

# **IMPACTO DE LAS MEDIDAS AFIRMATIVAS DE GÉNERO Y DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS**

PROCESO ELECTORAL FEDERAL  
2017-2018



## INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

**Dr. Lorenzo Córdova Vianello**

Consejeros Electorales

**Lic. Enrique Andrade González**

**Mtro. Marco Antonio Baños Martínez**

**Dra. Adriana Margarita Favela Herrera**

**Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas**

**Dr. Ciro Murayama Rendón**

**Dr. Benito Nacif Hernández**

**Dr. José Roberto Ruiz Saldaña**

**Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles**

**Mtro. Jaime Rivera Velázquez**

**Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez**

Secretario Ejecutivo

**Lic. Edmundo Jacobo Molina**

Titular del Órgano Interno de Control

**Lic. Jesús George Zamora**

Director Ejecutivo de Prerrogativas  
y Partidos Políticos

**Mtro. Patricio Ballados Villagómez**

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral  
y Educación Cívica

**Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto**

Autoría:

**Mtra. Teresa Hevia Rocha**  
(coordinadora)

**Dra. María del Carmen**  
**Alanis Figueroa**

**Mtra. Blanca Olivia**  
**Peña Molina**

Asistente de investigación:

**Lic. Marisol Vázquez Piñón**

Primera impresión,  
diciembre de 2019

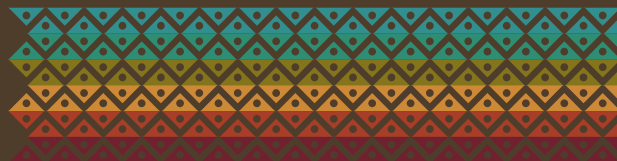
D.R. ©2019, Instituto Nacional  
Electoral

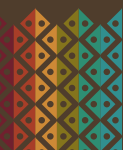
Viaducto Tlalpan núm. 100,  
esq. Periférico Sur  
Col. Arenal Tepepan  
C.P. 14610, Alcaldía Tlalpan,  
Ciudad de México

Se pone a disposición el  
presente material debido  
a su utilidad. El trámite del  
ISBN se concluirá una vez  
que finalice la suspensión  
temporal de actividades no  
esenciales recomendada por  
las autoridades sanitarias en  
el marco de la contingencia  
por el COVID-19.

Distribución gratuita.  
Prohibida su venta.

Los contenidos expresados en  
esta obra son responsabilidad  
exclusiva de sus autoras.





# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS AFIRMATIVAS DE GÉNERO EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO: Antecedentes: de las acciones afirmativas a la constitucionalización del principio de paridad</b>	<b>13</b>
El principio de paridad constitucional electoral en México	19
Aportes jurisprudenciales tras la reforma constitucional de 2014 en materia de paridad	29
De la paridad electoral a la paridad transversal constitucional	46
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: Acciones y mecanismos institucionales para el impulso y defensa de los derechos político-electorales de las mujeres</b>	<b>56</b>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018	60
Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política, en el marco del PEF 2017-2018	65
Colaboración en el cumplimiento de los objetivos del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México	67
Seguimiento al cumplimiento de la paridad en las entidades federativas	68
Intervención de las y los integrantes de la CTFIGyND en el caso de las renunciadas de candidatas en Chiapas y en Oaxaca	72
Informe de seguimiento al cumplimiento del principio de paridad de género en los Procesos Electorales Locales de 2019 y el Proceso Extraordinario de Puebla	74

Acciones de prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género _____	76
Seguimiento a la aplicación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en razón de género _____	78
Igualdad y no discriminación en la participación política _____	79
Seguimiento del presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres _____	81
Comunicación política con perspectiva de género _____	82
Monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en el Proceso Electoral Federal 2017-2018 en los programas que difunden noticias _____	83
<b>CAPÍTULO TERCERO: Candidaturas y resultados del proceso electoral federal 2017-2018 _____</b>	<b>86</b>
Candidaturas a los cargos de elección popular en disputa _____	86
Aplicación de medidas afirmativas de género _____	90
Candidaturas diputaciones por el principio de mayoría relativa _____	91
Candidaturas diputaciones por el principio de representación proporcional _____	108
Candidaturas senadurías por el principio de mayoría relativa _____	112
Candidaturas senadurías por el principio de representación proporcional _____	123
Sustituciones de candidaturas _____	126
Resultados electorales _____	134
Cámara de Diputados _____	134
Diputaciones de mayoría relativa _____	135
Diputaciones de representación proporcional _____	138
Cámara de Senadores _____	141
Senadurías por el principio de mayoría relativa _____	142
Senadurías por el principio de representación proporcional _____	146

**SEGUNDA PARTE**

EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS AFIRMATIVAS DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS EN EL PEF 2017-2018 _____	150
--	-----

<b>CAPÍTULO CUARTO: Análisis del proceso electoral a la luz del acceso paritario de mujeres y hombres indígenas a cargos de elección popular _____</b>	<b>151</b>
--	------------

Marco teórico. Personas indígenas y derechos políticos _____	154
--	-----

Perspectiva intercultural _____	154
---------------------------------	-----

El derecho a la consulta _____	157
--------------------------------	-----

El principio de autoadscripción _____	161
---------------------------------------	-----

Principio a la libre determinación _____	162
--	-----

Evolución normativa en México: reformas constitucionales _____	165
--	-----

Reforma Constitucional de 1991 _____	165
--------------------------------------	-----

Reforma Constitucional de 2001 _____	167
--------------------------------------	-----

Reforma Constitucional de 2015 _____	173
--------------------------------------	-----

Reforma Constitucional de 2019 _____	176
--------------------------------------	-----

Representación política indígena _____	186
--	-----

Datos sociodemográficos y electorales de personas indígenas en México _____	190
--	-----

La primera distritación con perspectiva étnica (2004-2005) _____	197
--	-----

Redistritación 2012-2013 _____	201
--------------------------------	-----

Redistritación 2017-2018 _____	202
--------------------------------	-----

La cuota indígena para las elecciones de 2018 y la sentencia del TEPJF _____	205
---	-----

Análisis de caso: Impugnación del Acuerdo que contempla la cuota indígena _____	206
--	-----

La identidad indígena y la pertenencia a comunidades, algunas reflexiones _____	212
--	-----

Propuesta de tipología para la documentación presentada con el objetivo de acreditar autoadscripción calificada _____	216
--	-----

Análisis de la documentación por entidad federativa _____	221
Análisis agregado de la documentación _____	233
Acreditaciones de instituciones reconocidas por Sistemas Normativos Indígenas _____	234
Acreditaciones de Ayuntamientos _____	236
Acreditaciones Externas _____	236
Tipos de documentos _____	237
Buenas prácticas en las acreditaciones _____	238
Controversias presentadas en distritos indígenas _____	240
Caso 1. Dos Comisariados Ejidales y documentación apócrifa ____	240
Caso 2. Rigor en la verificación de las pruebas _____	242
Caso 3. Acreditaciones con instituciones reconocidas por las comunidades indígenas _____	243
Caso 4. Paridad y postulación indígenas _____	244
Cuota indígena y paridad _____	249
Conclusiones _____	251
<b>CAPÍTULO QUINTO: Análisis del proceso electoral a la luz del acceso paritario de mujeres, hombres e indígenas a cargos de elección popular _____</b>	<b>255</b>
Retos planteados por el nuevo escenario de representación _____	255
Propuesta de medidas afirmativas a considerar en el marco del próximo proceso electoral _____	260
La agenda pendiente _____	265
<b>BIBLIOGRAFÍA _____</b>	<b>269</b>



# PRESENTACIÓN

7

Una de las facetas más visibles de la participación política en democracias representativas consiste en contender por un puesto de elección popular: buscar el voto de la ciudadanía y representarla. Por ello, los mecanismos para garantizar el acceso de todas las personas a la vida pública se han concentrado en las reglas de registro de candidaturas donde hemos atestiguado una evolución constante.

De las primeras reformas que aseguraron un número mínimo de mujeres en las candidaturas de los partidos políticos en 2002, a dieciséis años de distancia la realidad es otra: contamos con un principio de paridad consagrado en la Constitución —con disposiciones normativas cada vez más finas que acotan la posibilidad de simular su cumplimiento—, candidaturas independientes y acciones afirmativas para otro grupo que históricamente ha estado subrepresentado, las personas indígenas.

El libro que tiene el lector en sus manos es un estudio analítico de estos avances que, como se verá, han sido de gran relevancia y muestran un cambio respecto al proceso electoral federal anterior, pues más allá de los agregados que dan cuenta de un Congreso de la Unión con el mayor número de mujeres en la historia, el Instituto Nacional Electoral dio especial atención a que a lo largo del proceso siempre se adoptara el criterio que maximizara la participación de las mujeres: en el diseño de reglas paritarias para las candidaturas al Senado —por ejemplo, determinando que todas las listas de representación proporcional debían ser encabezadas por mujeres—; en el registro de candidaturas de los partidos políticos y coaliciones observando los niveles de votación, en la sustitución de candidaturas y, por primera vez, también dentro de las candidaturas reservadas a personas indígenas en 13 distritos del país.

El parteaguas de esta participación política más igualitaria e incluyente fue, sin lugar a dudas, la reforma político-electoral de 2014. Los primeros resultados fueron patentes en las elecciones intermedias de 2015 los cuales se analizaron bastamente en el libro *Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*.

En ese sentido, el presente texto complementa el trabajo realizado y permite seguir brindando al público información sobre la aplicación del principio de paridad y, de forma integral, conocer el trabajo de las autoridades electorales para ampliar la participación igualitaria de todas y todos.

Agradecemos a la Mtra. Teresa Hevia, coordinadora de la obra, a la Mtra. Blanca Olivia Peña Molina y a la Dra. María del Carmen Alanís, pues con los resultados de su investigación el Instituto tiene elementos adicionales para valorar y proponer criterios novedosos que contribuyan al aumento de la participación de mujeres e indígenas en el Poder Legislativo.

**Instituto Nacional Electoral**





# INTRODUCCIÓN

9

**E**l Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014, incorporó la obligación de postular candidaturas con paridad de género a cargos de elección popular para integrar el Senado, la Cámara de Diputados y los Congresos locales de las entidades federativas.

Este mandato quedó reglamentado en dos de las nuevas leyes electorales emanadas de la propia reforma: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). En la primera, se estableció la obligación de todas las entidades federativas para reformar sus constituciones políticas y leyes electorales para armonizarlas con los cambios introducidos en la Constitución federal.


Esta regulación se aplicó por primera vez en las elecciones federales de 2015, dando como resultado un aumento de 5.4 puntos porcentuales en la representación de mujeres en la Cámara de Diputados, quienes pasaron de ocupar 185 (37%) curules en 2012 a 212 (42.4%) en 2015; en tanto que, en el Senado, con la cuota de 40% vigente en las elecciones de 2012, la representación femenina alcanzó 32.8%, contra 17.2% en 2006.

Si bien el avance fue considerable, ni las instituciones electorales ni el movimiento amplio de mujeres se dieron por satisfechos, sino que continuaron implementando medidas orientadas a materializar la paridad en el acceso de las mujeres a los cargos federales de representación popular.

Dichas medidas rindieron los frutos esperados, pues la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, instalada al término del Proceso Electoral federal 2017-2018 (PEF), fue integrada por 48.2% diputadas y 49.2% senadoras, colocando a México en el cuarto lugar mundial<sup>1</sup> de representación política de las mujeres. Adicionalmente, hubo un avance importante en los Con-

---

<sup>1</sup> Cifras actualizadas de la Unión Interparlamentaria a septiembre de 2019 muestran que Andorra ocupa la cuarta posición, desplazando a México al quinto lugar. Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019>



gresos estatales que se equiparó al ámbito federal, y destacando también los cabildos de los ayuntamientos, donde por décadas la representación femenina se mantuvo debajo del 9%.

La trascendencia y velocidad relativa de los logros alcanzados justifican ampliamente su consignación y análisis, por un lado, porque representan un cúmulo de buenas prácticas a ser compartidas con los países de América Latina y del mundo; y, por otro, porque pueden orientar una agenda legislativa tendente a plasmar en las leyes las acciones afirmativas incorporadas en los lineamientos y sentencias de los órganos electorales, así como servir de guía a las entidades federativas que aún tienen pendientes reformas legislativas en la materia.

El presente estudio tiene como objetivo la identificación y el análisis del impacto de las medidas afirmativas de género en la conformación de las candidaturas a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) en el PEF 2017-2018 respecto a la integración final de ambos órganos; así como la inclusión, por primera vez, de diputaciones exclusivas para candidaturas indígenas.

El trabajo está dividido en dos partes. La primera desarrolla el impacto de las medidas afirmativas de género en el registro de candidaturas en el PEF 2017-2018 y la segunda, el impacto de las medidas afirmativas de personas indígenas en el mismo proceso.

El capítulo uno de la primera parte expone los antecedentes y revisa el proceso que inició con la cuota de género para arribar unos años después a la constitucionalización del principio de paridad; incluye, también, el recuento de los aportes jurisprudenciales que realizó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tras la reforma constitucional de 2014 en materia de paridad.

Aunque excede el periodo de análisis del PEF 2017-2018, es importante incluir en este capítulo los contenidos de la reforma constitucional de junio de 2019 en materia de paridad transversal o, como se le ha llamado, de paridad en todo, en tanto que constituye un parteaguas en la manera de entender y distribuir el poder político entre hombres y mujeres en democracia, y sienta las bases para los sucesivos procesos electorales.

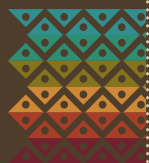
Posteriormente, el capítulo dos describe las acciones y los mecanismos que las instituciones electorales -y particularmente el INE- han puesto en marcha para garantizar y proteger el ejercicio y defensa de los derechos políticos de las mujeres. Se centra, por un lado, en el análisis del Acuerdo INE/CG508/2917, que establece los criterios de aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas para el PEF 2017-2018; y, por otro, en las iniciativas de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y no Discriminación (CTFIGyND) del Instituto, a través de la cual se ha buscado incidir de manera más estructural y de largo plazo en la promoción y defensa de los derechos políticos de las mujeres.

El capítulo tres concentra los detalles del proceso electoral, desde la asignación de candidaturas y las sustituciones hasta los resultados, revisando la aplicación de las reglas de paridad plasmadas en la Constitución, la legislación electoral y las medidas afirmativas aprobadas por el Consejo General en el Acuerdo arriba citado.

En la segunda parte de este trabajo, que en sí mismo es un estudio completo, se expone la acción afirmativa indígena concebida por el Consejo General y ratificada, con una pequeña modificación, por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-726/2017. Se presenta el marco teórico referido a los derechos políticos de las personas indígenas y la evolución normativa en México, que abarca cuatro reformas constitucionales; incluye también información sobre la representación política indígena y datos sociodemográficos y electorales de este sector de la población en México.

Posteriormente, se explica la acción afirmativa indígena para el PEF 2017-2018 y la sentencia del TEPJF arriba mencionada. Enseguida, se presenta una propuesta de tipología para la documentación presentada con el objeto de acreditar la autoadscripción calificada, para después centrarse en la cuota indígena y la paridad.

Finalmente, el capítulo cinco retoma los retos planteados por el nuevo escenario de representación, y concluye con una serie de propuestas de medidas afirmativas a considerar en el marco del próximo proceso electoral.



# **EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS AFIRMATIVAS DE GÉNERO EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018**



# CAPÍTULO PRIMERO

## Antecedentes: de las acciones afirmativas a la constitucionalización del principio de paridad

**L**a historia del reconocimiento constitucional al estatuto de ciudadanía de las mujeres mexicanas data del siglo pasado y se extiende hasta la actualidad. El derecho al sufragio femenino constituyó un primer paso que se materializó con la reforma a la carta magna publicada el 17 de octubre en 1953.<sup>1</sup> Una vez conquistado el derecho a votar y ser votadas, y por un lapso de tiempo que comprende poco más de cuarenta años, los porcentajes

---

<sup>1</sup> Previamente, el 12 de febrero de 1947, se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser electas pero solo en los comicios municipales; el Artículo 115 Constitucional dejó establecido que: *"En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"*.

de participación política de las mujeres constituyen la evidencia empírica para afirmar que su presencia en el Senado y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue más *simbólica*<sup>2</sup> que representativa.

