

El acceso efectivo de los grupos en situación de discriminación a las gubernaturas en México

I. Introducción

De acuerdo con Norberto Bobbio (2009: 460) una de las reglas del juego democrático de los estados modernos es que: *“todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él”*.

Esta regla adquiere particularidades especiales cuando se trata del derecho para ocupar un cargo de elección popular, pues a diferencia de derecho a votar, que se garantiza con un reconocimiento general sin exclusión alguna, esto es, una igualdad formal o ante la ley; lograr que personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación sean electas requiere de una redefinición de ese principio, bajo una concepción material o substancial, que pone énfasis en los resultados.

En este sentido, un régimen político es democrático, en la medida en que sea capaz de conciliar la voluntad de la mayoría, con el respeto a los derechos e integridad de las minorías, pues *“La democracia... no es pura y simplemente poder popular...la democracia tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, el gobierno de mayoría es sólo una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría limitada, que respeta a los derechos de la minoría”* (Sartori, 1988: 55).

Por tanto, un elemento de toda democracia es la eliminación de restricciones al ejercicio de derechos políticos que segregaban a segmentos sociales completos, pues en la mayor parte de sus versiones, un elemento que la distingue respecto de otras formas de organización política es alguna forma de igualdad, encaminada a superar los desniveles existentes (Bovero, 2002: 18).

La exclusión de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación de las gubernaturas ha sido la regla desde que México alcanzó su independencia y se consolidó como un Estado moderno.

No fue sino hasta 1979 que por primera vez una mujer ocupó una gubernatura, 26 años después de la aprobación del voto femenino. Desde la elección de Griselda Álvarez de León como

gobernadora de Colima en 1979 hasta 2020, únicamente fueron designadas mediante una elección constitucional 7 mujeres en Colima, Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán, Sonora, Puebla y la Ciudad de México. Adicionalmente, en ese mismo período en el entonces Distrito Federal y Yucatán fueron nombradas 2 mujeres de forma interina; con lo cual, en más de 40 años únicamente han habido 9 mujeres ocupando una gubernatura; lo cual denota la gran disparidad que ha imperado en tal cargo de elección popular.

Como se verá más adelante, la reforma constitucional de 2019, y su implementación por parte del Instituto Nacional Electoral, tuvo un amplio impacto en el diseño institucional de la postulación de las candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales de 2020-2021 y 2021-2022, pues en 2 años se ha logrado elegir a 8 mujeres en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Guerrero, Quintana Roo y Tlaxcala.

No obstante, no se ha logrado la paridad pues, por un lado, a pesar de la obligación constitucional de hacerlo, la mayoría de los Estados no han legislado la paridad de género para las gubernaturas, lo que ha llevado al Instituto Nacional Electoral a emitir acuerdos administrativos al respecto, en los que únicamente ha establecido la postulación paritaria de candidaturas, sin incluir reglas adicionales para lograr que se trascienda a la integración.

Bajo este escenario, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió dos sentencias relacionadas con los procesos electorales locales 2021-2022 en Oaxaca y en Tamaulipas, en las cuales se impugnaron los procesos de selección realizados al interior de un partido político, de dos candidaturas a la gubernatura de dichos estados.

En estas sentencias se ordenó a todos los institutos políticos a emitir reglas claras en las que precisen cómo aplicarán reglas competitividad en la postulación de mujeres a las dichas candidaturas para los procesos electorales locales.

Cabe precisar que el mayor desarrollo de las acciones afirmativas, tanto dentro del legislativo como en sede administrativa, ha sido en favor de las mujeres, por lo que existe un importante rezago para el resto de los grupos en situación de discriminación, a pesar de que el establecimiento en ambos casos tiene el mismo sustento: el principio de igualdad en su vertiente sustantiva o material.

Las acciones afirmativas en favor de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación distintos al de mujeres se establecieron por primera vez, a nivel federal, para

personas indígenas en la elección de diputaciones al Congreso de la Unión de 2018; en tanto que para el proceso electoral federal 2020-2021 se previeron cinco en total: para personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, así como migrantes y residentes en el extranjero.

Por su parte, en la mayoría los procesos electorales locales tanto 2020-2021 como 2021-2022 se previeron acciones afirmativas, aunque no de manera uniforme, pues cada entidad lo hizo de forma particular; adicionalmente a las ya mencionadas, algunos estados contemplaron medidas para personas jóvenes y adultas mayores y en otras entidades, las menos afortunadamente, estas acciones no resultaron obligatorias.

Todo lo hasta aquí dicho sirve de marco referencial para definir el diseño de las acciones afirmativas para las gubernaturas. Por un lado, las establecidas en favor de las mujeres no deben limitarse a la mera postulación sino impactar al cumplimiento de la paridad sustantiva. Por otro, la obligación de las autoridades, administrativas y legislativas, de establecer acciones afirmativas para el resto de los grupos en situación de discriminación, y que estas medidas no se limiten a la simple postulación, sino que trasciendan de forma sustantiva.

