciones de desigualdad, siempre y cuando se trate de disposiciones objetivas y razonables, por lo que tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

Es así como su razón de ser radica en hacer posible la salvaguarda y garantía del derecho de igualdad y no discriminación, lo que significa que su existencia resulta de suma importancia para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas.

En ese tenor, en materia electoral se han establecido por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes diversas medidas de igualación positiva destinadas específicamente a hacer efectivo el principio de paridad de género, mismo que como ya se explicó en líneas previas, goza de reconocimiento constitucional.

Lo anterior se debe a que tal como lo ha sustentado ese Alto Tribunal, el principio de paridad de género previsto específicamente en el artículo 41 de la Constitución Federal es una **medida para garantizar la igualdad sustantiva de los géneros en el acceso a los cargos de elección popular**; mandato que consiste en una **herramienta constitucional de carácter permanente cuyo objetivo es hacer efectivos en el ámbito electoral los principios de igualdad entre los géneros previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México**; con la peculiaridad de que es un principio aplicable al régimen electoral federal y estatal, que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que el mismo no se agota en la mera postulación de las mismas, sino que trasciende a la integración de los órganos colegiados electivos a través del principio de representación proporcional³⁴.

En ese orden de ideas, ese Alto Tribunal ha sido enfático en sostener que todas las modificaciones constitucionales en materia político-electoral se ha dirigido específicamente a fomentar y proteger los derechos de las mujeres frente a las condiciones de desigualdad estructural³⁵, lo cual evidentemente incluye lo relativo al acceso de cargos de elección popular.

En ese contexto, esta Comisión Nacional de los Derechos estima que la fracción LVII del artículo 134 del Código Electoral del Estado de Jalisco es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, ya que la disposición contempla una limitación temporal para que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad emita lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y el principio de no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

³⁴ Sentencia dictada en la contradicción de tesis 275/2015 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 04 de junio de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párrs. 55, 57 y 69.

³⁵ *Ibidem*, párr. 71.

A consideración de este Organismo Autónomo, la norma puede traducirse en una restricción injustificada para la implementación de acciones afirmativas en materia de paridad de género e, inclusive, en favor de otros grupos de la población en situación de vulnerabilidad en el contexto electoral (ya que la disposición menciona a la *no discriminación* de manera amplia), que podría impedir, restringir o mermar la plena eficacia de ese tipo de mecanismos, cuya implementación sea necesaria para cumplir con el citado imperativo constitucional de igualdad.

Para comprender las razones que llevan a esta Comisión Nacional a considerar que la norma precisada debe ser declarada inválida, es necesario transcribir su contenido:

“Artículo 134

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

LVII. Aprobar dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la elección, los lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, que estarán vigentes para el proceso electoral siguiente; y
(...)”.

Tal como puede desprenderse del texto normativo en cuestión, el legislador jalisciense tuvo a bien incluir en el Código Electoral de la entidad una cláusula temporal a la que debe atenderse el Instituto Electoral de la entidad cuando emita lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

En efecto, en términos de la citada disposición, el Consejo General del Instituto Electoral jalisciense está obligado a aprobar los lineamientos necesarios para garantizar la paridad de género y la no discriminación (esta última admite un amplio número de materias e involucra a una variedad de conglomerados sociales) en la postulación de candidaturas, en el plazo comprendido en los primeros seis meses del año siguiente al de la elección, los cuales serán vigentes para el proceso electoral siguiente.

Entonces, se puede colegir que la disposición impide al Instituto referido emitir lineamientos fuera del plazo legalmente establecido, lo cual puede tener efectos contrarios a la exigencia de efectividad del principio de paridad de género, así como

de cualquier otra medida afirmativa destinada a beneficiar a otros grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto comicial, en virtud de que, conforme a la norma impugnada, se encuentra constreñido a emitirlos únicamente en el plazo aludido.

En ese contexto, es importante señalar que conforme al propio Código Electoral del Estado de Jalisco el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana local es depositario de la autoridad electoral, por lo que es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana y popular que sean de su competencia³⁶.

En ese sentido, dicha legislación indica que el mencionado organismo autónomo electoral tiene entre sus objetivos el de participar del ejercicio de la función electoral y garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, electoral y de participación ciudadana en el estado³⁷.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, entre otras cuestiones relevantes previstas en todo su texto, que los organismos públicos locales –como es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco–, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Como se puede apreciar, la normativa vigente en la materia confiere al Instituto Electoral local facultades tendentes a hacer posible la participación de la ciudadanía en la vida política, en la especie, a intervenir directamente en la elección de sus representantes populares. Por ello, puede emitir disposiciones de carácter administrativo, a fin de que los actores que participan directamente en los procedimientos comiciales respeten los principios que lo rigen, siempre en observancia de la Constitución y las leyes.