Al inicio de la década de los noventa, los porcentajes de diputadas y senadoras fueron desalentadores. Por ejemplo, el porcentaje de diputadas electas en la LIV Legislatura<sup>3</sup> fue de 11.8% y en la LX Legislatura descendió tres puntos porcentuales, a 8.8%. Una situación similar se presentó de la LVII a la LVIII Legislaturas, donde de un 17.4 el porcentaje bajó a 16 por ciento. En cuanto al Senado, también se observó una tendencia a la baja de la LIV a la LV Legislaturas con 15.6 a 4.6 respectivamente, con una diferencia de once puntos porcentuales. Durante este mismo periodo, el Estado mexicano celebró importantes convenios internacionales en materia de protección de los derechos políticos de las mujeres tales como la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*, la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*, y la *Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer*. Sin embargo, los compromisos implícitos no se reflejaron en el ejercicio de cargos de elección popular.

Cuadro 1.1 Porcentaje de diputadas y senadoras en el Congreso de la Unión

Cámara de Diputados	Porcentaje	Senado	Porcentaje
Legislatura	% Diputadas	Legislatura	% Senadoras
XLII 1952-1955	0.6		
XLIII 1955-1958	2.4		

2 Drude Dahlerup se refiere a la ‘mujer símbolo’ como aquella que se encuentra sola en un grupo masculino, a la cual se le considera representante de todas las mujeres; si falla, fallan las mujeres, caso contrario si falla un hombre, la institución (el partido político por ejemplo) solo lo sustituye sin que se vincule su género al desempeño de funciones. El concepto de ‘masa crítica’ alude al tamaño de un grupo minoritario para ejercer liderazgo y poder, que para el caso de mujeres en espacios de toma de decisiones se considera como mínimo un 30 por ciento para ganar influencia.

3 Una legislatura es el periodo de tres años en la que las personas electas para formar parte de la Cámara de Diputados y el Senado de la República ejercen el Poder Legislativo de la Unión, en el cual deberán cumplir con las atribuciones que les otorga la Constitución. Los senadores/as ejercen su periodo en dos legislaturas consecutivas, y los diputados en una sola. A partir de la reforma político electoral del 2014, los diputados pueden reelegirse hasta por tres periodos adicionales, durando un total de 12 años en el cargo. Los senadores por un periodo adicional para de igual forma durar 12 en su escaño.



Cámara de Diputados	Porcentaje	Senado	Porcentaje
Legislatura	% Diputadas	Legislatura	% Senadoras
XLIV 1958-1961	4.9		
XLV 1961-1964	4.4		
XLVI 1964-1967	6.7	XLVI-XLVII 1964-1970	3.12
XLVII 1967-1970	6.7		
XLVIII 1970-1973	7	XLVIII-XLIX 1970-1976	3.12
XLIX 1973-1976	8.2		
L 1976-1979	11.3	L-LI 1976-1982	6.25
LI 1979-1982	8.2		
LII 1982-1985	11.2	LII-LIII 1982-1988	9.37
LIII 1985-1988	10.7		
LIV 1988-1991	11.8	LIV-LV 1988-1991	15.6
LV 1991-1994	8.8	LV 1991-1994	4.6
LVI 1994-1997	14.1	LVI 1994-1997	12.5
LVII 1997-2000	17.4	LVII 1997-2000	14.8
LVIII 2000-2003	16	LVIII 2000-2003	15.6
LIX 2003-2006	22.6	LIX 2003-2006	18.8
LX 2006-2009	23	LX 2006-2009	16.4
LXI 2009-2012	28	LXI 2009-2012	17.2
LXII 2012-2015	37	2012-2015	32.8

**Fuente:** Elaboración propia con información de las páginas electrónicas de la Cámara de Diputados y el Senado.

A la luz de la asimetría de escaños y curules entre hombres y mujeres en la más alta tribuna del país, distintos grupos feministas, frentes, redes u organizaciones no gubernamentales, demandaron por distintas vías la necesidad de incrementar la participación femenina en cargos de elección

popular, motivo por el cual el foco de atención se dirigió hacia los métodos de selección de candidaturas al interior de los partidos políticos, principal obstáculo para dar cabal cumplimiento a que un número mayor de mujeres pudiesen ser postuladas y resultar electas (Hevia; 2015:18).

El estatuto constitucional de ciudadanía de las mujeres para votar y ser electas (voto activo y pasivo respectivamente), se encontraba muy lejos de traducirse en igualdad de oportunidades, trato y resultados. Era necesario reformar el marco regulatorio electoral para elevar el estándar de protección: la vía que se consideró idónea fue la adopción del mecanismo de cuota de género.<sup>4</sup>

Como resultado de sucesivas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),<sup>5</sup> se incorporaron distintas disposiciones regulatorias para aumentar las posibilidades de elección de un mayor número de mujeres en el ámbito federal progresivamente. El COFIPE fue reformado en cuatro ocasiones para incorporar criterios tendientes a garantizar mayor equidad de género en la postulación a cargos de elección popular del ámbito federal.

## Cuadro 1.2 Reformas al COFIPE y diseño de cuota de género

Año de reformas al COFIPE	Principales características del diseño de cuota de género
1993	Recomendación a los partidos de promoción de un mayor número de mujeres en procesos electorales, pero sin carácter de obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento.

**4** Las cuotas de género tuvieron como objetivo fundamental, ampliar las bases de la representación política. En México se adoptaron a partir de una recomendación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 con las siguientes características: a) se estableciera como un sistema de cuotas legislativas y no de cuotas constitucionales, y b) aplicara en la fase de postulación de candidaturas a cargos de elección popular y no para asegurar un número de escaños en los parlamentos.

**5** Como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.



Año de reformas al COFIPE	Principales características del diseño de cuota de género
1996	Recomendación de no postular más de 70% candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento.
2002	Cuota 70/30 candidaturas a diputados y senadores MR y RP, y en listas plurinominales en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. Incluye sanciones por incumplimiento. Se exenta a los partidos cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR se efectúe por voto directo.
2008	Cuota 60/40 candidaturas a diputados y senadores MR y RP. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada segmento de cinco habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada. Se mantienen sanciones por incumplimiento. Se modifica el criterio de excepción al cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR sea resultado de un proceso democrático de acuerdo a estatutos internos de los partidos políticos.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; COFIPE, México, ediciones 1994, 1997, 2002 y 2008. Cfr. INE; [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/abrir.html#](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/abrir.html#)

*No fue sino hasta la reforma efectuada en el año 2002 que fue incluida la cuota 30/70 por ciento de candidaturas a la Cámara de Diputados y el Senado con carácter de obligatoriedad, a excepción de candidaturas de mayoría relativa seleccionadas por método de voto directo al interior de los partidos. El Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, con vigencia en esos años) también incluyó alternancia de género en listas en los tres primeros segmentos y sanciones por incumplimiento. Seis años después, en 2008, el umbral de la cuota se elevó a 40 por ciento y añadió que las listas por el principio de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidaturas con dos candi-*



*daturas de género distinto manteniendo sanciones a los partidos con la negativa de registro por incumplimiento a este criterio. Pese estos cambios hay que subrayar que la reforma efectuada al COFIPE en el año 2008, no eliminó la excepción al cumplimiento a la cuota por el principio de mayoría relativa, solo modificó el criterio, en este caso, de candidaturas resultado de voto directo a un método de selección democrático (Artículo 219); criterio que fue considerado injustificable e inaplicable por la vía de una Sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012. (ONUMJERES/IDEA/PNUD; Atenea; 2017: 39).*

Estudios realizados sobre el impacto de las cuotas de género<sup>6</sup> en el ámbito federal coinciden en que la *masa crítica*<sup>7</sup> de legisladoras electas no siguió una tendencia lineal o ascendente pues presentó, como ya se indicó, decrementos porcentuales entre legislaturas en ambas cámaras,<sup>8</sup> emperó las cuotas, como medida afirmativa compensatoria de carácter temporal, allanaron el camino para transitar a una reforma de mayor alcance (Ortiz y Scherer; 2004:41, Hevia; 2015:16, González y Gilas; 2016:101).

En resumen, los cambios consignados en el marco regulatorio electoral por la vía de sucesivas reformas, la exigencia, vigilancia y protección por la autoridad electoral administrativa para su cumplimiento y la impartición

---

<sup>6</sup> INE. Breve cronología sobre cuotas y paridad de género en México, consulta 18 octubre 2019. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>

<sup>7</sup> La teoría de la Masa Crítica impulsada por Drude Dahlerup, sostiene que el impacto de un grupo minoritario se determina por el peso relativo que tenga dentro de un colectivo más amplio. Cuando el grupo alcanza un tamaño determinado o condición de “masa crítica”, estará en condiciones de imponer cambios en la cultura y las normas institucionales, marcando una diferencia sustantiva en los parlamentos y dando lugar a la “representación sustantiva o cualitativa”. Dahlerup agrega que incrementar el número de mujeres no constituye, per se, una masa crítica, ya que se esperaría que dicho grupo sea capaz de cambiar los modos de la política para que sea favorable a las mujeres, siendo condición indispensable que medie voluntad y alianzas políticas para ello.

<sup>8</sup> Por ejemplo: El porcentaje de diputadas electas en la LIV Legislatura fue de 11.8 por ciento, y para la LX Legislatura descendió a 8.8 por ciento. Igual revés se presentó de la LVII a la LVIII Legislaturas, donde de un 17.4 el porcentaje bajó a 16 por ciento. No fue sino a partir de la LVIX Legislatura que la masa crítica de diputadas electas presenta una tendencia incrementalista. Caso similar se presentó en la tendencia observada en el Senado, particularmente el decremento observado de la LIV a la LV Legislaturas con 15.6 a 4.6 respectivamente, con una diferencia de once puntos porcentuales.



de justicia electoral con perspectiva de género como garantía de los derechos políticos de las mujeres, constituyeron los pilares sobre los cuales fue posible abandonar el gradualismo de la cuota y conducir los esfuerzos hacia la paridad electoral constitucional.

## El principio de paridad constitucional electoral en México

El 11 de octubre de 2013, en el marco de la conmemoración del LX aniversario del sufragio femenino en México, la Presidencia de la República envió al Senado una iniciativa de reforma al COFIPE con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos políticos mediante el establecimiento de instrumentos más eficaces para la integración de las mujeres a los cargos de elección popular. La iniciativa incluía los siguientes criterios: a) suplencia del mismo género en candidaturas a diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional (Art. 218); b) paridad en candidaturas de mujeres y hombres, propietarias y suplentes (Art 219); c) eliminación de la excepción al cumplimiento de la paridad estricta según método de elección democrático en candidaturas de mayoría relativa; y d) integración de listas de candidaturas plurinominales con alternancia de género, compuestas por fórmulas de candidaturas propietarias y suplencias de un mismo género (Art. 220).<sup>9</sup>

El 5 de diciembre del 2013, en el contexto del 'Pacto por México',<sup>10</sup> que contemplaba una amplia reforma constitucional en materia político-electoral y con el consenso de 81% de votos a favor, la Cámara de Diputados

---

<sup>9</sup> SEGOB. Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del COFIPE, 11 de octubre de 2013.

<sup>10</sup> El Pacto por México fue un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social; fue firmado el 2 de diciembre de 2012. Se materializó durante la presidencia de Enrique Peña Nieto y contó con la firma de los tres partidos políticos más importantes el PAN, el PRI y el PRD. El Pacto por México destacó tres ejes: fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas y logró cinco acuerdos: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. Liga disponible en <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>



aprobó en lo general el dictamen<sup>11</sup> de reforma más ambicioso y no menos controversial por su alcance, para finalmente ser promulgada por el Ejecutivo Federal el 10 de febrero del 2014 con la siguiente redacción:

*Artículo 41, fracción I, segundo párrafo, [...] Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales [...] (CPEUM; 2014).*

La inclusión del principio de *igualdad sustantiva y efectiva* en materia electoral superó toda expectativa, ya que no solo obligó a la aplicación del criterio de paridad de género en candidaturas a cargos de elección de las Cámaras de Diputados y el Senado, sino que amplió su ejecución con carácter de obligatoriedad en candidaturas a diputaciones de los congresos locales, otorgando facultades a las autoridades electorales estatales de sancionar con la negativa de registro de candidaturas a los partidos o coaliciones que incumplieran. Con ello se alcanzaba el máximo estándar de protección de los derechos políticos de las mujeres mexicanas como precepto constitucional, colocando a México entre los países de América Latina y el Caribe (ALyC) que ya lo habían adoptado.

---

<sup>11</sup> Cfr. Senado de la República, LXII Legislatura. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; DE REFORMA DEL ESTADO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL; México, 2 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2809>

Cuadro 1.3 Principio de paridad de género 2014  
en la LGIPE y la LGPP

Año	Fecha publicación original de la ley	Fecha reforma cuota de género	Criterio aprobado	Mandato de posición	Excepción	Sanciones por incumplimiento
2014	23 de mayo de 2014	23 de mayo de 2014	Obligación de postular 50/50 por ciento candidaturas a senadurías y diputaciones federales ámbito federal y congresos locales	Integración de lista por el principio de RP con alternancia y suplencia del mismo género (fórmula completa)	Ninguna	Con sanciones por incumplimiento  Negativa de registro de candidaturas.

#### Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

**Art. 7.** "1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular."

**Art. 14.** "... 4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.  
5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género."

**Art. 232.** "... 2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.



Año	Fecha publicación original de la ley	Fecha reforma cuota de género	Criterio aprobado	Mandato de posición	Excepción	Sanciones por incumplimiento
2014	23 de mayo de 2014	23 de mayo de 2014	Obligación de postular 50/50 por ciento candidaturas a senadurías y diputaciones federales ámbito federal y congresos locales	Integración de lista por el principio de RP con alternancia y suplencia del mismo género (fórmula completa)	Ninguna	Con sanciones por incumplimiento  Negativa de registro de candidaturas.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros..."

**Art. 233.** "... 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley."

**Art. 234.** "... 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista."

**Art. 235.** "... 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.



Año	Fecha publicación original de la ley	Fecha reforma cuota de género	Criterio aprobado	Mandato de posición	Excepción	Sanciones por incumplimiento
2014	23 de mayo de 2014	23 de mayo de 2014	Obligación de postular 50/50 por ciento candidaturas a senadurías y diputaciones federales ámbito federal y congresos locales	Integración de lista por el principio de RP con alternancia y suplencia del mismo género (fórmula completa)	Ninguna	Con sanciones por incumplimiento  Negativa de registro de candidaturas.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.”

**Art. 241.** “... 1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;

b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta Ley, y c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

**Art. 364.** “1. Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.”



Año	Fecha publicación original de la ley	Fecha reforma cuota de género	Criterio aprobado	Mandato de posición	Excepción	Sanciones por incumplimiento
2014	23 de mayo de 2014	23 de mayo de 2014	Obligación de postular 50/50 por ciento candidaturas a senadurías y diputaciones federales ámbito federal y congresos locales	Integración de lista por el principio de RP con alternancia y suplencia del mismo género (fórmula completa)	Ninguna	Con sanciones por incumplimiento  Negativa de registro de candidaturas.

### Ley General de Partidos Políticos

**Art. 3.** "...3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos.

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

**Art. 25.** "Son obligaciones de los partidos políticos...

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales".

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

El extenso, amplio y diverso contenido de la iniciativa de decreto aprobada incluyó, como tareas impostergables, la necesidad de elaborar la LGIPE, en sustitución del COFIPE, y la LGPP en la que deberían establecerse: "(...) *las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legis-*





*ladores federales y locales, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.”* (Gaceta Parlamentaria No. 3920-IX; 2014:48). Atendiendo a esa disposición, el Congreso de la Unión dio paso a la aprobación de la legislación secundaria en materia político-electoral. Los partidos formularon distintas propuestas con puntos de coincidencia que fueron incorporados al nuevo marco regulatorio, entre los que se encontraba el criterio de paridad (Peña; 2014).