Sin duda el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la paridad de género sirve de base para justificar el establecimiento de acciones afirmativas para el resto de los grupos en situación de discriminación y determinar su forma e intensidad, desde luego atendiendo a sus particularidades y necesidades propias.

Incluso, lo anterior evidencia una laguna normativa, pues existe un contundente mandato, emanado del parámetro de regularidad constitucional, para establecer acciones afirmativas en materia electoral, en favor de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación; imperativo que, salvo el caso de las mujeres, no se ha establecido en la legislación.

El establecimiento de la paridad se justifica, esencialmente, en función de la desventaja resultado de las condiciones estructurales existentes. De la misma forma, esas mismas condiciones estructurales generan desventajas en otros grupos sociales. Por tanto, el establecimiento de acciones afirmativas para el resto de esos grupos sociales, igualmente, encuentra sustento en el principio de igualdad sustantiva y no discriminación, así como en el derecho humano a una vida digna.

II. Principio de igualdad material o sustantiva y acciones afirmativas

La historia de la humanidad es la historia de las desigualdades; la creación de categorías, incluso establecidas jurídicamente, para beneficiar a las personas incluidas en ciertos grupos, como la nobleza o la aristocracia, en perjuicio del resto.

El gran logro del estado democrático de derecho moderno fue, en primer lugar, desterrar del ámbito jurídico esas categorías diferenciadoras, al establecer el principio de igualdad formal o ante la ley, pues se partía de la idea de que las desigualdades sociales se debían al trato diferenciado que la norma hacía de los distintos grupos sociales.

Así las cosas, el principio de igualdad es uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho, porque se le considera como elemento esencial de la justicia (Santiago Juárez, 2007: 192)

Sin embargo, esta igualdad formal no fue suficiente para desterrar de la vida en sociedad la existencia de esas diferencias que tenían un efecto en los hechos. Se trataba de diferencias arraigadas en las estructuras sociales, que tienen como resultado la exclusión de personas que no pertenecen al estándar dominante, quienes padecen desigualdades que se reflejan en todos los ámbitos de su vida y limitan en mayor o menor medida su desarrollo pleno.

Para atajar esas diferencias, el contenido del principio de igualdad se reformuló, para pasar de una igualdad formal o ante la ley, para ahora reconocer, además, una vertiente sustantiva o material, que se hace cargo de esas diferencias estructurales, así como su impacto social y justifica el establecimiento de medidas para revertir esas diferencias.

Uno de los retos más importantes del Estado social y democrático de derecho se traduce en una paradoja: para lograr la igualdad material en ocasiones resulta indispensable sacrificar la igualdad formal; pero, por otra parte, el cumplimiento de la igualdad formal es indispensable para el normal funcionamiento de cualquier Estado de Derecho (Giménez Gluck, 1999: 52).

El concepto primigenio de igualdad se orienta a eliminar diferencias, privilegios aristocráticos, riqueza capitalista, poder burocrático, supremacía racial o sexual. La igualdad intenta inhibir la posibilidad de un grupo para imponerse sobre otro. *“Lo que genera la política igualitaria no es el*

hecho de que haya ricos y pobres, sino la posibilidad de que el rico “exprima al pobre”, de que le imponga la pobreza, de que determine su comportamiento sumiso” (Walzer, 1993: 10).

La lucha de los grupos en situación de discriminación por una participación igualitaria en la vida pública ha tenido su sustento doctrinal, sobre todo, en los principios de igualdad material y no discriminación. Este derecho humano, ampliamente reconocido tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, originalmente concebido desde su concepción formal, se reestructura para complementarse con una vertiente sustantiva.

En efecto, el reconocimiento de los derechos humanos como derechos subjetivos, así como su posterior puesta en práctica, reveló que su mero establecimiento es insuficiente, si se carecen de condiciones materiales para su ejercicio. De ahí que, a partir del surgimiento de los derechos sociales y, después, de su vertiente objetiva, se conciben como elementos de integración social, que con los años derivaron en deberes de protección a cargo del estado.

En este sentido, el principio de igualdad se reconfigura hacia su vertiente material, al hacerse cargo de las diferencias entre las personas, producto de diferencias estructurales, tales como las sociales, culturales, económicas, entre otras, lo cual justifica establecer medidas especiales en favor de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación.

El establecimiento de medidas encaminadas a lograr una igualdad material implica necesariamente un trato formalmente desigual que tiene por finalidad equilibrar la desigualdad social existente entre las personas en lo individual o grupos sociales vulnerables. Existen distintos tipos de tratos desiguales que persiguen alcanzar la igualdad material, entre los cuales sus mecanismos, efectos y justificación constitucional son diversos.

Las desigualdades entre los seres humanos son inevitables y casi consustanciales a su naturaleza. En un mundo de bienes escasos, el hombre se ha visto obligado a buscar mecanismos de distribución desigual. (Santiago Juárez 2007: 198).