En otras palabras, se ha reconocido que las autoridades electorales correspondientes sí están facultadas para instrumentar y hacer efectivos los derechos de participación política, lo cual también impactará en la garantía de igualdad sustantiva,

³⁶ Artículo 114 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

³⁷ Artículo 115, numeral 1, fracciones I y VII, del Código Electoral del Estado de Jalisco.

naturalmente, siempre que respeten los límites ya previstos por la Constitución Federal y las leyes de la materia.

En vista de lo anterior, los organismos públicos federales y locales han impulsado, dentro del ámbito de sus atribuciones, distintos mecanismos para implementar acciones afirmativas y paridad entre los géneros en los procedimientos electorales, al reconocer que existen deficiencias en el sistema normativo e institucional que representan retos que se deben enfrentar para garantizar la auténtica representación de grupos que, por razones específicas, han sido históricamente excluidos de la representación política.

Por ello, las acciones afirmativas juegan un papel preponderante en el ejercicio de los derechos de participación política, al ser estos esenciales para el juego democrático, siendo imperativo que existan condiciones idóneas que permitan a los gobernados intervenir en asuntos públicos, sobre todo, a quienes se encuentran en condiciones de desventaja por diversas cuestiones económicas, sociales, culturales, etc.

De cualquier manera, con la implementación de acciones afirmativas electorales, ya sea a nivel normativo, administrativo o incluso por mandato jurisdiccional, se busca conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática³⁸.

En esa virtud, es imperioso que se visibilicen las necesidades de esos grupos en situación de vulnerabilidad, postulados bajo acciones afirmativas, puesto que en las democracias, como la nuestra, una de las formas más eficientes para garantizar la igualdad sustantiva y el ejercicio pleno de los derechos de participación política de quienes aspiran a un cargo, es la aplicación de acciones afirmativas o medidas compensatorias dirigidas a personas o grupos que han sido marginados sistemáticamente.

En el caso específico de las mujeres, como se ha dicho, estas han enfrenado históricamente un problema de subrepresentación política, razón por la que se han implementado medidas afirmativas de manera gradual, que aun hoy día se siguen perfeccionando para cumplir con su propósito.

³⁸ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 69.

A la luz de estas consideraciones, los organismos públicos locales electorales han dictado lineamientos o normas *infralegales* que buscan establecer precisamente esas condiciones óptimas para que aquellos sectores o grupos sociales que lo necesitan tengan oportunidades reales de incrementar su participación en la vida política del país, por lo que incluso, al crearlas, esos institutos han subsanado omisiones legislativas en ese tipo de materias, o bien, incluso han complementado o dado mayor efectividad a las previsiones legales existentes de forma exitosa, que posteriormente han motivado reformas a los ordenamientos de la materia.

Por ello, es importante que los Congresos, así como las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, en ejercicio de sus atribuciones, continúen impulsando acciones afirmativas para garantizar la paridad de género, así como la inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad que han visto rezagada la efectividad de sus derechos políticos.

En el caso de los organismos públicos locales, es necesario que emitan regulaciones con el fin de hacer efectivo el principio de paridad de género y en general, el mandato de igualdad y no discriminación, mediante la implementación de acciones afirmativas. Por ello, **acotar esa atribución a un plazo determinado impediría que en las elecciones correspondientes existan verdaderas condiciones igualdad en la contienda a favor de determinados grupos.**

No debe perderse de vista que cuando hablamos de sectores que ha sido históricamente excluidos, debemos tener claro que sus necesidades demandan posibilidades reales de inclusión cuyo desarrollo **es progresivo**, por ende, requieren modificaciones a las normas complementarias o inclusive, la creación de reglas que no provienen necesariamente de los órganos legislativos, que van perfeccionándose en la medida que van respondiendo a los obstáculos a los que se enfrentan para su plena efectividad en cada proceso electoral.