La LGIPE y la LGPP fueron aprobadas por amplia mayoría en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados y entraron en vigor después de su publicación en la Gaceta Parlamentaria el 15 de mayo de 2014.<sup>12</sup> En materia de derechos y reglas de paridad con carácter de obligatoriedad para los partidos o coaliciones políticas, la legislación secundaria incorporó los siguientes preceptos:<sup>13</sup>

### Cuadro 1.4 Preceptos en materia de paridad de género en la LGIPE

Criterio	Contenido
Derecho al sufragio	Votar en las elecciones constituye un derecho de hombres y mujeres y una obligación para los partidos de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad para tener acceso a cargos de elección popular (Artículo 7).
Tipo de candidaturas	Aplicación del principio de paridad para candidaturas a cargos de elección popular para integrar ambas Cámaras, los Congresos locales y la ALDF; obligación aplicable a los partidos, coaliciones y también a la nueva figura de candidaturas independientes (Artículos 14, 233 y 234).

**12** La LGIPE fue aprobada con 381 votos a favor, 62 en contra y 11 abstenciones; en el caso de la LGPP la votación fue de 391 a favor, 39 en contra y 1 abstención. Ambas leyes fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el día 15 de mayo de 2014. También se modificaron cuatro normas vigentes: la General de Delitos Electorales, General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

**13** El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”; [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014)

Criterio	Contenido
Suplencia de género	Las fórmulas de candidaturas para las Cámaras de Diputados y Senadores deberán conformarse con personas del mismo género, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional (Artículos 14 y 234).
Alternancia de género	Se mandata que, en la integración de listas de representación proporcional, además de la suplencia del mismo género, éstas se integren en forma alternada hasta agotar cada lista como garantía al principio de paridad. Este criterio aplica también en las fórmulas de candidaturas para el Senado (Artículo 234).
Usos y costumbres	Deberán garantizarse la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la CPEUM, las constituciones locales y leyes aplicables (Artículo 26).
Sanciones	Se enfatiza la facultad del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales (OPL) para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad; esto es, más del 50 por ciento, exigiendo sustitución improrrogable en un plazo establecido y, de no ser sustituidas, sancionarán con la negativa de registro (Artículos 232 y 241).

**Fuente:** Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación; [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)

Por lo que atañe a la LGPP, los criterios más importantes en materia de protección y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres son los siguientes:<sup>14</sup>

**14** Hasta antes de la reciente reforma político-electoral México era uno de los pocos países en América Latina que no contaba con una ley de partidos políticos; los derechos y obligaciones se encontraban en el Libro Segundo, Artículo 211.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Las disposiciones en materia de métodos o procedimientos para selección de candidaturas o ‘elecciones internas o primarias’ se sujetaban al contenido de los estatutos de los partidos. La norma contemplaba la exigencia de que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso electoral federal, cada partido debería determinar el procedimiento de selección de candidaturas y comunicarlo al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG-IFE), indicando el mecanismo a utilizar, fecha de convocatoria, plazos, órganos responsables de su conducción y vigilancia, aspectos que la ley no incluía.



## Cuadro 1.5 Preceptos en materia de paridad en la LGPP

Criterio	Contenido
Obligaciones	Promover valores cívicos y cultura democrática en niños, niñas y adolescentes, así como la participación efectiva de hombres y mujeres en integración de órganos internos y candidaturas. Determinar criterios y hacerlos públicos para garantizar paridad de género en ambas Cámaras, Congresos locales y ALDF. Inadmisión de criterios que discriminen asignación de candidaturas en distritos perdedores para un solo género. Garantizar la paridad de género en candidaturas (Artículos 3, 25, 37).
Derechos de la militancia	Los partidos políticos deberán establecer los derechos de su militancia, entre los que se incluirán, al menos, tres casos: a) participación personal y directa o por medio de delegados en las asambleas, consejos, convenciones o equivalentes para la toma de decisiones internas; b) postulación como candidato a cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección (internas primarias), para lo cual deberán cumplir con los requisitos que se establezcan en disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido; c) postulación como dirigente del partido o cualesquier otro empleo o comisión al interior de acuerdo a los requisitos establecidos en los estatutos (Artículo 40).
Financiamiento capacitación mujeres	Incremento del 2 al 3 por ciento de financiamiento ordinario del partido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Asimismo, se precisan los rubros en los que deberán aplicarse los recursos destinados a estas actividades (Artículos 51 y 73).

**Fuente:** Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación; [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014).



En el dictamen aprobado, se instruye a los congresos locales iniciar procesos de armonización constitucional y legal para incluir el principio de paridad de género: *“las leyes electorales federal y locales 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”* (CPEUM; Artículo 105, Fracción II, inciso F). Esta disposición se cumplió paulatinamente en tiempo y forma en las entidades federativas, ampliando el mandato de 50/50 por ciento de género en candidaturas para integrar los ayuntamientos.<sup>15</sup> El análisis de contenido de las leyes secundarias aprobadas permite afirmar que la inclusión del principio de igualdad sustantiva materializado en el criterio de paridad de género constituyó, *de jure y de facto*, una ampliación al estatuto de ciudadanía de las mujeres mexicanas (Partida; 2017: 45).

*La paridad es un principio y una regla constitucional, con criterios horizontales exigen asegurar la paridad en el registro de las candidaturas y verticales impulsando la postulación de candidaturas de los órganos de elección popular que es incorporado en la Constitución mexicana en el año 2014. La primera vez que fue implementada esta reglamentación fue en el Proceso Electoral de 2014-2015. La paridad es la igualdad sustantiva entre sexos; es una medida permanente que logra la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública. (INE, Evolución normativa en México, disponible en <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>).*

Con la aprobación del mandato de paridad constitucional electoral, las leyes secundarias y su armonización en los marcos regulatorios del ámbito de los gobiernos subnacionales, México atendió a una de las recomendaciones formuladas por la CEDAW en el año 2012 sobre la protección de los derechos políticos de las mujeres.

---

<sup>15</sup> Las nuevas reglas previstas en las leyes electorales locales dieron cabida a la inclusión de dos principios fundamentales para garantizar el principio de paridad constitucional: *la paridad horizontal y la paridad vertical*. La paridad horizontal constituye un criterio con carácter de obligatoriedad, que consiste en postular a postular candidaturas paritarias 50/50 por ciento mujeres y hombres, atendiendo al número total de municipios existentes en cada entidad federativa. La paridad vertical obliga, por su parte, a la integración con alternancia de género en las listas de candidaturas para integrar los cabildos, por ambos principios, de tal suerte que permita garantizar representación equilibrada entre ambos géneros.

# Aportes jurisprudenciales tras la reforma constitucional de 2014 en materia de paridad

En el año 2011 la CPEUM fue objeto de una reforma de gran trascendencia que tuvo como propósito modificar la conceptualización, integración y alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos para las autoridades mexicanas; el Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 1º. mandata que:

- 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la Ley. (...).*
- 2. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen **étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil** o cualesquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> SEGOB. Diario Oficial de la Federación; disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)



El denominado *bloque de constitucionalidad* resultado de esta reforma, el criterio hermenéutico de interpretación pro persona,<sup>17</sup> los principios de los derechos humanos y las obligaciones que de estos derivan, han permitido la conformación de un *corpus iuris* de derechos humanos en México a la luz del *corpus iuris* del derecho internacional, que son vinculantes y están vigentes en el país.<sup>18</sup> Por ello, México cuenta con una amplia jurisprudencia que ha permitido fortalecer la doctrina en materia de derechos políticos con perspectiva de género, de tal suerte que su estudio y exigencia a las y los impartidores de justicia electoral se encuentran consignadas en un extenso número de sentencias, tesis y jurisprudencias, para que la interpretación de las normas encuentren en los fallos judiciales su máxima expresión de tutela del principio constitucional de igualdad y no discriminación.

De los mandatos constitucionales y legales se desprenden los ámbitos de competencia del derecho a la igualdad de oportunidades, trato y resultados. El primero alude a la *paridad como principio jurídico* o parámetro de interpretación que no acepta pacto en contrario. El segundo concierne a la *paridad como regla procedimental* que se traduce en la aplicación de criterios, reglas y procedimientos para cumplir con la obligación de postular 50/50 por ciento mujeres y hombres a cargos de elección popular sin excepción. La

---

**17** SCJN: PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. 2007561. 1a. CCCXXVII/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Pág. 613. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2007/2007561.pdf>

**18** *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*. Adoptó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, preámbulo; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, artículos 2.1, 3 y 26; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, artículo 24; *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, preámbulo y artículo 2; *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, artículo 1; *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, artículo 1; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101; CDH. *Observación General No. 4, Artículo 3 - Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos*, 1981; CDH. *Observación General No. 18, No discriminación*, 1989; CDH. *Observación General No. 28, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, 2000.

tercera dimensión es concebir el principio de *paridad como un derecho*, constituyéndose en una variedad de recursos de impugnación que los partidos, candidatos, candidatas y ciudadanía en general, pueden hacer valer frente a las autoridades electorales jurisdiccionales de los ámbitos federal y local.

### Cuadro 1.10 Dimensiones, obligaciones y ámbitos de responsabilidad institucional del mandato de paridad constitucional

Dimensiones	Ámbito de responsabilidad institucional
Paridad como principio	Para el Estado mexicano en su conjunto, tres poderes y niveles de gobierno, los partidos y actores políticos en particular, el principio de igualdad es una norma de orden público que no admite pacto en contrario.
Paridad como derecho	Para las autoridades electorales jurisdiccionales (Tribunales Estatales, Salas Regionales, Sala Especializada y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la de garantizar que las personas puedan hacer valer sus derechos frente a tribunales contra todo tipo de violación, trato discriminatorio o violencia política que los afecte.
Paridad como regla procedimental	Para las autoridades electorales administrativas como el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante INE y OPLES respectivamente), la aplicación de la norma se traduce en respeto, protección y garantía de la aplicación irrestricta del mandato de paridad en candidaturas.

**Fuente:** Elaboración propia.

Si bien los resultados obtenidos en los dos últimos procesos electorales federales confirman el inusitado incremento en el número de mujeres electas a cargos de elección popular, éste ha sido consecuencia directa de las reformas efectuadas al texto constitucional y la legislación secundaria en materia electoral. Empero, los cambios observados no tendrían sustento jurídico y procedimental sin la intervención de una la autoridad constitucional autónoma en materia electoral, que tiene como función primordial hacer valer los derechos alcanzados en la norma a través de



la emisión de sentencias, tesis y jurisprudencias. Dicho lo cual, el *corpus iuris* para juzgar con perspectiva de género se ha erigido como un campo de conocimiento que debe continuar permeando a quienes son sujetos de derechos, siguiendo en todo momento los principios de constitucionalidad, convencionalidad y pro-persona en materia de derechos humanos.

Esto es así porque los principios y obligaciones en materia de derechos humanos son herramientas para realizar un análisis exhaustivo del derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que, a través de su conocimiento y en su aplicación, se está en condiciones de realizar una interpretación conforme o más favorable a la persona, particularmente a las mujeres.

*La teoría de género, tan desarrollada en nuestro tiempo, nos ha enseñado que no se puede comprender ningún fenómeno social si no se lo analiza desde la perspectiva de género y que ésta generalmente implica reconceptualizar aquello que se está analizando. Así, para hablar del derecho desde la perspectiva de género, habría que reconceptualizar lo que entendemos por derecho. Esta reconceptualización tendría que ser de forma tal que nos permitiera ver los efectos de las diferentes manifestaciones del género en su definición, principios y práctica. Esto implica que hay que expandir aquello que se consideraba propiamente derecho para incluir en él, entre otros elementos, aquellos que determinan cuándo, cómo y quién accede a la administración de justicia, así como una redefinición de lo que es la justicia que el derecho debe buscar. (Facio; 2002: 85).*

En México, las autoridades electorales jurisdiccionales<sup>19</sup> disponen de un sólido *corpus juris* en materia de cuota y paridad de género materializado en jurisprudencia y tesis para dar mayor certeza a los fallos judiciales como garantía al ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres. En el periodo que comprende siete años (2012-2019), la Sala Superior TEPJF ha aprobado 18 jurisprudencias en esta materia.

---

<sup>19</sup> El sistema de impartición de justicia en materia electoral se encuentra conformado de la siguiente forma: la máxima autoridad recae en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en un nivel inmediato inferior se identifica la existencia de cinco Salas Regionales (con sedes en Guadalajara, Monterrey, Xalapa, CDMX y Toluca) y una Sala Regional Especializada con sede en CDMX. En el ámbito de las entidades federativas se cuenta con tribunales estatales electorales que constituyen la primera instancia para interponer recursos de impugnación cuando se estiman violaciones a los derechos, tanto de los partidos como de la propia ciudadanía.



La primera Jurisprudencia fue publicada en el año 2012 bajo el rubro “*Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género*”.

### Cuadro 1.11 Jurisprudencia aprobada en 2012

Clave	Rubro	Expedientes
16/2012	Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género. <sup>20</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12624/2011 y acumulados</i></li> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-475/2012 y acumulados</i></li> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SUP-JDC-510/2012 y acumulados</i></li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

Esta sentencia, considerada emblemática e histórica por su alcance y méritos, derivó del juicio ciudadano SUP-JDC-12624/2011 y acumulados (caso ‘diputadas juanitas’), en el cual se impugnó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012* (CG327/2011). La Sala Superior modificó el acuerdo impugnado, estableciendo que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del COFIPE, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género. El contenido de la legislación citada en la jurisprudencia se encuentra vigente.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Fuente: Jurisprudencia 16/2012. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=16/2012&tpoBusqueda=S&sWord=16/2012>

<sup>21</sup> El artículo 219, párrafo 1 del COFIPE, se encuentra previsto ahora en el artículo 233, párrafo 1 de la LGIPE. Sin embargo, ya no hace mención del 40 por ciento de la cuota aprobada en 2008, sino que solo hace referencia a que se deberá salvaguardar la paridad de géneros en el registro de candidaturas.

### Jurisprudencia 29/2013

En el año 2013 se aprobó una jurisprudencia bajo el rubro *“Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Alternancia de Géneros para conformar las listas de candidatos”*.<sup>22</sup> Esta jurisprudencia deriva del juicio ciudadano SUP-JDC-461/2009, donde la litis se centró en determinar la manera de aplicar el artículo 220, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establecía que *“Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada”*.

En este caso la Sala Superior consideró que, de una interpretación gramatical y sistemática, dicho precepto establecía que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. Este criterio dio origen al artículo 234, de la LGIPE, para quedar como sigue: *“Artículo 234. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.”*

Durante el año 2014 fueron aprobadas tres jurisprudencias muy importantes en los siguientes rubros:

---

<sup>22</sup> Jurisprudencia 29/2013. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=29/2013&tpoBusqueda=S&sWord=29/2013>



## Cuadro 1.12 Jurisprudencias aprobadas en 2014

Clave	Rubro	Expedientes
30/2014	ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. <sup>23</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados.</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-16/2014.</i></li> <li>• <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2186/2014.</i></li> </ul>
43/2014	ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. <sup>24</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-611/2012 y acumulado</i></li> <li>• <i>Juicio de revisión constitucional electoral. SUPJRC-195/2012</i></li> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados</i></li> </ul>
48/2014	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA). <sup>25</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-16/2014</i></li> <li>• <i>Recursos de reconsideración. SUP-REC-440/2014 y acumulados</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-438/2014</i></li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>23</sup> Jurisprudencia 30/2014. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=30/2014>

<sup>24</sup> Jurisprudencia 43/2014. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=43/2014>

<sup>25</sup> Jurisprudencia 48/2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/b4333ed-d5348a4b.pdf>

### Jurisprudencia 30/2014

Esta jurisprudencia deriva del juicio ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, donde se impugnaron los *“lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal”*. A consideración de los actores (hombres) estos lineamientos vulneraban la dignidad y derechos humanos, ya que, en su concepto, era discriminatorio emitir una convocatoria exclusiva para mujeres. La Sala Superior consideró infundados los argumentos vertidos por los actores al estimar que, si bien el acuerdo impugnado contenía una restricción, ella se encontraba permitida, ya que se trataba de acciones afirmativas cuyo propósito es revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos. Actualmente se encuentran vigentes tanto el criterio<sup>26</sup> como la legislación citada.