El desarrollo del hombre en sociedad se ha encaminado a eliminar las desigualdades injustas al considerar al principio de igualdad como un principio de justicia (Tamayo 2004: 360-361). Si bien la igualdad formal que exige la igual aplicación de la ley a todos los sujetos forma parte del principio de igualdad, esta forma igualitaria no es garantía suficiente de justicia, pues, es posible

suponer que una sociedad esclavista o de castas, o cualquier otra que contenga normas con formas de discriminación más arbitrarias, la ley se aplique por igual a todos los individuos; por tanto, el autor citado concluye que la justicia formal en el caso de instituciones jurídicas es simplemente un aspecto del imperio del derecho que apoya y asegura las expectativas legítimas (Rawls 1995: 66)

Entonces, para garantizar una aplicación real del principio de igualdad es necesario también ocuparse de él desde un punto de vista material y no meramente formal, pues este último es insuficiente para conseguir una sociedad realmente igualitaria y justa.

En este sentido, al igual que el principio de paridad de género, las acciones afirmativas establecidas en favor de grupos en situación de discriminación tienen sustento en los principios constitucionales y convencionales de igualdad y no discriminación.

Asimismo, se incluye una faceta más del principio de igualdad enunciado como una prohibición de no discriminación, concebida genéricamente como un trato desigual injustificado que se presume cuando existe una situación de desigualdad de alguna de las categorías sospechosas establecidas constitucional y convencionalmente.

El principio de igualdad se refiere a la igual participación, y al cumplir ese requisito la Constitución cobrará eficacia plena, y la participación de las minorías en la vida política del país constituye un requisito indispensable de una democracia real; por lo que, sin su debida participación, las normas emitidas por el órgano legislativo estarán viciadas de origen; por tanto, las acciones afirmativas serían un mecanismo idóneo para lograr una mejor representación de las minorías (Ely 1997: 37)

La dificultad radica en determinar criterios racionales para establecer los grupos sociales que deben ser objeto de este tipo de actividades, pues se teme que se pueda abusar de los criterios, y pudieran servir como excusa para perjudicar a determinado grupo social (Dworkin 1984: 335).

Para solucionar lo anterior, el artículo 1º, párrafo 5 de la Constitución establece que: queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por tanto, el establecimiento de acciones afirmativas en favor de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación es indudable, pues de otra forma, sería muy difícil alcanzar la igualdad sustancial de todas y todos los integrantes de una sociedad, como un presupuesto de una vida digna, concebida como la finalidad última del estado social y democrático de derecho.

Por su parte, en materia electoral, el establecimiento de acciones afirmativas se justifica en la medida en que, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, el pueblo es el titular originario de la soberanía, quien la delega en representantes populares, instituidos para su beneficio.

En este sentido, resulta razonable que en la integración de los poderes públicos se integre a personas de todos los grupos sociales por cuestión de representatividad y segundo, para que, desde ahí, defiendan los intereses de los grupos sociales a los cuales representan y emprendan políticas públicas en su beneficio.

El establecimiento de acciones afirmativas tiene por finalidad revertir las situaciones de desventaja política, social, económica y cultural en la cual se encuentran estas personas, y en materia política, además, lograr la máxima representación de todos los grupos sociales con cierto grado de presencia nacional en los ámbitos gubernamentales.

Lo anterior, porque como lo señala Gerardo Durango (2016: 164) *“La construcción de políticas públicas inclusivas tendientes a lograr una mayor y efectiva participación política de los grupos excluidos socialmente de la esfera política, es fundamental un Estado democrático de derecho”*, pues la participación de dichos grupos o comunidades amplía el espectro de la democracia participativa en tanto abre la deliberación a estos grupos tradicionalmente subrepresentados o excluidos de la democracia representativa.

III. La regulación y desarrollo del principio constitucional de paridad

En materia de participación política de las mujeres han habido dos importantes reformas a nivel constitucional: la reforma de 2014, conforme a la cual se estableció la obligación de los partidos políticos de postulación paritaria, y la de 2019, conocida como *paridad en todo*; misma que

implicó un cambio de paradigma, al pasar de la paridad en la postulación a la paridad en la integración.

Lo anterior, toda vez que la postulación paritaria no es suficiente para lograr la paridad como resultado, pues si bien es una medida efectiva para incrementar la participación política de las mujeres, con ella no se ha logrado una integración paritaria plena, razón por la cual deben establecerse medidas adicionales para lograr que los órganos de representación popular se integren de forma paritaria.

Ahora bien, la paridad tiene su sustento en el porcentaje de mujeres que integran la población; razón por la cual se convierte en el parámetro fundamental para diseñar las acciones afirmativas para los grupos en situación de discriminación.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la postulación no es suficiente, razón por la cual es necesario establecer medidas para que trascienda a la integración de los órganos de representación popular; esto es, que las medidas implementadas se traduzcan en posibilidades reales para la persona perteneciente a un grupo en situación de discriminación de ocupar el cargo de elección popular, para cumplir con la finalidad constitucional y convencional de aumentar su representatividad.