Así, someter la facultad del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco a un plazo específico en el cual únicamente tiene permitido emitir lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, **impide que se garantice una igualdad formal y sustantiva en las oportunidades y resultados de la elección a favor de determinados grupos, sin que exista ninguna razón constitucional que justifique dicha limitación.**

Entonces, ya que la norma establece que el Instituto Electoral local solo puede emitir lineamientos dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la elección, a juicio de este Organismo Nacional Autónomo, dicha previsión trae aparejado distintas dificultades que podrían menoscabar la efectividad de las acciones afirmativas y de la paridad de género, ya que:

- **Limita la atribución del Instituto electoral jalisciense para emitir lineamientos**, incluso, **para modificarlos** de forma posterior, si es que resultare necesario hacer cambios en ellos a fin de garantizar una igualdad formal y sustantiva de determinados conglomerados sociales.
- Conforme a la disposición transitoria primera, el Decreto ya se encuentra vigente, por ende, es claro que el Instituto Electoral local no podría emitir lineamientos que garanticen el principio de paridad de género en el proceso electoral 2023-2024, ya que estos estarían fuera del plazo legal permitido.
- Conforme a la norma impugnada, los lineamientos aprobados dentro de los seis meses siguientes al de la elección estarán vigentes para el proceso electoral siguiente, por tanto, las condiciones que garantizarán la paridad de género no podrán ser modificadas, quedando inamovibles cuando menos por tres años hasta que se celebre una nueva elección.

Por tales razonamientos, el artículo 134, fracción LVII, en las porciones impugnadas, del Código Electoral del Estado de Jalisco debe ser declarado inconstitucional porque constituye un obstáculo para el derecho humano a la igualdad y no discriminación.

Si bien pudiera argumentarse que la disposición objeto de impugnación pretende salvaguardar el principio de certeza que debe regir a los procesos electorales, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario aclarar que no se trata de una medida adecuada para tal fin.

Esto se debe a que si bien es cierto lo más adecuado es que todas las acciones afirmativas que vayan a aplicarse en un proceso electoral se emitan de forma previa al inicio formal de este, **es posible la implementación de medidas aun comenzado el procedimiento electoral**, siempre y cuando se otorguen una temporalidad

razonable para las acciones que requieran su cumplimiento a cargo de los sujetos obligados y no modulen actos que ya han sido celebrados³⁹.

Bajo ese razonamiento, es claro para esta Comisión que no resulta constitucional que se limite la facultad que tiene el Instituto Electoral jalisciense para aprobar lineamientos para hacer efectivo el principio de paridad de género, y, en general, para observar el derecho de igualdad y no discriminación, incluso aunque ya haya iniciado el proceso electoral (siempre y cuando no se modifique de forma sustancial las reglas previstas para tal efecto), pues de esta forma se posibilita que los actores que intervienen en ese procedimiento ajusten su actuar a los ordenamientos constitucional y convencionales, al indicárseles con mayor claridad cuál es la forma en que debe materializarse su deber de cumplir con los mencionados principios constitucionales.

Además, el indicado precepto exige que los lineamientos sean probados por el Consejo General del Instituto electoral en los primeros seis meses del año **siguiente al de la elección**, lo que significa que estarían listos **más de dos años antes de la siguiente elección** en la cual serían aplicados, sin que exista una razón válida para solicitar su expedición con un tiempo excedente de anticipación al inicio del proceso comicial respectivo.

Consecuentemente, este Organismo Nacional considera que las porciones normativas impugnadas de la fracción LVII del artículo 134 del Código Electoral del Estado de Jalisco puede llegar a limitar la creación, implementación y optimización de medidas afirmativas en beneficio de ciertos grupos poblacionales que, en función de las necesidades específicas y reales que estos requieran, deban ser aplicadas para maximizar el ejercicio de sus derechos, pues se insiste, el objeto que persiguen las llamadas medidas positivas es superar la situación de desigualdad que determinados segmentos sociales viven y que afecta el ejercicio de sus derechos.

Atento a lo anterior, para este Organismo Nacional es importante mencionar que la implementación de ese tipo de medidas debe atender al principio de progresividad en materia de derechos humanos para así favorecer la evolución de los derechos fundamentales para ampliar su alcance de protección.

³⁹Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en el SUP-REC-118/2021 y acumulado, en sesión del 10 de marzo de 2021, bajo la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, p. 37.

Sobre este punto específico, es prudente poner de relieve que el mencionado principio de progresividad resulta relevante en tanto que los derechos humanos no son más que un mínimo que los Estados deben respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales o límites morales infranqueables para las autoridades, por lo que, como auténticos mandatos de optimización, **exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas, de ahí que los Estados cuentan con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.**

Bajo ese entendimiento, la progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La **gradualidad** se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, **el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar**⁴⁰.

Así, el principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual, esto es que el Estado tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano. En otros términos, tal principio importa la ampliación y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, es decir, entraña exigencias en un doble aspecto: uno de carácter positivo y otro negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores:

⁴⁰ Cfr. Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 2425/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 11.