### Jurisprudencia 43/2014

Esta jurisprudencia deriva del juicio ciudadano SUP-JDC-611/2012 y acumulado, donde los actores impugnaron la supuesta indebida sustitución de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en Tequila, Jalisco que realizó la coalición *“Movimiento Progresista”* (PRD, PT y MC), a fin de cumplir con la cuota de género. La Sala Superior consideró infundados los agravios, ya que dicha determinación tenía por objeto dar cumplimiento a las disposiciones legales y a los criterios sustentados por la Sala Superior con la finalidad de hacer prevalecer la equidad de género en la integración de las candidaturas a cargos de elección popular y propiciar condiciones de igualdad en el acceso a la representación política nacional.

La autoridad jurisdiccional estimó que la medida adoptada de cancelar las mínimas candidaturas necesarias para sustituirlas por otro género distinto atiende al criterio de proporcionalidad en sentido estricto, al fin

---

<sup>26</sup> Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-REC-16/2014 y en el SUP-JDC-2186/2014, considerando que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino en razón de su género y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde al principio *pro persona*. Por ende, no podría considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana, dado que no sería arbitrario ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los Derechos Humanos.

constitucional de lograr el equilibrio en la integración de las candidaturas y a una conformación más equitativa de la representación política. Asimismo, fundamentó que las acciones afirmativas son permisibles, siempre y cuando las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas y constituyan medidas especiales de carácter temporal, dado que deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad. El criterio y la legislación citada se encuentran vigentes.

### **Jurisprudencia 48/2014**

Esta jurisprudencia derivó del recurso de reconsideración SUP-REC-16/2014, donde la promovente pretendía que se declarara la nulidad de la Asamblea General Comunitaria en la que se eligieron a los integrantes del Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, para el periodo (2014-2016), a efecto de que se llevara a cabo una nueva elección de concejales del aludido Ayuntamiento, en la que mujeres y hombres pudieran participar en condiciones de igualdad, y, en esas circunstancias la recurrente sea considerada como candidata. La Sala Superior determinó revocar la sentencia impugnada y con ello declaró la nulidad de la elección de integrantes de ayuntamientos en el Municipio de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, al considerar plenamente acreditada la vulneración al principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad.<sup>27</sup> La razón y criterio esencial de esta jurisprudencia se encuentra vigente.

En el año 2015 se aprobaron siete jurisprudencias que ya contemplan criterios irrevocables para la aplicación del principio de paridad de género a cargos de elección popular del ámbito federal, estatal y municipal, generando uno de los soportes de argumentación en el marco del 'bloque de constitucionalidad' en materia de derechos humanos resultado de la reforma efectuada en el año 2011. Las jurisprudencias son las siguientes.

---

<sup>27</sup> Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-REC-440/2014 y acumulados, y en el SUP-REC-438/2014, donde ordenó al Instituto Electoral local, garantizar que en la elección de concejales, se respete la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a los hombres y se garantice su representación política, eliminando los obstáculos que impidan 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 municipal.



Cuadro 1.13 Jurisprudencias aprobadas en 2015

Clave	Rubro	Expedientes
3/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS <sup>28</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados</li> <li>• Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-380/2014</li> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-936/2014 y acumulados</li> </ul>
6/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES <sup>29</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015 Recurso de reconsideración</li> <li>• SUP-REC-85/2015 Recurso de reconsideración</li> <li>• SUP-REC-90/2015 y acumulado</li> </ul>
7/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL <sup>30</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015</li> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-85/2015</li> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y Acumulado</li> </ul>
8/2015	INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR <sup>31</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano</li> <li>• SUP-JDC-12624/2011 y acumulados</li> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado</li> <li>• Recurso de reconsideración. SUP-REC-97/2015 y acumulado</li> </ul>

<sup>28</sup> Jurisprudencia 3/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=3/2015>

<sup>29</sup> Jurisprudencia 6/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=6/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

<sup>30</sup> Jurisprudencia 7/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

<sup>31</sup> Jurisprudencia 8/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=8/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>



Clave	Rubro	Expedientes
9/2015	INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN <sup>32</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12624/2011 y acumulados</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-97/2015 y acumulado</i></li> </ul>
11/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES <sup>33</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-112/2013</i></li> <li>• <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-380/2014</i></li> </ul>
36/2015	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA <sup>34</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Recursos de reconsideración. SUP-REC-936/2014 y acumulados</i></li> <li>• <i>Recursos de reconsideración. SUP-REC-564/2015 y acumulados</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-562/2015 y acumulados</i></li> </ul>

De la totalidad de jurisprudencias más emblemáticas por su alcance y contenido que fueron aprobadas en el año 2015, se exponen a continuación las siguientes.

### Jurisprudencia 6/2015

La Jurisprudencia de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES

<sup>32</sup> Jurisprudencia 9/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=9/2015&tpoBusqueda=S&sWord=9/2015>

<sup>33</sup> Jurisprudencia 11/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015>

<sup>34</sup> Jurisprudencia 36/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=36/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>



derivó del recurso de reconsideración SUP-REC-46/2015, (precedente de la jurisprudencia 6/2015) en el cual, a consideración del partido político actor, la Sala Regional responsable aplicó indebidamente en la sentencia impugnada el principio de paridad horizontal en la integración de Ayuntamientos, de manera horizontal y vertical en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales, en la integración de la fórmula presidencia y sindicatura y la lista de regidurías.

La Sala Superior confirmó la sentencia impugnada, al compartir que la Sala Regional haya determinado correcto lo razonado por el tribunal electoral local cuando precisó que los criterios para la aplicabilidad de género en la integración de las planillas de candidatos a presidente municipal y síndicos propietarios y suplentes no pugnaba con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal. Se reiteró el criterio relativo a que el principio de paridad de género debe penetrar en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales y municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. Dicho criterio se encuentra vigente.

### **Jurisprudencia 7/2015**

Con el rubro PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, se reforzó el criterio consignado en la Jurisprudencia 6/2015, al reiterar el criterio relativo a que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión- horizontal y vertical- ya que a través de esa perspectiva se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Lo anterior, toda vez que la implementación de acciones positivas encaminadas a asegurar una paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular privilegia el principio de no discriminación de la mujer, al potencializar su derecho humano a ser elegida y ejercer cargos públicos, en un plano de igualdad de oportunidades frente a los hombres.





### **Jurisprudencia 11/2015**

Dentro del rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, esta jurisprudencia derivó del juicio ciudadano SUP-JDC-1080/2013 y acumulados (precedente de la jurisprudencia 30/2014), en el que se impugnaron los *“lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal”*. A consideración de los actores (hombres), se vulneraba la dignidad y los derechos humanos, ya que en su concepto, era discriminatorio emitir una convocatoria exclusiva para mujeres.

La Sala Superior consideró infundados los argumentos vertidos por los actores, al estimar que, si bien el acuerdo impugnado contenía una restricción, ella se encontraba permitida por tratarse de acciones afirmativas que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos. Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-REC-112/2013, y en el SUP-JDC-380/2014, donde se consideró que Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

De ahí que sea posible identificar como elementos fundamentales de las acciones afirmativas coadyuvar a hacer realidad la igualdad material de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos; la conducta exigible, que abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria es fundamental para la elección de una acción que siempre dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo que se persiga (la figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos entre otras que atañen al diseño del sistema electoral).

### **Jurisprudencia 36/2015**

Por lo que atañe a la integración de las listas de representación proporcional y bajo el rubro de REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA, esta jurisprudencia derivó del recurso de reconsideración SUP-REC-936/2014 y acumulados, en el



cual se determinó revocar la sentencia impugnada de la Sala Regional Monterrey, que realizó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y determinó la integración paritaria del Congreso del estado de Coahuila.

La Sala Superior consideró procedente modificar la resolución impugnada, al considerar que, en principio, para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista registrada por los partidos, pues dicho orden lleva implícito el respaldo de la militancia del partido como del voto ciudadano emitido en las urnas. Esto es, deberá tener en consideración la lista de candidaturas que la autoridad registró y los votos emitidos. Dicho orden puede ser modificado sólo cuando resulte necesario para alcanzar el fin perseguido con la aplicación de la medida afirmativa.

Por lo tanto, se advierte que antes de modificar el orden de las listas para alcanzar la integración paritaria de un congreso local, la autoridad electoral es responsable de revisar el menor o mayor grado de afectación en el orden de prelación de las listas, a fin de hacer compatibles el derecho que tienen los partidos de definir sus procedimientos de selección de candidaturas con los principios de paridad y alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación establecidos y reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Si resultado de la revisión se advierte que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad deberá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto.

Por lo que corresponde a las jurisprudencias publicadas entre los años 2018 y 2019. éstas suman un total de cuatro y tienen como rubro los siguientes temas:



## Cuadro 1.14 Jurisprudencia aprobada en 2018 y 2019

Clave	Rubro	Expedientes
11/2018	PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-1279/2017</i></li> <li>• <i>Recurso de reconsideración. SUP-REC-7/2018</i></li> <li>• <i>Juicio de revisión constitucional electoral. SUPJRC-4/2018 y acumulado</i></li> </ul>
17/2018	CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS <sup>36</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Contradicción de criterios. SUP-CDC-4/2018</i></li> </ul>
20/2018	PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN <sup>37</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUP-JDC-369/2017 y acumulados</li> <li>• SUP-REC-1319/2017</li> <li>• SUP-JDC-20/2018</li> </ul>
4/2019	PARIDAD DE GÉNERO. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A TRAVÉS DE UNA COALICIÓN <sup>38</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUP-REC-115/2015</li> <li>• SUP-REC-420/2018</li> <li>• SUP-REC-454/2018</li> </ul>

<sup>35</sup> Jurisprudencia 11/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>

<sup>36</sup> Jurisprudencia 17/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=17/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>

<sup>37</sup> Jurisprudencia 20/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2018&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

<sup>38</sup> Jurisprudencia 4/2019 disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=A&sWord=>



### **Jurisprudencia 11/2018**

PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES. La Jurisprudencia 11/2018 otorga carácter de obligatoriedad, no solo a la regla de paridad, sino a todas aquellas medidas afirmativas temporales a favor de las mujeres, explícitas o no- en los marcos regulatorios, toda vez que éstas deberán interpretarse y aplicarse procurando siempre su mayor beneficio (*principio pro-persona*).

Los criterios contenidos en las sentencias que recibieron fallos favorables incluyen: a) que las listas de representación proporcional sean encabezadas por mujeres; b) que además de cumplir con la regla de paridad horizontal y vertical, en candidaturas a presidencias municipales impares se favorezca a las mujeres; c) que los órganos electorales administrativos están facultados a establecer criterios como medidas afirmativas por la vía de acuerdos o lineamientos para garantizar una mayor representación política de las mujeres; y d) cuando el número de mujeres electas en los congresos federal o locales supere la paridad estricta de cincuenta por ciento, no constituye un resultado contrario al principio de igualdad constitucional. Es importante subrayar que dichos criterios fueron objeto de un número importante de recursos de impugnación en el PEF 2017-2018.

La paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: 1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres; 2) promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular; y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres.

### **Jurisprudencia 20/2018**

PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN. Los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro

de sus estructuras internas. Por tanto, aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres. En concordancia con lo anterior, los partidos políticos están obligados a observar la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular y en la integración de órganos partidistas. La obligación de garantizar participación paritaria en el ejercicio de cargos directivos dentro de la estructura del partido debe ser explícita en sus documentos internos y materializada en los hechos.

### **Jurisprudencia 4/2019**

**PARIDAD DE GÉNERO. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A TRAVÉS DE UNA COALICIÓN.** Esta jurisprudencia es la primera que se aprueba y publica con carácter de obligatoriedad en 2019. Alude a uno de los problemas más comunes que han enfrentado los partidos políticos que participan en un proceso de elección en forma de coalición para dar cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas. De una interpretación sistemática y funcional de la CPEUM y marco regulatorio internacional en materia de protección de los derechos políticos de las mujeres, la jurisprudencia determina que:

*(...) los estándares mínimos para el cumplimiento del mandato constitucional de paridad de género por los partidos políticos cuando contienden mediante una coalición: 1. Cada partido debe observarlo en la totalidad de sus postulaciones y su verificación debe hacerse en lo individual; 2. Las coaliciones deben cumplir también con el mandato de paridad en todas sus postulaciones; y 3. Debe considerarse el tipo de coalición para definir la manera de cumplir con el mandato de paridad. De esta manera, tratándose de una coalición flexible o parcial se debe observar lo siguiente: i. La coalición debe presentar sus candidaturas paritariamente, para lo cual no es necesario exigir que cada uno de los partidos políticos registre el mismo número de mujeres y hombres en las postulaciones que le corresponden dentro de la asociación; y ii. Los partidos coaligados deben presentar de manera paritaria la totalidad de sus candidaturas, lo que implica que la suma de las que se presentan a través de la coalición y de forma individual resulte al menos la mitad de mujeres. Por otra parte, en el supuesto*



*de una coalición total, cada partido coaligado debe postular de manera paritaria las candidaturas que le corresponden al interior de la asociación, pues esta es la única manera de cumplir con el mandato de postulación paritaria en lo individual.<sup>39</sup>*

## De la paridad electoral a la paridad transversal constitucional

La paridad de género es un principio constitucional permanente desde 2014, cuando se abandonó el sistema de cuotas en México. Es el reconocimiento explícito de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en un modelo de justicia constitucional y de estado de derecho. Como se indica en párrafos anteriores, la paridad se consagró en el artículo 41 de la Carta Magna acotada a la materia electoral, obligando a los partidos políticos a registrar 50% de candidaturas de distinto género, pero exclusivamente para el Congreso de la Unión y para los congresos locales, toda vez que se omitió el ámbito municipal. Consecuencia de lo anterior, fueron los congresos locales los que subsanaron dicha omisión como resultado de procesos de armonización dando paso a su inclusión explícita en sus constituciones políticas y legislación electoral correspondiente, lo cual permitió la adopción de dos nuevos criterios procedimentales para su aplicación: la paridad horizontal<sup>40</sup> y la paridad vertical.

A cinco años de vigencia del principio de paridad constitucional electoral, el avance ha sido notorio. Cifras de septiembre de 2019 indican que México ocupa el quinto lugar mundial de mayor representación de mujeres en la Cámara Baja (48.2 por ciento) y el primer lugar en el Senado (49.2 por ciento) a partir de los resultados obtenidos en el PEF 2017-2018.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Jurisprudencia 4/2019 disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=S&sWord=4/2019>

<sup>40</sup> El criterio de paridad horizontal se estableció originalmente como una interpretación jurisdiccional y administrativa en el nivel local, para la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, según la cual, para garantizar la paridad entre los géneros no basta con que la mitad de las listas (planillas) estén integradas por mujeres (paridad vertical), sino que, además, debe aplicarse territorialmente, es decir, en la mitad de las candidaturas a los ayuntamientos en una entidad federativa.

<sup>41</sup> Fuente: IPU Women in National Parliaments, septiembre de 2019; disponible en <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019> Se hace notar que en julio de 2018, México ocupaba el cuarto lugar.

También, se destaca que actualmente dos mujeres presiden las Cámaras de Diputados y de Senadores; que mujeres legisladoras están al frente de comisiones legislativas con mayor relevancia (puntos constitucionales, hacienda, justicia, seguridad, gobernación, etc.) y que una mujer esté al frente de la Secretaría de Gobernación a nivel federal por primera vez en la historia de México.

El principio de paridad constitucional electoral, pese constituir un logro jurídico sin precedente, que cuenta con motivos tangibles para celebrar y reconocimientos internacionales que así lo acreditan, ha sido insuficiente para revertir la subrepresentación de las mujeres en otros espacios de actuación como la administración pública, la impartición de justicia y la participación en organismos autónomos constitucionales en sus tres niveles de gobierno (ONUMJERES Atenea; 2017). Cifras actualizadas sobre la participación de mujeres y hombres en dichos espacios a nivel federal indican asimetrías importantes, particularmente en el Poder Judicial.