Al respecto, cabe precisar que la postulación paritaria es el primer paso para lograr la paridad, si se tiene en cuenta que las candidaturas son la vía establecida constitucionalmente para la integración de la representación nacional.

En efecto, de acuerdo con el artículo 35, fracción II constitucional es un derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades establecidas por la ley.

Por su parte, el artículo 41, Base I, párrafos 1 y 2 de la Constitución establecen que los partidos políticos son el vehículo para que la ciudadanía integre la representación nacional, mediante la postulación paritaria de candidaturas, con el fin de hacer efectivo el ejercicio del poder público, promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Entonces, la postulación paritaria constituye el primer paso para lograr la integración paritaria, pues esta es la vía establecida constitucionalmente para la elección de las y los representantes populares y para lograr que se trascienda a la integración, se han establecido medidas adicionales para ello, como el establecimiento de bloques de competitividad en las candidaturas de mayoría relativa, a fin de garantizar que la postulación de las mujeres no se haga exclusivamente en distritos perdedores; así como que las listas de representación proporcional presentadas por los partidos políticos sean encabezadas con fórmulas de mujeres

Adicionalmente a lo anterior, es necesario establecer medidas de ajuste con posterioridad a la celebración de la elección, que inciden en la asignación de representación proporcional, con el fin de lograr la integración paritaria del órgano colegiado de que se trate.

Como ya se dijo, la postulación paritaria, además de ser un mandato constitucional, es una medida muy adecuada encaminada a lograr la paridad en la integración. La principal dificultad estriba en que, hasta ahora, la postulación paritaria se cumple por partidos políticos y coaliciones en lo individual, razón por la cual, para un mismo cargo de elección popular de mayoría relativa, pueden converger mujeres con hombres y como no es posible conocer el resultado de una elección, es ahí donde pueden generarse las distorsiones, casos en los cuales serán necesarias medidas de ajuste a implementarse con posterioridad a la elección.

Sin embargo, la postulación paritaria o las medidas de ajuste posteriores no son suficientes cuando se trata de cargos unipersonales, razón por la cual el principio de paridad debe implementarse de otra forma.

IV. La implementación del principio de paridad en las gubernaturas

El 6 de noviembre de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG569/2020, en el cual, esencialmente, determinó que los partidos políticos nacionales debían postular al menos a 7 mujeres como candidatas a gobernadoras en los 15 procesos electorales locales 2020-2021.

Tal determinación fue impugnada ante la Sala Superior, mediante el recurso de apelación 116 de 2020, en el cual se determinó revocar el acuerdo antes referido. Como sustento de tal decisión se consideró que el Congreso de la Unión, como las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son las autoridades encargadas de emitir las normas

rectoras de la función electoral local, así como las que instrumentan los derechos y obligaciones en la materia, en especial las normas relativas a la paridad de género razón por la cual no correspondía al Consejo General la emisión de tales normas.

Lo anterior, en concepto de la Sala Superior, a pesar de que ya transcurrieron los plazos establecidos en los transitorios 2º 3º y 4º del Decreto de la reforma constitucional de paridad en todo, para que el Congreso de la Unión y los congresos locales emitieran las reformas para regular el principio de paridad en las gubernaturas de los Estados, pues incluso ante el vacío normativo, el Consejo General del INE carece de competencia para implementar medidas encaminadas a lograr la paridad de género en la postulación de candidaturas.

Por tanto, se determinó revocar el acuerdo referido. Sin embargo, se consideró que la ausencia de normas específicas para regular la paridad en las gubernaturas no podía tener como consecuencia que se dejara de cumplir con un mandato constitucional expreso, por lo que el Tribunal Electoral en su calidad de máxima autoridad en la materia, determinó vincular a los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas para renovar los ejecutivos locales; esto es, la misma norma que ya había sido establecida por el INE en el acuerdo impugnado.

Asimismo, vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas, para que emitan la regulación necesaria para la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos a las gubernaturas de las entidades federativas, previo al inicio de los próximos procesos electorales en los que haya de renovarse a la o a el titular del ejecutivo de la entidad que corresponda.

Para los procesos electorales locales 2021-2022, ni el Congreso de la Unión ni la mayoría de los congresos locales, salvo Hidalgo, emitieron las reformas necesarias para regular la paridad de género en las gubernaturas, razón por la cual, nuevamente, y de manera preventiva el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG1446/2021 relativo a los criterios generales para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

La emisión de dicho acuerdo se sustentó en el hecho de que se encontraba muy próxima la fecha en la cual no podrían realizarse reformas electorales locales, de acuerdo con lo establecido en el

artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución, el cual establece que las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Asimismo, se consideró que la paridad de género es un principio constitucional de eficacia directa e inmediata, y que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación constitucional y convencional de garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debía emitir criterios para dar efectividad a dicho mandato constitucional. Por tanto, se concluyó que los partidos políticos y coaliciones debían garantizar que de las 6 candidaturas a los cargos de gubernaturas correspondientes al proceso electoral 2021-2022, al menos 3 se asignaron a mujeres, con independencia de la alianza electoral que establezcan para cada contienda local.