- En su sentido **positivo**, deriva en la obligación para el legislador de ampliar el alcance o tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen.
- En su vertiente negativa, el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que imitan, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos; mientras que el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, es decir, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitidas previamente.⁴¹

A la luz de lo anterior, es dable afirmar que al crear la medida legislativa impugnada el Congreso perdió de vista que esa norma puede ser entendida como una limitación para implementar, crear u optimizar más acciones afirmativas a fin de satisfacer la progresividad de sus derechos, de tal suerte que se logre ampliar el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de participación política de grupos sociales históricamente excluidos, siempre en atención a sus necesidades reales, presentes y específicas.

Por ello es que las acciones afirmativas no pueden limitarse o quedar inamovibles, ya que la evolución de la sociedad mexicana y de su correspondiente sistema institucional y normativo, particularmente en el contexto electoral, implica la invariable necesidad de adoptar más y nuevas condiciones que permitan el ejercicio de los derechos de participación política, acorde a cada momento histórico-social; sobre todo tratándose de aquellos que hacen posible el juego democrático para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional solicita a ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 134, fracción LVII, en la porción normativa “*dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la de la elección*”, del Código Electoral del Estado de Jalisco al advertirse los vicios de inconstitucionalidad ya explicados; asimismo, para otorgar mayor certeza y congruencia a la disposición, se estima que también debe invalidarse el fragmento normativo “*que estarán vigentes para el proceso*”

⁴¹ Tesis de jurisprudencia 1ª./J.85/2017 (10ª.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, tomo I, pág. 189, de rubro “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**”

electoral siguiente”, ya que este solo tiene sentido si se lee en conjunto con la primera parte del dispositivo. De esta manera, de invalidarse tales normas, el texto quedaría de la siguiente manera: “Aprobar los lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular”, para que tal atribución se prevea legislativamente de manera amplia a favor del Instituto.

B. Deficiencia de las medidas afirmativas para garantizar la paridad de género en la integración de los ayuntamientos

Una vez precisados los alcances y naturaleza de las medidas afirmativas, así como las implicaciones del principio de paridad de género, enseguida se procederá al análisis de constitucionalidad del artículo 237 Ter del Código electoral jalisciense.

Previo a esgrimir los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de la norma en estudio, se estima pertinente transcribir su contenido:

“Artículo 237 Ter

1. En el caso de la postulación de candidaturas a munícipes no se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios más poblados de la entidad o en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos. Para garantizar esto, en el registro de candidaturas se observará lo siguiente:

I. Se enlistarán los 20 municipios con mayor población del estado de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.

Esta lista se dividirá en dos bloques de diez municipios cada uno. Al primer bloque se le denominará bloque de alta población-alta competitividad y al segundo bloque de alta población-baja competitividad.

Una vez conformados los dos bloques, los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco Municipios que integran cada bloque, al menos dos planillas encabezadas por un mismo género, de tal forma que se garantice la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población;

II. Hecho lo anterior, cada partido político o coalición enlistará el resto de los municipios en los que registraron planillas en la elección inmediata anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación válida emitida de mayor a menor;

III. Los municipios se distribuirán conforme al siguiente procedimiento: se dividirán en tres bloques en los que se hubiesen postulado candidaturas, en orden decreciente, de acuerdo al porcentaje de votación válida emitida en la elección anterior, a fin de obtener

un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque con porcentaje medio de votación y un bloque con bajo porcentaje de votación;

IV. Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación alta, y si restasen dos, se agregará uno al de votación alta y el segundo al de votación media;

V. Los bloques con los porcentajes de votación alta y baja se dividen en dos sub-bloques. Los sub-bloques de votación alta se denominarán sub-bloque de votación alta-alta y sub-bloque de votación alta-baja. Los subbloques de votación baja se denominarán sub-bloque de votación baja-alta y sub-bloque de votación baja-baja;

VI. Si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación alta sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación alta-alta y si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación baja sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación baja-alta;

VII. Una vez identificados, se deberá garantizar que en los sub-bloques de votación alta-alta, alta-baja, baja-alta y baja-baja, al menos el 50% de las candidaturas corresponda al género femenino. En caso de que el número total de candidaturas a presidencias municipales en los sub-bloques de votación alta-alta sea impar, la candidatura sobrante será para una candidata de género femenino;

VIII. En el bloque de porcentaje de votación medio y en aquellos municipios donde no se registraron planillas, el partido político o coalición podrá distribuir libremente las candidaturas en paridad, en su caso, haciendo los ajustes correspondientes para alcanzar la paridad en la totalidad de las postulaciones presentadas; y

IX. En los cuatro bloques, además de verificarse la composición de las fórmulas, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales tanto del bloque poblacional como los de competitividad.