### Cuadro 1.6 Porcentaje de mujeres en los poderes del Estado y organismos autónomos constitucionales, 2019

Poderes	Cargos	Número	Porcentaje
Poder Ejecutivo Federal	Secretarías de Estado	7 mujeres / 20	35 %
Poder Judicial de la Federación	Suprema Corte de Justicia de la Nación	2 ministras / 11	18 %
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2 magistradas / 7	28 %
	Consejo de la Judicatura Federal	2 consejeras / 7	28%
Organismos Autónomos	BANXICO, COFECE, CNDH, INE, IFT, INEGI, INAI, INEE	17 consejeras / 53	32 %

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los portales electrónicos de las instituciones que aparecen en el rubro de 'cuadros'; consulta 12 octubre de 2019.



Como se aprecia, la asimetría de género identificada en cargos de mayor relevancia en el país no corresponde con los cambios sustantivos identificados en el ámbito legislativo, donde el derecho a votar y ser electas dejó de ser una oportunidad y se transformó en resultado inédito. Un gran reto se anticipó para las senadoras y diputadas integrantes de la denominada Legislatura de la Paridad, transitar a una nueva reforma constitucional para introducir el principio jurídico de **paridad transversal o paridad en todo**.

Fue así como el día 6 de junio de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política en materia de igualdad sustantiva y paridad de género.<sup>42</sup> El dictamen de dicha reforma, avalado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, para la Igualdad de Género, de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado, se elaboró a partir de cinco iniciativas que fueron presentadas en el pleno por los siguientes grupos parlamentarios.

### Cuadro 1.7 Iniciativas legislativas presentadas en materia de paridad transversal 2018-2019

Nombre	Grupo parlamentario	Fecha
Kenia López Rabadán	PAN	6 de septiembre de 2018
Martha Lucía Mícher Camarena y Bertha Alicia Caraveo	MORENA	16 de octubre de 2018
Martí Batres Guadarrama	MORENA	6 de noviembre de 2018
Claudia Edith Anaya Mota	PRI	29 de noviembre de 2018
Alejandra Lagunes Soto Ruiz	PVEM	28 de febrero de 2019

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Cámara de Senadores.

Después de intensos debates y cabildeo protagonizado por un grupo de senadoras con el apoyo de la Red Mujeres en Plural, el 14 de mayo de 2019 el Senado de la República, por unanimidad de 120 votos de las se-

<sup>42</sup> DOF. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, 6 de junio de 2019. Disponible en [http://diariooficial.segob.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)





nadoras y senadores presentes, aprobó sin reservas el primer dictamen de reforma y lo turnó a la Cámara de Diputados para su análisis, de tal forma que, el jueves 23 de mayo, fue aprobada, también sin reservas, por 445 diputadas y diputados.

Concluida esta fase del proceso, con fecha 5 de junio, la reforma constitucional fue aprobada por unanimidad de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Después de realizado el escrutinio de 21 votos de las Legislaturas locales,<sup>43</sup> la Comisión Permanente emitió la declaratoria de aprobación del Proyecto de Decreto, se firmó y envió a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el DOF (Giles Navarro; 2019: 3). La versión final del dictamen contempló reformas y adiciones a nueve artículos constitucionales para instituir a la paridad de género como principio fundamental para la conformación de los poderes del Estado, los órganos autónomos y los ayuntamientos, incluidos los de población indígena. Además, sustituyó el término anacrónico de “varones” por el de “hombres” en el artículo 4º constitucional, en el que se refiere la igualdad entre géneros. Al principio de paridad aprobado se le conoce también como paridad transversal, término que significa **transversalizar el principio de paridad en la Constitución** para la conformación igualitaria en los tres poderes, tres niveles de gobierno y organismos autónomos.

El Decreto aprobado por unanimidad y sin reservas por el Constituyente Permanente mandata lo siguiente: a) A los tres Poderes de la Unión y de las entidades federativas, a los organismos autónomos, a integrarse observando el principio de paridad; b) A los partidos políticos, a registrar al 50% de candidaturas de manera paritaria, para todos los cargos de elección; es decir, senadurías, diputaciones (federales y locales), presidencias municipales, sindicaturas y regidurías; c) A los municipios indígenas, a elegir a sus representantes a los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables; y d) A los órganos autónomos constitucionales, a integrarse observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Asimismo, en el

---

**43** Datos actualizados al 28 de octubre de 2019 indican que se han recibido 28 votos afirmativos a la reforma constitucional, quedando pendientes los congresos locales de Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Tamaulipas. Fuente: Senado. Seguimiento a reformas constitucionales en materia de paridad de género. REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS, POR LOS CONGRESOS ESTATALES. Disponible en [http://www.senado.gob.mx/64/seguimiento\\_a\\_reformas\\_constitucionales/64/5](http://www.senado.gob.mx/64/seguimiento_a_reformas_constitucionales/64/5)



régimen transitorio, la reforma obliga a los Congresos federal y locales, respectivamente, a aprobar las leyes reglamentaras y a la armonización legislativa correspondientes. Los artículos transitorios deben aplicarse e interpretarse en estricto cumplimiento de los principios constitucionales.

Este proceso legislativo no estuvo ausente de resistencias durante el cabildeo y discusión en comisiones, ni de obstáculos motivados por agendas políticas unilaterales. Prueba de ello son las 35 reservas presentadas, así como el origen del grupo parlamentario que las formuló, y que en aras de no retrasar más la aprobación en lo general de la iniciativa de decreto, fueron retiradas para lograr el consenso necesario y pasar a la votación.

Cuadro 1.8 Reservas presentadas por senadoras y senadores

Grupo parlamentario	Senadoras y Senadores	Número de reservas
MORENA	Ricardo Monreal Ávila, Martí Batres Guadarrama, Héctor Vasconcelos, Marybel Villegas Canché y Blanca Estela Piña Gudiño.	8
PAN	Kenia López Rabadán, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez y Julen Rementería del Puerto.	3
PRI	Beatriz Paredes Rangel, Mario Zamora Gastélum, Manuel Añorve Baños, Nuvia Mayorga Delgado y Sylvana Beltrones Sánchez.	9
MC	Presentadas en conjunto por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.	8
PVEM	Eduardo Enrique Murat Hinojosa.	1
PRD	Presentadas en conjunto por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	6

**Fuente:** Giles Navarro, César Alejandro, 2019, “La agenda legislativa pendiente de la igualdad de género ¿Qué sigue después de la paridad?”, Cuaderno de Investigación número 3, DGDyP/IBD, CDMX, p. 3.



Los nueve artículos constitucionales que fueron reformados en materia de paridad entre los géneros se desagregan en el siguiente cuadro (se destaca en negritas los cambios en la redacción de sus contenidos).

Cuadro 1.9 Artículos reformados en la CPEUM en materia de paridad de género 2019

Criterio	Contenido
Paridad en municipios indígenas	<p><b>Artículo 2</b>, apartado A, fracción VII</p> <p>I. ... a VI. ...</p> <p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, <b>observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.</b></p>
Igualdad entre la mujer y el hombre	<p>Artículo 4o.- La mujer y el <b>hombre</b> son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>
Derecho a ser candidata y electa a través de un partido o de forma independiente	<p><b>Artículo 35.</b> Son derechos de la <b>ciudadanía</b>:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Poder ser votada <b>en condiciones de paridad</b> para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos <b>y candidatas</b> ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos <b>y las ciudadanas</b> que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;</p>
Paridad en nombramientos titulares secretarías del Poder Ejecutivo y organismos autónomos.	<p><b>Artículo 41. ...</b></p> <p>La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.</p> <p>...</p>



Criterio	Contenido
<p>Paridad en nombramientos titulares secretarías del Poder Ejecutivo y organismos autónomos.</p>	<p><b>I.</b> Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. <b>En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.</b> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, <b>fomentar el principio de paridad de género</b>, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones <b>ciudadanas</b>, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, <b>así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género</b>, en las candidaturas a <b>los distintos cargos de elección popular</b>. Sólo los ciudadanos y <b>ciudadanas</b> podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>
<p>Paridad en candidaturas principios MR y RP a la Cámara de Diputados</p>	<p><b>Artículo 52.</b> La Cámara de Diputados estará integrada por 300 <b>diputadas y diputados</b> electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, <b>así como por 200 diputadas y diputados</b> que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en <b>circunscripciones</b> plurinominales.</p>
<p>Paridad y alternancia de género en integración de listas regionales plurinominales</p>	<p><b>Artículo 53.</b> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos <b>diputados o diputadas</b> de mayoría.</p>



Criterio	Contenido
Paridad y alternancia de género en integración de listas regionales plurinominales	Para la elección de los 200 diputados <b>y diputadas</b> según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país <b>conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo</b> . La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.
Paridad candidaturas por los principios de MR y RP al Senado	<b>Artículo 56.</b> La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho <b>senadoras y</b> senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de <b>candidaturas</b> que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. <b>Las</b> treinta y dos <b>senadurías</b> restantes serán <b>elegidas</b> según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, <b>conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo</b> . La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.
Paridad en integración de la SCJN y órganos jurisdiccionales ámbitos federal y entidades federativas	Artículo 94. ... ... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once <b>integrantes, Ministras y Ministros</b> , y funcionará en Pleno o en Salas. ... La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.



Criterio	Contenido
<p>Paridad en integración de ayuntamientos</p>	<p><b>Artículo 115. ...</b>  <b>I.</b> Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente <b>o Presidenta</b> Municipal y el número <b>de regidurías y sindicaturas</b> que la ley determine, <b>de conformidad con el principio de paridad</b>. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>
	<p><b>TRANSITORIOS</b>  <b>PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.  <b>SEGUNDO.</b> El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.  <b>TERCERO.</b> La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda. Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.  <b>CUARTO.</b> Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.</p>

**Fuente:** DOF. Decreto por el que se reforman los artículos 2,4,35,41,52,53,56 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, 6 de junio de 2019. Disponible en [http://diariooficial.segob.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)

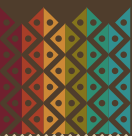


Después de esta reforma, en la más alta jerarquía normativa, que es nuestra Constitución, no existe disposición legal que impida la inclusión de las mujeres en igualdad de oportunidades, trato y resultados. México, se ubica como el único país en el mundo que introduce el principio de paridad constitucional en todos los espacios formales de decisión pública y política interna y globalmente: los derechos no se limitan a votar y ser electas.

Esta segunda reforma constitucional en materia de **paridad transversal o en todo**, constituye un parteaguas en la manera de entender y distribuir el poder político entre hombres y mujeres en democracia. También sienta precedente en el ámbito internacional al garantizar mecanismos jurídicos para avanzar hacia la construcción de una democracia paritaria, punto de partida para transitar a un nuevo contrato social donde el principio de igualdad y no discriminación sea una realidad.

En el siguiente capítulo se desarrolla a mayor profundidad, la forma en que se puso a prueba, por segunda ocasión, el principio de paridad de género en el PEF 2017-2018, atendiendo a las acciones emprendidas por la máxima autoridad electoral administrativa, el CGINE, así como también de las disposiciones y actuaciones de toda su estructura.





# CAPÍTULO SEGUNDO

## Acciones y mecanismos institucionales para el impulso y defensa de los derechos político- electorales de las mujeres

56 **C**omo se ha establecido, las instituciones electorales han jugado un papel importante en el avance de los derechos políticos de las mujeres en los últimos años. Desde la publicación de la reforma al COFIPE en junio de



2002, que establecía por primera vez<sup>1</sup> la obligación a los partidos políticos de no postular más del 70% de candidaturas propietarias de un mismo género para la elección de diputaciones y senadurías, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó el primer “Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal del año 2003”.<sup>2</sup>

En los procesos electorales federales subsecuentes (2005-2006, 2008-2009, 2011-2012, 2014-2015 y 2017-2018), el Consejo General IFE/INE emitió Acuerdos semejantes, adecuados a las reformas electorales de 2008 y 2014, cada vez más garantistas.

Se destacan en este trabajo los correspondientes a los dos últimos procesos electorales: los acuerdos INE/CG211/2014<sup>3</sup> e INE/CG508/2017, ambos materia de este estudio. El primero, sustentado en la reforma Constitucional de febrero de 2014<sup>4</sup>, que estableció la paridad de género en candidaturas a legisladores federales y locales; en la LGIPE y en la LGPP, señalaba en el punto de acuerdo segundo, apartado 1, inciso h), que los partidos políticos deberían:

*presentar escrito comunicando los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas, que deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros, de confor-*

<sup>1</sup> En 1996 se reformó dicho ordenamiento, señalando en el Artículo Vigésimo Segundo Transitorio: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género...” Sin embargo, no establecía ninguna sanción por incumplimiento. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE\\_ref08\\_22nov96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_ref08_22nov96.pdf)

<sup>2</sup> Aprobado el 18 de diciembre de 2003. Mencionado en: <https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011ap9.pdf>

<sup>3</sup> Aprobado el 15 de octubre de 2014. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/15octubre\\_1/CGex201410-15\\_ap\\_8.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/15octubre_1/CGex201410-15_ap_8.pdf)

<sup>4</sup> Artículo 41. (...) Los partidos políticos tienen como fin (...) [determinar] “las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”. (DOF 10 febrero 2014).



*midad con lo previsto en el artículo 3, párrafos 4 y 5 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>5</sup>.*

En tanto que el inciso b) del apartado 5, establecía que, de no observar lo mandatado en la normatividad electoral en materia de paridad de género, se debería reponer el procedimiento para la determinación del método de selección de candidatos, advirtiendo que la autoridad verificaría el cumplimiento de su resolución.

Por otro lado, con el propósito de hacer efectivo el ordenamiento de no postular a las mujeres exclusivamente en aquellos distritos en los que el partido hubiera obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), resolvió interpretar dicho artículo de la manera siguiente:

*... en concordancia con la obligación de garantizar la paridad de género, en el que la no exclusividad es una protección más amplia que supone asegurar que dentro del grupo de las candidaturas para distritos en los que se hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, no exista un sesgo evidente en contra de un género<sup>6</sup>.*

Para determinar su cumplimiento, respecto de cada partido, se clasificaron todos los distritos en los que éste hubiera presentado una candidatura en el proceso inmediato anterior en tres bloques: de votación baja, media y alta. En seguida se revisaron los últimos 20 distritos de baja competitividad para el partido, para identificar si existía un sesgo que perjudicara significativamente a un género en particular.

---

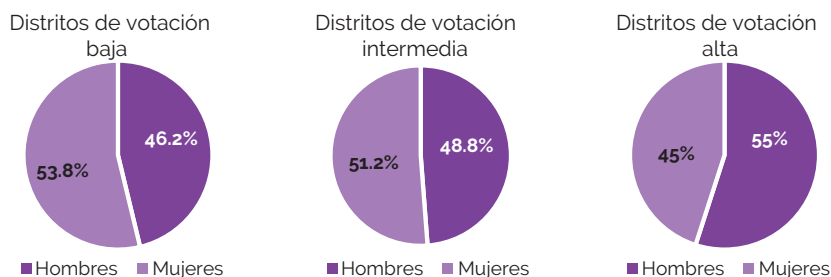
<sup>5</sup> Artículo 3... 4) Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros. 5) En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).

<sup>6</sup> Proceso Electoral 2014-2015. Informe sobre el cumplimiento de paridad de género a que están obligados los partidos políticos en el registro de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Elaborado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Documento inédito.



Del análisis realizado, se encontró que, en promedio, los partidos postularon a mujeres en el 53.77% de los distritos perdedores y a hombres en el 46.23% de ese mismo segmento. En los distritos de votación intermedia, se postularon a mujeres en el 51.21% de ellos y a hombres en el 48.79% de ellos. Por último, en los distritos de votación alta, se postuló a hombres en 54.97% de ellos y a mujeres en el 45.03% de ellos (Aparicio; 2015:75).

Figura 2.1. Postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa en el PEF 2014-2015, desagregadas por sexo, conforme a la votación del PEF anterior



**Fuente:** Aparicio, Javier. 2015 Informe sobre la paridad de género en la selección de candidaturas y resultados electorales para la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2015-2018.

Como resultado de la legislación electoral y de las medidas adoptadas por el INE para exigir su cumplimiento, la LXIII Legislatura (2015-2018) se integró por 212 (42.4%) diputadas: 117 (39%) por el principio de mayoría relativa y 95 (47.5%) por el de representación proporcional<sup>7</sup>. Esto supuso un avance de 5.4 puntos porcentuales con respecto a la legislatura anterior, que contó con 185 (37%) legisladoras.