Si bien existía el riesgo de que la Sala Superior revocara tal determinación, la misma no fue impugnada por ningún instituto político y fue cumplida por todos ellos.

Ambas determinaciones significaron un gran avance en las gubernaturas ocupadas por mujeres, pues la aplicable en 2021 permitió la elección de 6 nuevas gobernadoras y la correspondiente a 2022, permitió la designación de dos más. Sin embargo, la paridad en los resultados no se ha logrado, pues para el primer proceso electoral se logró que de 15 cargos a elegir 6 fueran para mujeres (40%); en tanto que para 2022, de 6 puestos en disputa, las mujeres ocuparan 2 (33.33%).

En total, a la fecha 9 mujeres ocupan la titularidad de un ejecutivo estatal, una electa en la Ciudad de México en 2018, 6 en 2021 (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala) y 2 en 2022 (Aguascalientes y Quintana Roo), lo cual representa un 28.12% de las 32 gubernaturas estatales.

Lo anterior pone de relieve, como ya se dijo, que, aunque la postulación paritaria es una herramienta muy útil para conseguir la paridad en los resultados, en muchos casos no es suficiente para lograrlo, razón por la cual es necesaria la implementación de medidas adicionales para conseguir tal fin.

En este orden de ideas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco de las elecciones celebradas en 2022, emitió dos resoluciones con motivo de los procesos de selección de candidaturas al interior de un partido político, en las cuales determinó

que para los procesos electorales locales a celebrarse a partir de 2023, los partidos políticos debían emitir lineamientos para garantizar el principio de competitividad en favor de las mujeres, en la postulación de las candidaturas a las gubernaturas.

Se trata del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-91/2022, relacionado con el proceso interno de selección de candidaturas a la gubernatura de Morena en Oaxaca, así como el SUP-JDC-434/2022 en el cual se analizó el proceso interno correspondiente a la gubernatura de dicho partido en el Estado de Tamaulipas.

Las razones fundamentales de tal decisión se sustentan en el hecho de que el partido político carece de mecanismos normativos internos para lograr la paridad sustantiva, con un enfoque de competitividad para las candidaturas a las gubernaturas, a pesar de tener el deber constitucional de postular candidaturas de forma paritaria, de acuerdo con la reforma Constitucional de 2019.

Asimismo, se estimó que de acuerdo con el artículo 35, fracción II de la Constitución, la ciudadanía tiene el derecho de ser votada en condiciones de paridad; en tanto que el numeral 41, base I de la Constitución establece como uno de los fines de los partidos políticos **hacer posible el acceso al poder público y fomentar el principio de paridad**, razón por la cual dicho principio debe ser observado en la postulación de candidaturas.

Además, se consideró que el hecho de que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales no hubieran emitido la legislación para regular la paridad, no se traduce en un obstáculo para que los partidos políticos establezcan mecanismos para garantizar la postulación paritaria sustantiva, ya que dichos institutos políticos se encuentran vinculados constitucionalmente al cumplimiento de tal principio.

En este sentido, se destacó que, si bien el INE emitió el acuerdo ya referido, conforme al cual se debían postular al menos a 3 mujeres de un total de 6, no señala como se garantiza que sustantivamente las candidaturas en favor de las mujeres sean competitivas, con el fin de garantizar la paridad sustantiva establecida constitucionalmente.

Lo anterior significa que el principio de paridad establecido en la constitución, como ya se dijo, no solamente comprende la postulación paritaria, sino que debe hacerse de forma efectiva, esto es, en condiciones de competitividad.

También se resaltó que si bien el Poder Revisor de la Constitución reservó a las legislaturas la competencia para establecer las normas relativas a la paridad de género, situación que a la fecha de la emisión de ambas sentencias se encuentra incumplida, también dispuso directrices específicas a seguir, esto es, el principio de paridad en la integración o de resultados; razón por la cual mientras no existan esas normas legislativas secundarias, corresponde a los partidos políticos cumplir en su normativa interna con la obligación constitucional de paridad sustantiva.

Asimismo, se consideró que los partidos políticos no se deben limitar a cumplir la paridad formal o cuantitativa, sino que deben buscar la forma idónea de lograr la paridad sustantiva, mediante la definición de reglas claras sobre la aplicación de la competitividad, las cuales deberán, como mínimo, asegurar que previamente a la emisión de las convocatorias correspondientes, los partidos políticos definan, en el contexto de los procesos electorales a llevarse a cabo, en cuales entidades habrán de postular candidaturas de mujeres y hombres.