2. En el caso de que algún partido político o coalición presente candidaturas en algún municipio o municipios donde no hubiera presentado candidaturas en la elección inmediata anterior y, por tanto, no cuente con datos para integrarlos a los bloques de porcentajes señalados anteriormente, éstos los distribuirá de manera paritaria, además de cumplir con la composición de las fórmulas y la alternancia de género.

3. Cada partido político establecerá sus bloques de competitividad o de población de acuerdo con las disposiciones anteriores.

4. En el caso de que la totalidad de postulaciones a municipios propietarios diera como resultado un número impar, la mayoría de éstas será para el género femenino."

Como se desprende de lo trasunto, el artículo 237 Ter del Código impugnado establece reglas encaminadas a observar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para integrar el ayuntamiento.

Sin embargo, dicho mecanismo no garantiza la postulación de candidaturas sea paritaria, como se explicará a continuación.

En primer lugar, la norma en cuestión establece que *“Se enlistarán los 20 municipios con mayor población del estado de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.”* De dicha formulación, se estima que el legislador adoptó un primer mecanismo para garantizar la paridad de género que fusiona los criterios de “mayor población” y de “competitividad”.

Lo anterior se debe a que, para conformar la primera lista, se enunciarán los 20 municipios con mayor población, mismos que serán ordenados de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.

En este punto, es menester señalar cuáles son los 20 municipios con mayor población en el estado de Jalisco, de acuerdo con los datos contenidos en el último Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI⁴²:

	Municipio	Población total 2020
1.	Zapopan	1,476,491
2.	Guadalajara	1,385,629
3.	Tlajomulco de Zúñiga	727,750
4.	San Pedro Tlaquepaque	687,127
5.	Tonalá	569,913
6.	Puerto Vallarta	291,839
7.	El Salto	232,852
8.	Lagos de Moreno	172,403
9.	Tepatitlán de Morelos	150,190
10.	Zapotlán el Grande	115,141
11.	Ocotlán	106,050,
12.	Tala	87,690
13.	Arandas	80,609
14.	San Juan de los Lagos	72,230
15.	Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969
16.	La Barca	67,937
17.	Autlán de Navarro	64,931
18.	Zapotlanejo	64,806
19.	Atotonilco el Alto	64,009
20.	Ameca	60,386

⁴²Información proporcionada por el INEGI, visible en el siguiente enlace: https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14

Una vez identificados los 20 municipios más poblados, para postular las candidaturas municipales, los partidos políticos tienen que ordenarlos **en función de su porcentaje de votación válida emitida en el proceso electoral anterior**⁴³, de mayor a menor.

A manera de ejemplo, el partido político “Q” podría ordenar su respectiva lista de la siguiente forma:

No.	Municipio	% de votación válida emitida por el partido político “Q” en el proceso electoral previo
1.	Lagos de Moreno	47.01%
2.	Guadalajara	44.10%
3.	Zapopan	23.05%
4.	Tepatitlán de Morelos	20.56%
5.	Zapotlanejo	18.29%
6.	Arandas	16.00%
7.	Tlajomulco de Zúñiga	15.14%
8.	Ocotlán	11.74%
9.	San Pedro Tlaquepaque	10.01%
10.	Atotonilco el Alto	9.34%
11.	El Salto	8.90%
12.	Zapotlán el Grande	7.25%
13.	Autlán de Navarro	6.66%
14.	Puerto Vallarta	5.20%
15.	San Juan de los Lagos	3.24%
16.	Tonalá	3.12%
17.	Tala	2.95%
18.	Ameca	2.24%
19.	La Barca	1.78%
20.	Ixtlahuacán de los Membrillos	1.10%

Hecho lo anterior, la mencionada lista se dividirá en dos bloques de diez municipios cada uno. Al primero de ellos se le denominará “bloque de alta población-alta competitividad” y al segundo “bloque de alta población- baja competitividad”.