<sup>7</sup> INE, Cómputo total y validez de la elección 2014-2015. Disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones CG/CG-acuerdos/2015/08\\_Agosto/CGex201508\\_23/CGex201508-23\\_ap\\_unico.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones CG/CG-acuerdos/2015/08_Agosto/CGex201508_23/CGex201508-23_ap_unico.pdf).

# Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018

El PEF 2017-2018 se rigió, como el anterior, por el mandato de paridad de género incluido en la reforma constitucional de 2014 y las disposiciones de las leyes electorales promulgadas ese mismo año. En la redacción del Acuerdo INE/CG508/2017,<sup>8</sup> sin embargo, el Consejo General hizo una interpretación aún más garantista e incorporó medidas adicionales orientadas a materializar la paridad en el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular, para lo cual tomó en cuenta los principales obstáculos que enfrentaron las candidaturas de mujeres en el proceso federal intermedio 2014-2015.

Al analizar dicho proceso, se encontró que, si bien el registro de candidaturas para diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional había sido rigurosamente paritario, toda vez que del total de registros por ambos principios (4496), 2248 correspondieron a mujeres, el encabezamiento de las listas de diputaciones de representación proporcional había recaído desproporcionadamente (88%) en candidaturas masculinas:

- ▶ El Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (ES) ubicaron a candidatos hombres en el primer lugar de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales (100%).
- ▶ Movimiento Ciudadano (MC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido Humanista (PH) encabezaron una de sus cinco listas con candidata mujer (80%).

---

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG508/2017, disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20\(003\).pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20(003).pdf).



- ▶ Nueva Alianza registró a dos mujeres como cabeza de lista (60%)<sup>9</sup>.

La misma tendencia se observó en las candidaturas al Senado de la República<sup>10</sup> en los procesos electorales inmediatamente anteriores, correspondientes de 2006 y 2012:

- ▶ En la mayoría de los casos, los partidos políticos registraron hombres en las dos fórmulas de las listas de candidaturas de mayoría relativa en las entidades federativas en que tenían mayores posibilidades de ganar. En contraposición, las mujeres fueron postuladas en entidades poco competitivas para su partido;
- ▶ Los hombres integraron de manera mayoritaria la primera fórmula de las listas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa registradas para cada entidad federativa, lo que favoreció su acceso a las senadurías de primera minoría en los casos en que su partido obtuvo el segundo lugar de votación;
- ▶ De igual forma, las listas de representación proporcional estuvieron encabezadas desproporcionadamente por hombres, aumentando con ello sus posibilidades de acceder al cargo.

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012, las mujeres encabezaron únicamente 49 de 150 listas de mayoría relativa, lo que representa apenas 32.6% del total de dichas candidaturas al Senado.<sup>11</sup> Por el principio de

<sup>9</sup> Ibidem, pág. 26.

<sup>10</sup> La Cámara de Senadores se integra con 128 legisladores, elegidos de la siguiente forma: a) 64 senadurías a través del principio de mayoría relativa. En cada entidad federativa se eligen 2 senadurías por este principio, a las que acceden las personas que son postuladas por el partido político que obtuvo la mayoría de votos. Para tal efecto y en cada entidad, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidaturas a senadurías. b) 32 senadurías que se asignan a la primera minoría; en este caso, se asigna una senaduría en cada entidad al partido político que obtenga el segundo lugar de votación en la elección de mayoría relativa. Esta senaduría se asigna a la primera fórmula de candidaturas de la lista de mayoría relativa que registró el partido que logró el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva. c) 32 senadurías que se asignan por el principio de representación proporcional a los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votación que obtuvieron a nivel nacional, y una vez determinado el número de senadurías que les corresponde a cada partido por representación proporcional, se asignan esos cargos en el orden de las listas registradas por cada partido político.

<sup>11</sup> Ibidem, pág. 18



representación proporcional, la proporción en el encabezamiento de las listas fue de 42.8% de mujeres y 57.2% hombres.<sup>12</sup>

También se identificó como un importante déficit el acceso de las mujeres indígenas a los cargos de elección popular. En la legislatura LXII (2012-2015), por ejemplo, de un total de 500 curules, solamente 14 (2.8%) fueron ocupadas por personas indígenas, de las cuales únicamente cuatro eran mujeres (0.8%).<sup>13</sup>

Por tanto, con el propósito de aplicar en forma eficaz el principio de paridad que rige el registro de las candidaturas a cargos de elección popular que se introdujo al artículo 41 de la Constitución federal con la reforma de 2014, el Consejo General estimó necesario establecer en el Acuerdo diversas acciones afirmativas adicionales a favor de las mujeres, con la finalidad de propiciar un mayor acceso de éstas a las diputaciones federales y senadurías, al mejorar la posición en que se registran las candidaturas a tales cargos de elección popular en las listas.

Dichas acciones se presentan a continuación, contrastándolas con lo que expresamente mandatan las leyes electorales federales:

Tabla 2.1. Síntesis de las disposiciones de paridad de género en la LGIPE y la LGPP

Diputaciones	Senadurías
<b>MAYORÍA RELATIVA</b>	<b>MAYORÍA RELATIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad</li> <li>• Prohibición de asignar a alguno de los géneros exclusivamente distritos de votación más baja para su partido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad</li> </ul>
<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>	<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad y alternancia en la integración de las listas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad y alternancia en la integración de la lista</li> </ul>

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 22

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 33.



Diputaciones	Senadurías
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes deberán integrarse por personas del mismo género</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación de hombres y mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, en condiciones de igualdad</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facultad del Instituto Nacional Electoral para rechazar el registro de candidaturas que no cumplan con la paridad, tras vencerse los plazos estipulados</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>La sustitución de candidaturas deberá observar las reglas y el principio de paridad</li> </ul>	

Tabla 2.2 Adiciones del Acuerdo INE/CG508/2017 a lo señalado en la LGIPE y la LGPP

Diputaciones	Senadurías
MAYORÍA RELATIVA	MAYORÍA RELATIVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Método para determinar las entidades o distritos en los que el partido político obtuvo el porcentaje de votación más bajo, intermedio y alto en la elección inmediata anterior, con énfasis en el análisis de los 20 distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja, para identificar si existe un sesgo que favorezca o perjudique a un género en particular, comparado con el otro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paridad vertical y horizontal           <ol style="list-style-type: none"> <li>La primera fórmula que integra la lista de candidaturas que se presenten para cada entidad federativa deberá ser de género distinto a la segunda.</li> <li>De la totalidad de la lista de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por hombres y el 50% por mujeres.</li> </ol> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Partidos Políticos Nacionales y coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena, de los cuales 50% corresponderán a mujeres y 50% a hombres.</li> <li>En caso de incumplimiento, se negará el registro de las candidaturas correspondientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Método para determinar las entidades federativas en las que el partido político obtuvo el porcentaje de votación más bajo, intermedio y alto en la elección inmediata anterior, con énfasis en el análisis de las seis entidades en las que el partido obtuvo la votación más baja, para identificar si existe un sesgo que favorezca o perjudique a un género en particular, comparado con el otro.</li> </ul>



Diputaciones	Senadurías
<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>	<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.</li> </ul>

Como puede apreciarse, el Acuerdo garantiza que mujeres y hombres sean postulados paritariamente, como lo establecen la Constitución y las leyes electorales, pero, además, fortalece las posibilidades de que las mujeres accedan a los cargos:

- ▶ Al plantear un método que evita que sean postuladas desproporcionadamente en distritos o entidades donde su partido tiene presumiblemente pocas oportunidades de ganar y, por el contrario, propicia una distribución equitativa de los espacios competitivos o rentables para su partido;
- ▶ Al obligar a que, al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, sean encabezadas por fórmulas de un mismo género;
- ▶ Al asegurar que, en las candidaturas de mayoría relativa para el Senado de la República, en la primera y segunda fórmula se postulara una mujer y un hombre, o viceversa, en cada entidad federativa y que, de la totalidad de la lista de candidaturas de mayoría relativa por entidad federativa, el 50% fuera encabezada por hombres y el 50% por mujeres;
- ▶ Al obligar que la lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional se encabezara por una fórmula integrada por mujeres.

Buscaba, igualmente, asegurar que al menos 12 candidaturas a diputaciones de mayoría relativa fueran para hombres y mujeres pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas y que éstas se distribuyeran paritariamente entre unos y otras. Más adelante se explicará a detalle la redacción y sentido del Acuerdo en esta materia, así como las impugnaciones a que dio lugar y su resolución.



Según lo razonado por el Consejo General en el acuerdo aquí analizado:

*Estas acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a lograr la igualdad material entre hombres y mujeres, para el efecto de garantizar que éstas accedan a las diputaciones federales y senadurías, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación que durante años afectó a las mujeres, como se demuestra con los datos antes precisados; buscando alcanzar una mayor representación de las mujeres en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, para lograr un nivel de participación equilibrada con los hombres.<sup>14</sup>*

## Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política, en el marco del PEF 2017-2018

Además de medidas focalizadas y estratégicas como la arriba descrita, el Consejo General del INE ha buscado incidir de manera más estructural y de largo plazo en la promoción y defensa de los derechos políticos de las mujeres. Con ese propósito conformó la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, que a su vez tiene como antecedente el Grupo de trabajo de divulgación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones relativas a la paridad de género en la postulación de candidaturas y el liderazgo político de las mujeres en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, instalado en abril de 2015 y presidido por la Consejera Adriana Margarita Favela Herrera.

---

<sup>14</sup> Ibidem, pág. 31.



La pertinencia y buenos resultados de este mecanismo llevó al Consejo General a la creación formal de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, mediante acuerdo INE/CG408/2017,<sup>15</sup> con una vigencia de dos años.

La Comisión se instaló el 5 de octubre de 2017; su presidencia recayó en la Consejera Dania Paola Ravel Cuevas y estuvo integrada por las Consejeras Adriana Margarita Favela Herrera y Beatriz Claudia Zavala Pérez; los Consejeros Jaime Rivera Velázquez y José Roberto Ruiz Saldaña; y las y los Consejeros del Poder Legislativo. Acertadamente fueron también invitadas a su integración las y los representantes de los partidos políticos, junto con las responsables de las instancias para el adelanto de las mujeres en su interior; así como representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

De igual forma, se convocó como invitadas eventuales a integrantes de los órganos desconcentrados del INE, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLes) y las distintas Direcciones Ejecutivas del Instituto responsables de asuntos relacionados con los propósitos de la Comisión.

El objetivo general de la Comisión consistió en realizar acciones de investigación-aplicación y difusión-sensibilización para fomentar que la participación política de mujeres y hombres se realice con igualdad, paridad, no discriminación y libre de violencia política. Como objetivos específicos se fijaron los siguientes:

1. Colaborar en el cumplimiento de los objetivos del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México.
2. Recabar las experiencias y buenas prácticas de los Organismos Públicos Locales Electorales.
3. Realizar acciones conjuntas con los comités nacionales de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales para fomentar la igualdad entre géneros, la no discriminación y la prevención de la violencia política contra las mujeres.

---

<sup>15</sup> Aprobado el 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93596/CGex201709-08-ap-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



4. Integrar una red interinstitucional para dar seguimiento a la participación de las mujeres durante el Proceso Electoral 2017-2018, incluyendo su debida posesión y ejercicio del cargo.
5. Dar seguimiento a las acciones implementadas por los partidos políticos para dar cumplimiento a su obligación de destinar un porcentaje del presupuesto ordinario a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, con el fin de identificar las fortalezas y retos.<sup>16</sup>

Entre las diversas acciones impulsadas en el marco de la Comisión, destacan las siguientes:

## Colaboración en el cumplimiento de los objetivos del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México

El Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (OPPM) se instaló en octubre de 2014, como una iniciativa del Instituto Nacional de las Mujeres, el INE y el TEPJF, con el objetivo de:

*Coordinar acciones encaminadas a promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito público en México, con la finalidad de lograr sinergias que cierren las brechas de género, desde un enfoque de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.*<sup>17</sup>

En su organización, se acordó una presidencia rotativa, misma que correspondió al INE entre agosto de 2017 y marzo de 2019. Durante ese tiempo, el Instituto se planteó como objetivo generar y compartir con las personas integrantes del Observatorio información relativa a la preparación de la jor-

---

<sup>16</sup> Informe final del Plan de Trabajo y de actividades de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, elaborado por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, septiembre 2019. Documento no publicado.

<sup>17</sup> Disponible en: <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?q=MTA0>



nada electoral del 1º de julio de 2018, así como los resultados de la elección, con información desagregada por sexo. También, se buscó visibilizar los obstáculos que enfrentan las mujeres durante las contiendas electorales, por ejemplo, la cobertura inequitativa de los medios de comunicación y la violencia política en razón de género.

En ese tenor, se dio seguimiento a una serie de temas, actualizando la información en cada sesión de trabajo. Estos fueron:

- ▶ Informe de los Lineamientos de paridad aprobados por el INE y las entidades federativas para las elecciones federales y concurrentes del PEF 2017-2018.
- ▶ Registro de precandidaturas y candidaturas a puestos de elección a nivel federal y local.
- ▶ Monitoreo en medios de comunicación de programas que difunden noticias.
- ▶ Resultados de la conformación del Congreso de la Unión, las Gubernaturas, los Congresos Estatales, los Ayuntamientos y las Alcaldías, una vez terminado el proceso de impugnaciones.
- ▶ El seguimiento al reporte de gastos de campaña de candidatas y candidatos.
- ▶ Los casos de violencia política en razón de género que fueron del conocimiento del INE durante el PEF 2017-2018 (septiembre de 2017 a diciembre de 2018).

## Seguimiento al cumplimiento de la paridad en las entidades federativas

En la lógica de la colaboración entre el INE y los OPLEs, se adoptó conjuntamente la Agenda #IGénero para transversalizar la perspectiva de igualdad de género. En ese marco, se exhortó a los 30 organismos electorales



locales con elecciones concurrentes en los comicios 2017-2018 a emitir lineamientos o criterios para el cumplimiento de la paridad por parte de los partidos políticos.

El informe generado por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGyND), que dio seguimiento puntual a la respuesta de cada OPLE, da cuenta de que la totalidad de estos generaron dichos lineamientos, ya sea a través de acuerdos de registro de candidaturas o de lineamientos de paridad, o bien, a través de los reglamentos de registro de candidaturas.

Estos lineamientos resultaron cruciales para la concreción de la paridad en el registro de candidaturas e inclusive en el acceso a los cargos, pues en muchos casos subsanaron carencias de las leyes electorales locales y, en otros, maximizaron su alcance al explicitar las reglas para que los partidos cumplieran, por ejemplo, con los bloques de competitividad o la paridad horizontal y vertical en las elecciones municipales.

Como parte del Plan de Trabajo de la Comisión, se dio seguimiento al cumplimiento del principio de paridad en las entidades federativas a través de la recopilación de la información estadística correspondiente, generándose un “Informe de resultados sobre el cumplimiento de los lineamientos de la paridad en las entidades federativas para el PEF 2017-2018”.

El informe revela un importante avance en el acceso de las mujeres a los cargos en disputa: 484 mujeres resultaron electas para los 27 congresos locales, lo que representa, en promedio, 49.79% del total de diputaciones en juego.