En este sentido, la Sala Superior determinó que la obligación en comento correspondía a todos los partidos políticos nacionales, quienes, en ejercicio de sus facultades de autodeterminación y autoorganización, deben establecer reglas o criterios que potencialicen la participación de las mujeres en cargos públicos de elección popular y con ello generar una verdadera paridad sustantiva, con base en las siguientes directrices:

- El partido político analizará su fuerza electoral en las entidades federativas con elecciones, para determinar cuáles y cuántas convocatorias serán exclusivamente para un género o el otro, distribuyendo de manera equitativa la participación; garantizando que las mujeres **compitan en las entidades federativas con mayor posibilidad de triunfo** y que las convocatorias sean coincidentes con esta situación.
- Establecer reglas claras para los procesos de selección de candidaturas a las cuales se les dará la publicidad oportuna, a fin de que todos los actos que integren las etapas del proceso sean notificados a quienes aspiran a obtener una candidatura; con el fin de que las personas aspirantes puedan impugnar oportunamente los resultados de cada una de las determinaciones emitidas en el proceso interno de selección.

Finalmente, se vinculó al Instituto Nacional Electoral para:

- Supervisar que todos los partidos políticos nacionales emitan reglas para cumplir con el principio de paridad sustantiva por vía del criterio de competitividad, especialmente para las candidaturas a las gubernaturas.
- En caso de no emitir dichas reglas, ordenar a los partidos políticos que modifiquen su normatividad antes del inicio del próximo proceso electoral para gubernaturas.
- Supervisar que se cumpla el principio de paridad sustantiva en el registro de las candidaturas de todos los partidos políticos nacionales, con el fin de verificar que se traten de postulaciones competitivas.

El efecto primordial de estas resoluciones es que independientemente de que exista un régimen legislado para regular la paridad, deberán establecerse reglas concretas para garantizar no sólo la postulación paritaria, sino una postulación que sea competitiva y garantice a las mujeres ocupar las gubernaturas.

Asimismo, esta resolución deja en claro que la paridad de género en gubernaturas es un principio constitucional obligatorio en las elecciones; no solo por cuanto al registro de candidaturas, sino en la integración de espacios de liderazgo, en condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Lo anterior, porque, como ya se dijo, el principio constitucional de paridad debe trascender a la integración; esto es, si bien la postulación es la vía para llegar a un cargo de elección popular, la experiencia ha demostrado que la postulación paritaria es insuficiente para concretar los resultados esperados constitucionalmente.

Las reglas para lograr la paridad en las gubernaturas pueden definirse ya sea a nivel nacional, al establecer directrices para todas las entidades con elección en un año determinado, caso en el cual deberían otorgarse facultades expresas al Instituto Nacional Electoral para emitir los acuerdos en los que se definieran las reglas para cada elección; o, a nivel estatal. Lo primero no puede hacerse en una constitución local pues rebasaría su ámbito espacial de validez, circunscrito a emitir normas con vigencia en el Estado.

Por tanto, la regla que se puede establecer en la constitución local es una de alternancia, conforme a la cual, si la gubernatura que concluye fue ocupada por un hombre, se debe obligar a todos los

partidos políticos y coaliciones, e incluso a las candidaturas independientes, a postular a una mujer, y si el saliente es una mujer, entonces habría libertad en el género de la candidatura.

V. Las acciones afirmativas para personas pertenecientes a otros grupos en situación de discriminación establecidas para la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión

A nivel federal, las primeras acciones afirmativas distintas a las previstas para mujeres fueron las establecidas a favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas para la elección de la Cámara de Diputadas y Diputados de 2018.

La reforma constitucional que reconoce la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas estableció en el artículo tercero transitorio, que en la demarcación territorial de los distritos uninominales se debía tomar en consideración, cuando fuera factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

En cumplimiento a la anterior disposición transitoria, mediante Acuerdo CG28/2005 del Consejo General del Instituto Federal Electoral se determinaron por primera vez 28 distritos electorales que cuenten con 40% o más de población indígena. La conformación de estos distritos se modificó mediante el acuerdo INE/CG59/2017, de 15 de marzo de 2017, emitido por el actual Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La primera acción afirmativa indígena para la Cámara de Diputadas y Diputados se estableció en el acuerdo INE/CG508/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativo a los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, que consistió en la postulación de 12 personas indígenas en alguno de los distritos federales con 40% o más de población indígena, postulación que debía hacerse, además, de forma paritaria. En dicha determinación se consideró que el criterio de autoadscripción, también conocido como de conciencia de identidad indígena era suficiente para acreditar la calidad necesaria para que la persona fuera postulada bajo esta acción afirmativa.

Esta determinación fue impugnada a través del recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, en el cual, la Sala Superior resolvió modificar el referido acuerdo.

En dicha sentencia se determinó que las medidas implementadas por el Instituto Nacional Electoral constituían una acción compensatoria cuyo propósito era revertir escenarios de desigualdad histórica y material que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas, cuya implementación sería gradual, temporal y progresiva; no obstante, la Sala Superior consideró que dicha medida debía aplicarse a los 13 distritos que concentraban el mayor número de población indígena y así poder garantizarles una representatividad real.