⁴³ Código Electoral del Estado de Jalisco
“Artículo 15

1. Para efectos de aplicación de la fórmula electoral, es:

II. Votación válida emitida: La que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los de candidaturas no registradas;

Continuando con nuestro ejemplo del Partido político “Q” las listas quedarían integradas de la siguiente forma:

No.	Bloque de alta población- alta competitividad	No.	Bloque de alta población- baja competitividad
1	Lagos de Moreno	1	El Salto
2	Guadalajara	2	Zapotlán el Grande
3	Zapopan	3	Autlán de Navarro
4	Tepatitlán de Morelos	4	Puerto Vallarta
5	Zapotlanejo	5	San Juan de los Lagos
6	Arandas	6	Tonalá
7	Tlajomulco de Zúñiga	7	Tala
8	Ocotlán	8	Ameca
9	San Pedro Tlaquepaque	9	La Barca
10	Atotonilco el Alto	10	Ixtlahuacán de los Membrillos

Luego, la norma indica que una vez conformados los dos bloques los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco municipios que integran cada bloque al menos dos planillas encabezadas por un mismo género, de tal forma que se garantice la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población.

Siguiendo con nuestro ejemplo, el partido político “Q” podría integrar su lista de diversas formas, que se ilustran a continuación:

Alternativa 1:

No.	Bloque de alta población-alta competitividad	Género que encabeza la planilla	No.	Bloque de alta población- baja competitividad	Género que encabeza la planilla
1	Lagos de Moreno	M	1	El Salto	H
2	Guadalajara	M	2	Zapotlán el Grande	H
3	Zapopan	M	3	Autlán de Navarro	H
4	Tepatitlán de Morelos	H	4	Puerto Vallarta	M
5	Zapotlanejo	H	5	San Juan de los Lagos	M

Alternativa 2

No.	Bloque de alta población-alta competitividad	Género que encabeza la planilla	No.	Bloque de alta población- baja competitividad	Género que encabeza la planilla
1	Lagos de Moreno	M	1	El Salto	H
2	Guadalajara	M	2	Zapotlán el Grande	H
3	Zapopan	H	3	Autlán de Navarro	M
4	Tepatitlán de Morelos	H	4	Puerto Vallarta	M
5	Zapotlanejo	H	5	San Juan de los Lagos	M

Defendemos al Pueblo

Alternativa 3

#	Bloque de alta población-alta competitividad	Género que encabeza la planilla	#	Bloque de alta población- baja competitividad	Género que encabeza la planilla
1	Lagos de Moreno	M	1	El Salto	H
2	Guadalajara	H	2	Zapotlán el Grande	M

3	Zapopan	M		3	Autlán de Navarro	H
4	Tepatitlán de Morelos	H		4	Puerto Vallarta	M
5	Zapotlanejo	M		5	San Juan de los Lagos	H

A partir de lo explicado, se obtiene las siguientes conclusiones:

- i. La medida implementada en el artículo 237 Ter del Código no cumple con la paridad en la formulación de candidaturas, ya que no es efectiva puesto que deja de atender que la dimensión cualitativa de la paridad, cuyos fines son que las mujeres sean postuladas en municipios competitividad alta, media y baja equitativamente, y que los mismos sean con igual proyección, importancia, influencia política y económica, con el propósito de que los espacios de decisión e incidencia estén ocupados paritariamente entre hombres y mujeres⁴⁴.

En ese orden, se contempla en un primer momento la integración de una lista con los 20 municipios más poblados, sin embargo, existe una diferencia significativa de número de habitantes entre los primeros diez municipios y los restantes, como se aprecia en el cuadro respectivo.

Además, no se impide que un mismo género sea postulado en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente, además de que esta fórmula mezcla dos criterios diferentes (mayor población y competitividad).

Tampoco existe mandato que obligue a postular candidaturas encabezadas por mujeres en bloques de competitividad altos y medios en igual proporción respecto de los hombres, que complemente la prohibición de postular solamente en aquellos de competitividad baja.

⁴⁴ Sentencia dictada en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión del 24 de enero de 2018, bajo la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

- ii. Atento a la posible integración de cada bloque, como ya se explicó, entre los primeros cinco lugares serán asignados dos planillas encabezadas por un **mismo género indistintamente**, sin orden de prelación y mucho menos, sin que se precise que **sean acomodados de forma alternada**, a fin de que cada planilla presentada **sea encabezada** por personas del género masculino o femenino en igual número.

Adicionalmente, no se establece mecanismo alguno con el objeto de garantizar que una candidata mujer encabece las planillas para la elección del ayuntamiento en municipios más grandes y poblados de la entidad. Se estima que, de preverse, **se maximizaría la paridad de género, al tratarse de ayuntamientos que les dan mayor visibilidad y proyección política.**

Con ello, se reducen las posibilidades de la mujer a acceder a los municipios de gran incidencia política, económica y poblacional, pues no se explicitan mandatos que obliguen a los partidos a postular a las mujeres en los municipios más poblados y con mayor impacto político. En otras palabras, es posible que las planillas sean encabezadas el género masculino en aquellos municipios con mayor número de población y que reciben más votos a favor del partido político de que se trate, pues no ello no se encuentra prohibido.