Tabla 2.3. Diputaciones de Mayoría Relativa y Representación Proporcional ganadas por mujeres en los Congresos locales - Proceso Electoral 2017-2018

Entidad federativa	Total Curules	MR	RP	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Aguascalientes	27	9	5	14	51.85
Baja california sur	21	7	5	12	57.14



Entidad federativa	Total Curules	MR	RP	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Campeche	35	9	9	18	51.43
Chiapas	40	13	13	26	65
Chihuahua	33	11	4	15	45.45
Ciudad de México	66	16	17	33	50
Colima	25	7	7	14	56
Durango	25	6	4	10	40
Estado de México	75	22	15	37	49.33
Guanajuato	36	11	7	18	50
Guerrero	46	10	9	19	41.30
Hidalgo	30	10	6	16	53.33
Jalisco	38	7	9	16	42.11
Michoacán	40	10	6	16	40
Morelos	20	6	8	14	70
Nuevo León	42	12	9	21	50
Oaxaca	42	12	11	23	54.76
Puebla	41	13	6	19	46.34
Querétaro	25	8	5	13	52
San Luis Potosí	27	7	6	13	48.15
Sinaloa	40	10	9	19	47.50
Sonora	33	10	4	14	42.42
Tabasco	35	11	7	18	51.43
Tlaxcala	25	7	8	15	60
Veracruz	50	15	10	25	50
Yucatán	25	7	5	12	48
Zacatecas	30	5	9	14	46.67
<b>TOTAL</b>	<b>972</b>	<b>271</b>	<b>213</b>	<b>484</b>	<b>49.79</b>

**Fuente:** Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales del INE, con fecha del 5 de febrero del 2019 y actualizada con fecha 26 de marzo del 2019.

En el caso de los Ayuntamientos, de las 1,606 Presidencias Municipales o Alcaldías en las que se declaró válida la elección, las mujeres obtuvieron el triunfo en 437 (27.2%), cifra que supone un avance con respecto al periodo inmediato anterior, que era de apenas 270 mujeres. Esto representa un

aumento porcentual de 10.4%.<sup>18</sup> De las nueve gubernaturas, en cambio, sólo dos fueron ganadas por mujeres: la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y el estado de Puebla.<sup>19</sup>

Tabla 2.4. Presidencias Municipales ganadas por mujeres en el proceso electoral 2017-2018

Entidad federativa	Total Municipios	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Baja california sur	5	2	40
Campeche	11	3	27.27
Chiapas	122	33	27.05
Chihuahua	67	18	26.87
Ciudad de México	16	4	25
Coahuila	38	14	36.84
Colima	10	2	20
Estado de México	125	39	28.26
Guanajuato	46	13	50
Guerrero	80	16	20
Jalisco	125	30	24
Michoacán	112	24	21.43
Morelos	33	5	15.15
Nuevo león	51	10	19.61
Oaxaca <sup>20</sup>	152	53	36.64
Puebla <sup>21</sup>	212	45	20.74
Querétaro	18	6	33.33

**18** Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE, pág. 24. Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_Resultados\\_y\\_Paridad\\_de\\_Genero.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_Resultados_y_Paridad_de_Genero.pdf)

**19** Desafortunadamente, la Gobernadora de Puebla, Martha Érika Alonso, falleció pocos días después de asumir el cargo. En la elección extraordinaria resultó electo un hombre.

**20** Se consideran 152 municipios porque en el de San Dionisio del Mar no se pudo celebrar la elección extraordinaria, por no permitirse la instalación de las casillas.

**21** Puebla tiene 217 municipios, pero en 5 de ellos se anularon los comicios, por lo que sólo se contabilizan 212.



Entidad federativa	Total Municipios	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Quintana Roo	11	4	36.36
San Luis potosí	58	16	27.59
Sinaloa	18	6	33.33
Sonora	72	26	36.11
Tabasco	17	41.18	39.53
Tamaulipas	43	17	60
Yucatán	106	29	27.36
Zacatecas	58	15	25.86
<b>TOTAL</b>	<b>1,612</b>	<b>437</b>	<b>27.11</b>

**Fuente:** Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales del INE, con fecha del 5 de febrero del 2019 y actualizada con fecha 26 de marzo del 2019.

## Intervención de las y los integrantes de la CTFIGyND en el caso de las renunciadas de candidatas en Chiapas y en Oaxaca

El estado de Chiapas tuvo elecciones para diputaciones y ayuntamientos en el PEF 2017-2018; su ley electoral y los lineamientos de paridad del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) favorecieron que un número importante de mujeres resultaran electas. Sin embargo, diversos partidos políticos presentaron las renunciadas de 51 mujeres que se encontraban en sus listas de representación proporcional para integrar el Congreso Local como diputadas (27) o para Ayuntamientos, como regidoras (24), con la particularidad de que dichas renunciadas fueron presentadas por la totalidad de las mujeres que integraban determinada planilla, dejando únicamente hombres como candidatos y, por ende, como titulares de los cargos.

El IEPC hizo del conocimiento de este hecho al Consejo General del INE. Al analizarlo a profundidad y en ejercicio de su facultad de atracción, éste aprobó el Acuerdo INE/CG1307/2018,<sup>22</sup> a través del cual emitió los criterios

<sup>22</sup> Aprobado el 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf>.





de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género, ante casos de renunciaciones masivas de candidatas. En estos se establece lo siguiente:

- ▶ Si al partido político que le corresponde una o varias curules por este principio, ya no cuenta con candidaturas de mujeres porque fueron canceladas o renunciaron a la candidatura, no serán asignadas a hombres, sino que serán asignadas a las fórmulas de candidatas mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido el triunfo, tengan el porcentaje de mayor votación obtenida en su Distrito.
- ▶ En caso de que no sea posible cubrir los cargos de representación proporcional aplicando el criterio referido, entonces las diputaciones o regidurías por este principio que le correspondan a algún partido político, coalición o candidatura común, deberán reasignarse entre los demás partidos que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres que puedan asumir dichos cargos.<sup>23</sup>

En el estado de Oaxaca se presentó una situación similar, salvo que en este caso las mujeres ya habían tomado protesta del cargo como presidentas municipales. Tanto ellas como sus suplentes mujeres renunciaron para que posteriormente los cargos fueran ocupados por integrantes hombres del mismo ayuntamiento. Dado que en este caso se trataba de mujeres en el ejercicio de sus funciones, la competencia no era del INE, sino de las autoridades locales. Pese a ello, las integrantes de la CTFigyND asistieron a la Cámara de Diputados para, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y legisladoras, llevar a cabo una conferencia de prensa con el fin de exigir que se detuvieran esos actos, contribuyendo con ello a que la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca decidiera no validar las acreditaciones y nombramientos de los hombres que suplantaron a las presidentas que renunciaron y en su lugar acreditaron a las propias presidentas.

---

**23** Informe Final del Plan de Trabajo y de actividades de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la Participación Política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, págs. 50 y 51. Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/politicas-internas/comision-temporal-de-igualdad-de-genero-y-no-discriminacion/>.



Adicionalmente, el Congreso local aprobó una reforma a la Ley Orgánica Municipal de la entidad, través de la cual se estableció que, “en caso de licencias, suspensión, revocación, renunciaciones, abandono del cargo o fallecimiento tratándose de Concejales mujeres, el Ayuntamiento sin excepción, garantizará que se les sustituya por otra mujer”.<sup>24</sup>

## Informe de seguimiento al cumplimiento del principio de paridad de género en los Procesos Electorales Locales de 2019 y el Proceso Extraordinario de Puebla

En 2019 se llevaron a cabo elecciones ordinarias en Baja California, Quintana Roo, Tamaulipas, Aguascalientes y Durango. En las tres primeras entidades se renovó únicamente el Congreso local; en Durango, Aguascalientes y Baja California, los cabildos municipales y, en esta última, también la gubernatura.

Puebla celebró elecciones extraordinarias para la gubernatura y los ayuntamientos de cinco de los 217 municipios que conforman el estado. El INE asumió la organización de todo el proceso electoral.

Como en el proceso anterior, los OPLEs emitieron lineamientos para el cumplimiento de la paridad. Se destaca que todos, salvo Durango, contemplaron medidas para contrarrestar, si las hubiera, renunciaciones masivas de mujeres, en consonancia con el Acuerdo INE/CG1307/2018, de septiembre de 2018.

La CTIGyND monitoreó tanto los registros de candidaturas como los resultados. El “Informe de seguimiento al cumplimiento del principio de paridad de género en los Procesos Electorales Locales de 2019 y el Proceso Extraordinario de Puebla”<sup>25</sup> muestra que, en la renovación de los Congresos locales, el promedio de diputaciones, por ambos principios, para cada sexo fue el siguiente:

---

<sup>24</sup> Artículo 86 Bis de la Ley Orgánica Municipal.

<sup>25</sup> Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p4ctfigyndor-20190620pe20182019.pdf>



Tabla 2.5. Diputaciones de Mayoría Relativa y Representación Proporcional ganadas por mujeres, Proceso Electoral 2018-2019

Entidad federativa	Total Curules	MR	RP	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Baja California	25	9	3	12	48
Quintana Roo	25	9	4	13	52
Tamaulipas	36	11	8	19	52.77
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>44</b>	<b>51.16</b>

**Fuente:** Informe de seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2019 y Proceso Extraordinario de Puebla, elaborado por la UTIGyND, agosto 2019.

En las dos gubernaturas en disputa, los partidos registraron únicamente hombres. Consecuentemente, tanto Baja California como Puebla eligieron a un hombre como titular del Ejecutivo estatal.

Con respecto a los Ayuntamientos, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 2.6. Presidencias municipales ganadas por mujeres en el proceso electoral 2018-2019

Entidad federativa	Total Municipios	Total Mujeres	Porcentaje mujeres
Aguascalientes	11	2	18.18
Baja California	5	3	60
Durango	39	12	30.77
Puebla <sup>26</sup>	5	2	40
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>19</b>	<b>31.67</b>

**Fuente:** Informe de seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2019 y Proceso Extraordinario de Puebla, elaborado por la UTIGyND, agosto 2019.

<sup>26</sup> En 2018 se anuló la elección en 5 municipios del estado del Puebla, por lo que se llevaron a cabo elecciones extraordinarias en 2019.



De acuerdo con estas cifras, el porcentaje de presidencias municipales gobernadas por una mujer en estas cuatro entidades representa 31.6%. Si bien es todavía bajo, supone un avance comparado con el 27.1% alcanzado en 2018 en las 25 entidades que renovaron ayuntamientos.

## Acciones de prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género

Desde la CTFIGyND se impulsaron diversas acciones orientadas a la atención de esta forma de violencia. Algunas se enfocaron en la formación de profesionales sobre la materia, como el Diplomado virtual “Violencia Política contra las mujeres por razón de género”, organizado por la UTIGyND e impartido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estuvo dirigido a personal de instancias jurisdiccionales y administrativas electorales federales y locales y de partidos políticos, con un cupo para 100 personas. El objetivo general que se fijó fue:

*Ofrecer los conocimientos, competencias y habilidades de las y los participantes, a través de marcos conceptuales, doctrinarios y técnicos que faciliten su desempeño en la promoción y garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y propicien una eficiente atención, prevención y sanción de los casos de violencia política contra las mujeres por razón de género.<sup>27</sup>*

Otras acciones estuvieron orientadas a su prevención fueron las cápsulas “El poder también es cosa de mujeres”; el tutorial en línea “Estrategias de comunicación para enfrentar la violencia apolítica contra las mujeres en razón de género”, el documental “La Historia Invisible”; y la reunión de trabajo con las dirigencias de los partidos políticos y sus organismos de mujeres sobre “Estrategias de prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género para el proceso electoral 2017-2018”.

---

<sup>27</sup> Informe de actividades del diplomado “Violencia política contra las mujeres por razón de género”, pág. 1. Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p5\\_ctfigy-nd-or-20181213-diplomado.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p5_ctfigy-nd-or-20181213-diplomado.pdf)



De particular interés en este marco resulta la creación de la plataforma “Red de mujeres electas”, creada con la finalidad de brindar información, orientación y acompañamiento a las mujeres que resultaran electas en el PEF 2017-2018, acerca de sus derechos y obligaciones políticas, la prevención de la violencia política de género, así como para contar con una herramienta que permitiera generar estadísticas y cifras claras respecto del número de casos de violencia política en su contra por razón de género.

La plataforma contaba con cinco apartados:

1. “Información para todas”. Este apartado proporcionaba información referente al concepto, tipos y manifestaciones de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como la normatividad aplicable en la materia a nivel internacional, nacional e incluso por entidad federativa.
2. “Asesoría y registro de un caso”. Ofrecía la posibilidad de registrar situaciones de violencia que hubieran sufrido en el ejercicio de sus funciones, de manera confidencial. Adicionalmente se encontraba disponible un directorio de personas defensoras de derechos político-electorales, por Entidad Federativa, a quienes podían recurrir de necesitar asesoría jurídica. También estaba disponible para ese efecto el personal especializado a cargo de la plataforma.
3. “Atlas de mujeres Electas”. En este apartado se podía visualizar la procedencia de todas las mujeres inscritas, con el fin de facilitar la creación de redes entre ellas y, de ser el caso, el combate colectivo de la violencia política.
4. “Todas en Comunicación”. Consistente en un foro en línea, en el cual todas las participantes podían publicar y compartir información entre ellas.
5. “Noticias, entrevistas y eventos”. En este apartado, se compartían los sucesos más relevantes semana a semana respecto de los eventos, foros y paneles que se realizaban en la materia, así como decisiones jurisdiccionales y publicaciones, con el objetivo de que se encontraran informadas de manera oportuna respecto de las actividades que se desarrollaban.

Se registraron en esta red 385 mujeres, electas como diputadas, senadoras, presidentas municipales, síndicas, regidoras o concejalas. Si bien no se logró una activa comunicación entre ellas, se trata de una iniciativa que vale la pena retomar en subsecuentes procesos electorales, en virtud del potencial que tiene.

## Seguimiento a la aplicación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en razón de género

Parte fundamental de los objetivos de la CTFIGyND fue el monitoreo de los casos de violencia política contra las mujeres denunciados ante el INE, para lo cual mantuvo estrecha comunicación con la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) y con la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, reportando las cifras y los casos en cada sesión de la Comisión.

De acuerdo con el informe de la Comisión, durante el periodo comprendido del 8 de septiembre de 2017, día en que comenzó el PEF 2017-2018, al 30 de agosto de 2018, se recibieron en la UTCE 36 denuncias o vistas de autoridad, relacionadas con violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG).

En 12 de ellos, el INE no era competente para resolver los hechos denunciados, pues se trataban de posibles delitos electorales, aspectos de la vida interna de los partidos políticos, selección interna de candidaturas y publicaciones en redes sociales cuyo impacto afectaba directamente los procesos electorales locales. Los 20 restantes se integraron a través de las siguientes vías: Procedimiento Ordinario Sancionador (POS) 1; Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales 1; Cuaderno de Antecedentes 6; Procedimiento Especial Sancionador (PES), 23.<sup>28</sup>

De los 23 PES, nueve se desecharon y 14 se admitieron a trámite y fueron enviados a la Sala Regional Especializada para su resolución. Derivado de su resolución se presentan los siguientes resultados:

---

<sup>28</sup> Las cifras no coinciden debido a que 12 expedientes de oficinas centrales se integraron con 16 escritos de quejas y/o denuncias; 4 procedimientos fueron acumulados por tratarse de los mismos hechos y sujetos denunciados. El resto son casos de los órganos desconcentrados.



- ▶ En 11 de ellos se analizó el tema de VPG. Se declaró la inexistencia de la infracción en dos casos y en nueve la existencia de la misma. De éstos últimos, la Sala Superior del TEPJF revocó dicha determinación en dos asuntos.
- ▶ En los tres casos restantes se declaró la existencia de la infracción: dos por calumnia y uno por uso indebido de la pauta por utilizar la imagen de la quejosa y abstenerse de identificar al partido emisor.
- ▶ De los 14 PES admitidos, en 12 se solicitaron medidas cautelares: seis se declararon procedentes y los otros seis, improcedentes. Las medidas cautelares consistieron en: i) cancelación de difusión y/o sustitución de promocionales (*spots* de radio, televisión - ACQyD-INE-104/2018 y ACQyD-INE-120/2018- y videos en direcciones electrónicas); ii) eliminación de contenidos en redes sociales, para lo cual se vinculó directamente a los desarrolladores de los sitios *web*. Además, en caso de incumplimiento de las mismas se llegó a ordenar la imposición de multas (ACQyD-INE-63/2018).<sup>29</sup>

## Igualdad y no discriminación en la participación política

La CTFIGyND también impulsó acciones para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas trans. En diciembre de 2017, el Consejo General aprobó el “Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana” mediante el Acuerdo INE/CG626/2017, cuyo objetivo general es contar con una guía que establezca directrices y oriente las acciones conducentes a garantizar el ejercicio del voto libre y secreto de las personas trans (travestis, transgénero y transexuales) en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. El Protocolo plantea los siguientes objetivos específicos:

---

<sup>29</sup> Informe Final del Plan de Trabajo y de actividades de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la Participación Política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, págs. 67 y 68.