En ese sentido, se modificó el acuerdo impugnado para que todos los partidos políticos o coaliciones postularan en los mismos 13 distritos únicamente a personas indígenas, sin que ello fuera limitante para postular a más candidaturas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, pues se trataba de una cuota mínima y no limitativa.

Asimismo, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas sean representativas de la comunidad indígena, se consideró que no bastaba la sola manifestación de autoadscripción, sino que al momento del registro sería necesario que los partidos políticos acreditaran la existencia de una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, es decir, una autoadscripción calificada.

Para el Proceso Electoral 2020-2021, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG572/2020 para definir los criterios aplicables para la inscripción de candidaturas a diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que debían presentar los partidos políticos y las coaliciones; en el cual se estableció, como acción afirmativa, la postulación de fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 Distritos Electorales federales con población indígena, de las cuales 11 debían ser mujeres, tomando en consideración los bloques de competitividad, ampliando esta obligación, por primera vez, para candidaturas por el principio de representación proporcional (4 fórmulas en la primera circunscripción, 2 en la cuarta y una en la primera, segunda y quinta, por lo menos una registrada en los primeros 10 lugares y no más de 5 candidaturas corresponderán a un mismo género).

Nuevamente se estableció como requisito que, se debían presentar las constancias que acreditaran la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretendía postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad indígena.

Tal acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del recurso SUP-RAP-121-2020 y acumulados, en cuyo asunto la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral modificar el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Consejo General determinara los 21 distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación para las candidaturas por el principio de representación proporcional.

De igual forma, ordenó establecer acciones afirmativas para garantizar condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, y a su vez, se extendieran a otros grupos sociales históricamente discriminados o subrepresentados, a fin de garantizar su acceso en la postulación de candidaturas, considerando como eje rector el principio de paridad de género para todas las acciones.

Por lo que, el Instituto Nacional Electoral debía llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar las medidas afirmativas, las cuales debían ser similares y transversales con las que ya existían.

Lo anterior, toda vez que las autoridades están conminadas a diseñar acciones afirmativas tendentes a garantizar la participación de las personas con discapacidad y otros grupos históricamente discriminados, en atención a lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Además, se dio vista al Congreso Federal para efectos de la inserción normativa de las acciones afirmativas tendentes a garantizar la debida representatividad política de todos los grupos desaventajados, con la intención de que tales medidas no solo sean temporales y sean una realidad en una democracia incluyente.

En acatamiento a la anterior resolución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG18/2021, en el que se realizó un análisis enfocado en las desigualdades sociales, considerando el sistema de estructuras de opresión y discriminación múltiples y simultáneas, que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas por la intersección de más de una forma de discriminación.

Lo anterior con el fin de brindar un modelo de análisis que permitiera comprender cómo determinadas personas son discriminadas por múltiples razones y, por consiguiente, el acceso y ejercicio de sus derechos se ve restringido en más de una forma, permitiendo identificar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres y los grupos históricamente discriminados.

Uno de los elementos esenciales para el diseño de las acciones afirmativas, fue el criterio poblacional, a fin de determinar la representatividad de cada grupo minoritario. Con base en todo lo anterior, se establecieron las siguientes acciones afirmativas:

- Candidaturas de personas que acreditaran su adscripción como personas indígenas en los 21 Distritos Electorales federales con población indígena establecidos en el acuerdo
- 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales y 1 por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones debían realizarse de manera paritaria.
- Fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 Distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos debían postular 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista respectiva.
- 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales.

Este acuerdo fue impugnado mediante el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021, por el que la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral implementar acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero para el proceso electoral 2020-2021, para garantizar su participación en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

Asimismo, se validaron las acciones afirmativas para personas con discapacidad, afroamericanas y de la diversidad sexual; estableciendo que el INE debía realizar un estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las medidas afirmativas una vez finalizado el proceso electoral 2020-2021, a fin de determinar un criterio para implementar acciones afirmativas y así, no limitarse a incluir personas que pertenezcan a cualquiera de las categorías sospechosas, sino que se debe supervisar cuidadosamente la implementación de las mismas, así como especificar la metodología empleada en su diseño e implementación; para posteriormente ponerlo a disposición del Congreso Federal.

Dicha determinación fue acatada por el Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG160/2021; en el cual se incluyó como acción afirmativa de las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, la postulación de una fórmula en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

VI. Justificación e intensidad de las acciones afirmativas para personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación a las gubernaturas

Las acciones afirmativas establecidas a nivel federal distintas a las de mujeres únicamente se han previsto para la elección de la Cámara de Diputadas y Diputados. En cambio, el desarrollo normativo de las previstas en favor de las mujeres abarca todos los cargos de elección popular, tanto a nivel federal como local.

Si bien la reforma constitucional de 2019 delinea la forma e intensidad de las acciones afirmativas en favor de las mujeres, lo cierto es que todas las acciones afirmativas tienen su sustento en el principio constitucional de igualdad material, que en esencia busca remover las causas estructurales que discriminan a las personas, con el fin de establecer condiciones de equidad en todos los ámbitos de la vida en sociedad, lo cual, desde luego, incluye la participación política.