Es así que dicha regla no garantiza la postulación alternada de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población, en contravención a lo establecido en el artículo 41, tercer párrafo, Base I, y 115, fracción I de la Constitución Federal.

A la luz de lo anterior, es claro que el artículo controvertido que busca garantizar el principio de paridad de género en los municipios más competitivos y poblados no satisface su propósito constitucional, ya que no asegura las condiciones óptimas a efecto de que las mujeres lleguen a gobernar dentro de los municipios con mayor incidencia y exposición del estado de Jalisco, lo cual impide que cada vez más ellas ocupen espacios a los que nunca han podido acceder.

En esa tesitura, la medida no cumple con el objetivo de poner fin a la práctica reiterada de los partidos políticos de postular candidaturas de mujeres únicamente en los territorios en los que tienen poca fuerza e incidencia política y las de hombre en los de competitividad alta, lo cual genera que en mayor medida resulten ganadoras las postulaciones de hombres, lo cual tiene una consecuencia directa en

que el ejercicio de los cargos de elección popular sea ejercido por un mayor número de hombres respecto de las mujeres.

En ese orden, no es posible afirmar que con la medida establecida por el legislador se pueda lograr que las mujeres postuladas en bloques de competitividad altos y más poblados resulten triunfadoras en las contiendas y puedan ejercer los cargos para los cuales contiendan, lo cual redundaría en una transgresión del derecho a la igualdad sustantiva.

Si bien es cierto este Organismo es sabedor de que en el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género existe libertad de configuración de las entidades federativas, toda vez que no hay una reserva de fuente para cumplir con este mandato, también lo es que dicha obligación se traduce en la expedición de reglas que invariablemente deben cumplir o ajustarse a los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia; por ende, ello no significa que le esté permitido a las legislaturas dejar de garantizar e implementar las medidas que hagan efectivo el mencionado principio, como acontece en la especie, al haberse demostrado que no basta el cumplimiento de una formalidad cuando las candidaturas no son efectivas para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Por lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional expulse del orden jurídico del estado de Jalisco el precepto normativo impugnado con el fin de garantizar y maximizar el principio de paridad de género en el acceso a los cargos de elección popular en el orden municipal.

C. Incertidumbre producida por el establecimiento diferenciado de reglas relativas a la postulación de candidaturas para la gubernatura para cumplir con la paridad de género

Finalmente, esta Comisión Nacional estima que el artículo 237 Bis del Código Electoral local, adicionado mediante el Decreto 29217/LXIII/23 impugnado, resulta inconstitucional en la medida de que no genera certidumbre sobre las reglas a las que se ajustarán los partidos políticos nacionales en la postulación de candidaturas a la gubernatura del Estado para observar el principio de paridad de género; además de que ello puede generar que los partidos políticos locales y nacionales observen este principio de manera diferenciada.

Para iniciar con el estudio correspondiente, a continuación se transcribe la disposición en sus términos:

“Artículo 237 Bis

1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de los partidos políticos locales deberán de observar la postulación alternada entre los géneros.”

La disposición establece que para cumplir con el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a la gubernatura, los partidos deberán ajustarse a lo siguiente:

- Tratándose de partidos políticos **nacionales**, garantizarán que se observe el principio de paridad en los términos que establezca **la autoridad competente**.
- En caso de los partidos políticos **locales**, deben observar la **postulación alternada entre los géneros**.

Como se puede advertir, no existe claridad sobre la forma en que deberán observar el principio de paridad de género los partidos políticos nacionales en la postulación de candidaturas a persona gobernadora, ya que únicamente se indicó que será “*en los términos que establezca la autoridad competente*”.

Si bien como ya se ha dicho, las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, así como los congresos, pueden establecer dentro de su ámbito de atribuciones medidas destinadas a optimizar el referido principio, es precisamente por ello que las medidas que en su caso adopten dichas autoridades para que los partidos políticos nacionales cumplan con dicho principio para postular candidatos pueden ser muy variadas. Por tanto, esto generaría que los partidos políticos nacionales y locales satisfagan de diferente manera el principio de paridad de género, lo cual podría tener consecuencias y efectos poco uniformes.

Esto debido a que los partidos políticos locales deben de sujetarse a la alternancia que establece la norma a fin de garantizar la paridad de género; mientras que los nacionales lo harán según lo *determinen las autoridades competentes*, lo cual abre la posibilidad de que los primeros únicamente estén obligados a cumplir con la postulación alternada entre los géneros y sin posibilidad de que adopten otros mecanismos más efectivos o más beneficiosos a favor de las mujeres; mientras que

los segundos, pueden o no postular candidaturas paritariamente tratándose de la gubernatura pues sólo estarán obligados a ello en los términos que determine la autoridad competente. Además, sea cuales sean las medidas implementadas, pueden ser muy diferentes sus alcances y efectos en la paridad que se logre en las postulaciones a la gubernatura en relación con la que se alcance por parte de las postulaciones de los partidos locales.

Dicha situación no permitirá que el principio de paridad de género resulte plenamente efectivo, ya que los partidos políticos nacionales y locales no cumplirán en los mismos términos, ni con las mismas exigencias para garantizar la paridad de género en las candidaturas a la gubernatura de Jalisco.

A mayor abundamiento, es importante recordar que uno de los principios rectores del procedimiento electoral es el de certeza, mismo que tiene distintos enfoques o matices:

- El principio de certeza electoral exige que de manera previa al inicio del proceso electoral los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, a todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento.
- Conforme al otro enfoque, el principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable y, por ende, el principio de certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia⁴⁵.

Además, el Pleno de ese Alto Tribunal ha interpretado que ese principio se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en un procedimiento electoral y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular⁴⁶.

⁴⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 11 de mayo de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 175.

⁴⁶ *Idem*.

En esa medida, el principio de certeza no puede separarse ni interpretarse aisladamente, sino que necesariamente debe armonizarse con la máxima realización de otros principios y derechos constitucionales, como es el principio de legalidad y los derechos político-electorales de los ciudadanos⁴⁷.

Por lo anterior, la sociedad está interesada en que toda aquella prescripción vinculada con el procedimiento comicial sea lo suficientemente clara para todos, de manera que los actores que intervienen en él tengan conocimiento oportuno y adecuado para poder intervenir, sobre todo, tratándose de mecanismos destinados a salvaguardar y optimizar la paridad entre los géneros en la contienda electoral.

En conclusión, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de la norma, ya que establece reglas diferenciadas a las que deben ajustarse los partidos políticos nacionales y locales para dar cabal cumplimiento a la paridad de género en la postulación de candidaturas a la gubernatura, lo cual no permite que el citado principio satisfaga su propósito constitucional ni resulte efectivo, máxime que se trata de una previsión poco clara que tampoco es congruente con el principio de certeza que rige a la materia electoral.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad la norma impugnada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, aunque los argumentos ya expuestos se dirigen a cuestionar la validez de algunos preceptos del Código Electoral del Estado de Jalisco, esta Comisión Nacional estima que debe invalidarse la integridad del Decreto Número 29217/LXIII/23 impugnado, toda vez que se trata de normas electorales que forman un sistema normativo que será aplicable en el próximo procedimiento electoral a

⁴⁷ *Idem.*

celebrarse en la entidad, sobre todo en materia de paridad de género, por lo que, con la finalidad de evitar problemas de aplicabilidad y certeza, debe expulsarse en su integridad del sistema jurídico de la entidad.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Decreto número 29217/LXIII/23 por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado el 06 de julio de 2023 en el Periódico Oficial de la entidad (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

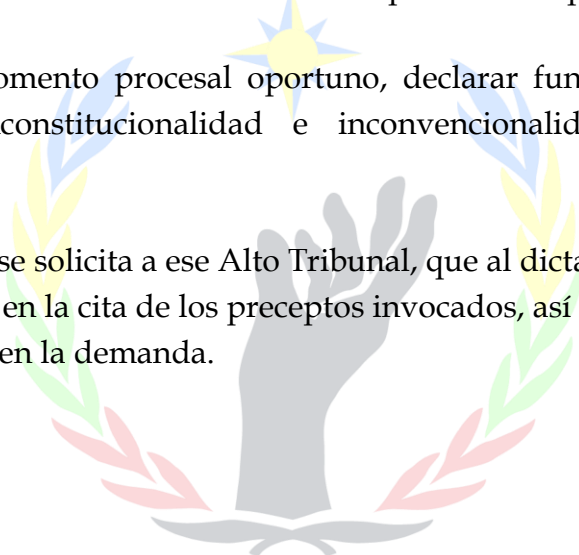
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Defendemos al Pueblo

LMP