Ahora bien, la Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación. De la misma forma, en ambos casos les reconoce el derecho a la participación política.

En efecto, el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución reconoce y garantiza como derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para: *“acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México”*.

Por su parte, el apartado C del citado artículo de la Constitución, incluido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas y les otorga los mismos derechos que los pueblos y comunidades indígenas, con el fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Asimismo, los tratados internacionales establecidos para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación también establecen garantías para el derecho a la participación política.

Al respecto, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, prevé en el artículo 1, apartado 4, que las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos étnicos son necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos fundamentales; entre los cuales se comprenden los derechos políticos y electorales reconocidos constitucionalmente.

Asimismo, el artículo 29, inciso a) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, establece que los Estados Parte deben garantizar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás; presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos, y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno.

Lo anterior permite concluir que el establecimiento de acciones afirmativas para personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación está plenamente justificado, tanto constitucional, como convencionalmente, razón por la cual se traduce en una obligación para el legislador para establecerlas y, en caso de no estar legisladas, para las autoridades administrativas electorales, para llenar el vacío normativo

La siguiente problemática por dilucidar es cómo se deben de diseñar las acciones afirmativas; para lo cual resulta útil los lineamientos definidos para la paridad de género, pues como ya lo hemos dicho, todas las acciones afirmativas tienen sustento en los principios de igualdad material y no discriminación, razón por la cual resulta lógico aplicar las mismas reglas, en lo que resulte conducente.

Con base en todo lo expuesto, es posible concluir que los lineamientos mínimos de las acciones afirmativas establecidas en favor de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación son las siguientes:

- Deben establecerse para todos los cargos de elección popular, incluso para los unipersonales, como gubernaturas y presidencias municipales.
- El número de cargos a reservar debe fijarse, en la medida de lo posible, con base en la población perteneciente al grupo social discriminado, de acuerdo con la información contenida en los censos oficiales.
- La simple postulación no es suficiente, razón por la cual deben incluirse reglas para garantizar que las candidaturas de cada acción afirmativa sean competitivas, sobre todo en cargos unipersonales, en tanto que para órganos colegiados deben establecerse, además, medidas de ajuste en la asignación de representación proporcional.

La base de estos lineamientos es, justamente, la experiencia resultante de la implementación de la paridad de género, al ser las medidas que han permitido contar con órganos colegiados paritarios. Asimismo, el rubro pendiente son los cargos unipersonales, gubernaturas y presidencias municipales, en donde se han puesto en marcha reglas de competitividad, encaminadas a lograr condiciones de igualdad material en la participación, que se traduzcan en un mayor número de mujeres en esos cargos de elección popular.

Por esta razón, el último principio resulta de fundamental importancia, pues si bien la postulación es el comienzo para ocupar un cargo de elección popular, las acciones afirmativas deben diseñarse para que sean efectivas, esto es, permitir que las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación accedan a los puestos públicos. Limitarse a garantizar la postulación sin dar el siguiente paso hacia la efectividad de las medidas, implicaría atentar contra sus derechos de libre participación política, igualdad material y no discriminación.

Por otra parte, hay que estar atentos a la implementación de las acciones afirmativas, así como las características y necesidades propias que lleguen a surgir respecto de cada grupo en situación de discriminación, pues a la fecha se cuenta con poca información empírica sobre su implementación, así como sobre los espacios del poder real para personas pertenecientes a estos grupos. Lo anterior, con el fin de perfeccionar la efectividad de las medidas adoptadas para cada grupo.

Un diseño adecuado y la correcta implementación de las acciones afirmativas en favor de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación, será garantía para contar con gobernantes que realmente representen la diversidad de nuestra sociedad, el establecimiento de leyes y políticas públicas más justas e inclusivas, en beneficio de toda la población y, en general, el mejoramiento de la vida en sociedad.

Bibliografía

Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría general de la política*. 3ra ed. (coord. M. Bovero). Madrid, Trotta.

Bovero, Michelangelo. 2002. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid. Editorial Trotta.

Durango Álvarez, Gerardo. (2016). *Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia*." Revista de Derecho, núm.45, Barranquilla, Universidad del Norte Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85144617007>, (Consultado: 4 de Julio de 2022).

Dworkin, Ronald. 1984. *Los derechos en serio*. Barcelona. Editorial Ariel.

Ely, John Hart. 1997. *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Giménez Gluck, David. 1999. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Rawls, John. 1995. *Teoría de la justicia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Santiago Juárez, Mario. 2007. *Igualdad y acciones afirmativas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia. Vol. 1: El debate contemporáneo*. Madrid. Alianza Universidad.

Tamayo, Rolando. 2004. *Igualdad Jurídica* en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM.

Walzer, Michael. 1993. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México. Fondo de Cultura Económica.