- a. Adoptar medidas concretas para garantizar que todas las personas ciudadanas trans que tengan Credencial para Votar vigente y estén inscritas en la Lista Nominal de Electores puedan emitir su voto el día de la elección. En ningún caso la falta de concordancia entre la expresión de género del o de la votante con la fotografía de la Credencial para Votar, o bien con el nombre o el sexo (hombre o mujer) asentados en ella podrá ser causa para impedir el voto.
- b. Incorporar en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, así como en los demás documentos y otras actividades que inciden en la organización de los procesos electorales, medidas de inclusión para asegurar un trato igualitario y sin discriminación en el ejercicio del derecho al voto a las personas trans durante la Jornada Electoral.
- c. Aportar información y sugerencias que contribuyan a la concientización y capacitación del personal electoral, de partidos políticos y candidaturas independientes, así como de la ciudadanía que participa en el proceso de integración de mesas directivas de casilla, en materia de trato igualitario y no discriminación para el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas trans.
- d. Contribuir a eliminar las barreras normativas, actitudinales, procedimentales, materiales y comunicacionales que dificultan que las personas trans puedan acceder y concretar, de manera efectiva, su derecho al voto.
- e. Informar mediante una campaña de difusión que las personas trans pueden actualizar sus datos en el Registro Federal de Electores a efecto de mantener actualizada la fotografía y/o los datos.<sup>30</sup>

Este mecanismo fue implementado por primera vez el 1° de julio de 2018, en las 156,792 casillas que se instalaron en el país, para lo cual se realizaron una serie de actividades de difusión, capacitación electoral e implementación para el día de la jornada.

---

<sup>30</sup> Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, pág. 8. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>





En el mismo sentido y con el propósito de comprender mejor el fenómeno de la interseccionalidad, la CTIGyND impulsó la elaboración del *Estudio de Interseccionalidad. Perspectiva de Género en la cobertura de los medios en el marco del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, que considera en su análisis cinco categorías susceptibles de ser discriminadas: personas con discapacidad, personas mayores, jóvenes, indígenas y personas pertenecientes a la comunidad LGBTTHIQ.

## Seguimiento del presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres

Más allá de la fiscalización a la que está obligada la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) con respecto al recurso que los partidos políticos deben destinar por ley<sup>31</sup> a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, el Consejo General instruyó a la UTF y a la UTIGyND a elaborar un protocolo que brindara orientación y recopilara buenas prácticas para el adecuado ejercicio de dicho recurso, correspondiente al 3% del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos.

De esta forma, en septiembre de 2018 se presentó el “Protocolo para la implementación de Buenas Prácticas en el ejercicio de los recursos del Gasto Programado: capacitación, promoción y desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres”, con el objetivo de establecer criterios de orientación y pautas de actuación para los partidos políticos nacionales y locales, a fin de que cumplan eficientemente con el propósito del ejercicio de dichos recursos.<sup>32</sup> Con miras a dar seguimiento a ese recurso, la Comisión solicitó a la UTF que presentara informes semestrales al respecto, en el marco de sus sesiones ordinarias.

---

**31** Ley General de Partidos Políticos, artículo 51, fracción v) “Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el 3% del financiamiento público ordinario”. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf)

**32** Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap-19-a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>



La LGPP, en su artículo 7, inciso d) otorga al INE la atribución de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, de ahí que la UTF diera cuenta en su informe del cumplimiento de los partidos con respecto a su respectivo Programa Anual de Trabajo (PAT) en materia de Liderazgo Político de las Mujeres tanto en el ámbito nacional como local, encontrando que, de los 213 partidos políticos (7 nacionales y 206 locales) con obligación de presentar los avances de su PAT, 27 fueron omisos.<sup>33</sup>

La UTF revisó 638 proyectos contenidos en los PAT y atendió el 33.5% de los avisos relativos a la verificación de actividades, acciones que han permitido al INE ofrecer retroalimentación a los partidos políticos para que mejoren el diseño y presentación de sus programas de trabajo, así como fortalecer la fiscalización de la aplicación de los recursos y emitir recomendaciones para incrementar el impacto del gasto programado en mejores condiciones para garantizar el derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad.

## Comunicación política con perspectiva de género

A solicitud de la CTIGyND, la Coordinación Nacional de Comunicación social del INE realizó una revisión muestral de los textos periodísticos relacionados con los temas político-electorales publicados durante las campañas electorales locales de 2017. Entre los principales hallazgos de este ejercicio, se reportan los siguientes:

- ▶ La cobertura de los temas político-electorales durante el PEL 2017 fue presentada mayoritariamente por hombres, en especial en los espacios de opinión.
- ▶ En general, se habla menos de mujeres que de hombres. Sin embargo, en contraste con los Procesos Electorales Locales de 2015 y 2016, la cobertura en 2017 se distribuyó de forma más equitativa entre candidatas y candidatos.

---

<sup>33</sup> Informe Semestral 2019 de la Unidad Técnica de Fiscalización, pág. 7. <https://igualdad.ine.mx/politicas-internas/comision-temporal-de-igualdad-de-genero-y-no-discriminacion/>



- ▶ Existe un porcentaje menor de notas que replican los estereotipos de género cuando hablan de temas político-electorales.
- ▶ La brecha de género se reproduce en la accesibilidad y presencia de las mujeres en los medios de comunicación. A grandes rasgos, en 2017 no se observa una mejora respecto al estudio anterior para los procesos electorales de 2015 y 2016.

En este rubro de comunicación política con perspectiva de género, la CTI-GyND impulsó otras acciones importantes, entre ellas:

- ▶ Un análisis sobre las plataformas electorales de los partidos políticos nacionales en relación con la igualdad de género, realizado por la UTIGyND.
- ▶ El estudio de interseccionalidad “Perspectiva de género en la cobertura de los medios en el Proceso electoral 2017-2018”, a cargo de la Dirección de Comunicación y Análisis Informativo, de la Coordinación Nacional de Comunicación Social.<sup>34</sup>
- ▶ El informe sobre “Violencia de género en la cobertura informativa y en el uso de los medios alternativos de comunicación de las candidaturas para las elecciones federales 2018”, elaborado por la Coordinación de Comunicación Social.<sup>35</sup>

## Monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en el Proceso Electoral Federal 2017-2018 en los programas que difunden noticias

Si bien esta acción no forma parte de las actividades o mecanismos promovidos por la CTIGyND, sino que responde al mandato estipulado en el artículo 185 de la LGIPE, según el cual el Consejo General del INE tiene la

<sup>34</sup> Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p6\\_ctfigynd\\_or\\_20190327\\_estudio.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p6_ctfigynd_or_20190327_estudio.pdf).

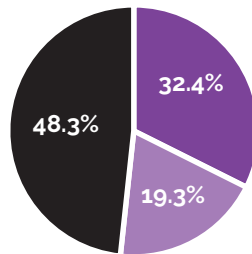
<sup>35</sup> Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/p8cfigyndor20190620informevp.pdf>.



obligación de ordenar la realización del monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, se presenta a continuación la información más relevante para el tema que nos ocupa.

En seguimiento a la metodología aprobada por el Consejo General mediante el acuerdo INE/CG507/2017, durante el periodo de campañas, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM se encargó de monitorear un catálogo que incluye a los 493 noticieros y los 10 programas de espectáculos o de revista más importantes –por su audiencia– del país, incorporando el género en las variables de análisis.

Monitoreo de noticieros y programas de revista Senadurías PEF 2017-2018



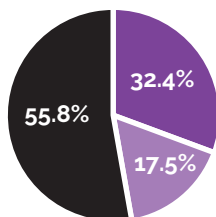
■ Candidatos ■ Candidatas ■ No específica

**Fuente:** Reporte Ejecutivo. Monitoreo UNAM

De acuerdo con el reporte ejecutivo correspondiente al periodo del 30 de marzo al 27 de junio de 2018, relacionado con el “Monitoreo de las transmisiones sobre las campañas electorales federales para Senadurías 2017-2018 en los programas de radio y televisión que difunden noticias y en programas de espectáculos”, se registraron 48,886 piezas de monitoreo; de éstas, 9448 (19.33%) fueron para mujeres; 15828 (32.3%) fueron para hombres, lo que representa una brecha de 13.05. Las restantes 23,610 (48.2%) piezas de monitoreo no incluyeron especificación de género<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Reporte Ejecutivo disponible en: [https://sitios.ine.mx/archivos2/portal/DEPPP/Monitoreo/2018/pdf/Reporte\\_SMN2018\\_Acumulado\\_20180330\\_20180627\\_SEN.pdf](https://sitios.ine.mx/archivos2/portal/DEPPP/Monitoreo/2018/pdf/Reporte_SMN2018_Acumulado_20180330_20180627_SEN.pdf).

Monitoreo de noticieros  
y programas de revista  
Diputaciones PEF 2017-2018



■ Candidatos ■ Candidatas ■ No especifica

**Fuente:** Reporte Ejecutivo. Monitoreo UNAM

Con respecto a las transmisiones sobre las campañas electorales federales para diputaciones 2017-2018, se registraron para el mismo periodo 44,024 piezas de monitoreo; de éstas, 7697 (17.5%) fueron para mujeres; 11761 (32.4%) fueron para hombres, lo que supone una diferencia de 9.2% en detrimento de las menciones sobre mujeres. Las 24,566 (55.8%) piezas de monitoreo restantes no incluyeron especificación de género.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Reporte Ejecutivo disponible en: [https://sitios.ine.mx/archivos2/portal/DEPPP/Monitoreo/2018/pdf/Reporte\\_SMN2018\\_Acumulado\\_20180330\\_20180627\\_DIP.pdf](https://sitios.ine.mx/archivos2/portal/DEPPP/Monitoreo/2018/pdf/Reporte_SMN2018_Acumulado_20180330_20180627_DIP.pdf).



# CAPÍTULO TERCERO

## Candidaturas y resultados del proceso electoral federal 2017-2018

**E**l PEF 2017-2018 inició formalmente el 8 de septiembre de 2018. Las precampañas se llevaron a cabo del 14 de diciembre de 2017 al 11 de febrero de 2018, en tanto que las campañas transcurrieron del 30 de marzo al 27 de junio y la jornada electoral se celebró el 1° de julio de 2018. Este proceso electoral fue calificado como el “más grande de la historia” debido a que, además de las elecciones federales, 30 entidades federativas tuvieron elecciones concurrentes. Tomando en cuenta cargos federales y locales, se eligieron 18,311 autoridades.<sup>1</sup>

### Candidaturas a los cargos de elección popular en disputa

En el PEF 2017-2018 se disputaron 629 cargos:

- ▶ Presidencia de la República

- ▶ 128 escaños para el Senado de la República: 64 de MR, 32 de RP y 32 de Primera Minoría.
- ▶ 500 curules para la Cámara de Diputados: 300 de MR y 200 de RP.

Adicionalmente, como ya se mencionó, hubo elecciones concurrentes en 30 entidades federativas, por los siguientes cargos:

Tabla 3.1 Cargos en disputa PEF 2017-2018 y elecciones concurrentes

Cargos	Número
Gubernaturas	8
Jefatura de Gobierno	1
Diputaciones locales (27 entidades)	972
Ayuntamientos (25 entidades)	1,597
Alcaldías (CDMX)	16
Concejales	1,237
Sindicaturas	1,665
Regidurías	12,023
Regidores étnicos	19
Juntas municipales (Campeche):	
Presidencias	24
Sindicaturas	24
Regidurías	96
<b>TOTAL</b>	<b>17,682</b>

**Fuente:** Numeralia PEF 2017-2018, INE. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>.

En el ámbito federal, participaron los nueve partidos políticos con registro nacional:

- ▶ Partido Acción Nacional (PAN)



- ▶ Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- ▶ Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- ▶ Partido del Trabajo (PT)
- ▶ Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- ▶ Movimiento Ciudadano (MC)
- ▶ Nueva Alianza (NA)
- ▶ Morena
- ▶ Encuentro Social (ES)

Además, los partidos políticos registraron ante el INE tres coaliciones:

Tabla 3.2. Coaliciones y tipo y número de cargos por los que se contendió en cada una

Nombre	Partidos integrantes	Cargos en coalición
“Coalición por México al Frente” Coalición parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido Acción Nacional</li> <li>• Partido de la Revolución Democrática</li> <li>• Movimiento Ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• 283 fórmulas de candidaturas de diputaciones de MR</li> <li>• 60 fórmulas de candidaturas de senadurías de MR</li> </ul>
“Juntos Haremos Historia” Coalición parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido del Trabajo</li> <li>• Morena</li> <li>• Encuentro Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• 292 fórmulas de candidaturas de diputaciones de MR</li> <li>• 62 fórmulas de candidaturas de senadurías de MR</li> </ul>
“Todos por México” Coalición flexible y parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido Revolucionario Institucional</li> <li>• Partido Verde Ecologista de México</li> <li>• Nueva Alianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• 133 fórmulas de candidaturas de diputaciones de MR</li> <li>• 34 fórmulas de candidaturas de senadurías de MR</li> </ul>

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral





Para las candidaturas a la Presidencia de la República, la coalición por México al Frente postuló a Ricardo Anaya Cortés; la coalición Juntos Haremos Historia postuló a Andrés Manuel López Obrador; y la coalición Todos por México tuvo como su abanderado a José Antonio Meade Kuribreña.

En este proceso hubo también candidaturas independientes por primera vez para el caso de las elecciones a la Presidencia de la República y a senadurías. De acuerdo con lo consignado en el *Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018 Del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018*, elaborado por la DEPPP:

*Aspiraron a una candidatura independiente y obtuvieron su registro 229 personas, de las cuales 83% (189) son hombres y 17% son mujeres (40). Al distinguir por cargo, la proporción de las aspirantes es menor entre quienes buscan la Presidencia, sólo 13% son mujeres. Para el cargo de senadurías, la proporción de mujeres es de 16% mientras que para el cargo de diputaciones, la proporción del género femenino es de 19%.<sup>2</sup>*

Para contender por la Presidencia de la República se presentaron ante el INE 87 manifestaciones de intención. 48 de éstas procedieron, de las cuales dos desistieron. Finalmente, sólo Margarita Zavala Gómez del Campo cumplió con todos los requisitos.<sup>3</sup> No obstante, Jaime Rodríguez Calderón, quien también contendió para este cargo, fue registrado en acatamiento de una sentencia del TEPJF. Margarita Zavala, sin embargo, retiró su candidatura un mes y medio después de iniciada la campaña.

Por lo que respecta al Congreso, el informe arriba citado señala que cumplieron con los requisitos para contender por una senaduría seis fórmulas

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/02/IV-Informe-mensual-CI-06-oct-al-28-feb-2018-03-28.pdf>

<sup>3</sup> El día 23 de marzo de 2018, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG269/2018 con las cifras de la verificación final, donde se determinó que una aspirante a una candidatura independiente para la Presidencia de la República cumplió con lo dispuesto en el artículo 371, numeral 1, de la LGIPE: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.



de hombres y una de mujeres.<sup>4</sup> Estos, en cumplimiento de los lineamientos del INE, registraron como suplente a una persona de género distinto.

Para la Cámara de Diputados, contendieron 30 fórmulas de hombres, con suplente mujer y 10 de mujeres, cuyo suplente fue un hombre.<sup>5</sup>

## Aplicación de medidas afirmativas de género

Como se mencionó, tres hombres compitieron por la Presidencia de la República, toda vez que la única candidata retiró su candidatura. En lo que concierne a las candidaturas para la integración del Congreso de la Unión, al día de la jornada electoral estaban registradas 2,884 fórmulas para la Cámara de Diputados y 547, para la de Senadores.

En el capítulo 2, se expusieron tanto las disposiciones de la LGIPE y la LGPP en materia de paridad de género, como las medidas establecidas en el acuerdo INE/CG508/2017, relativo a los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el PEF 2017-2018, incluyendo una serie de acciones afirmativas a favor de las mujeres, “con la finalidad de propiciar un mayor acceso de éstas a las diputaciones federales y senadurías, ello al mejorar la forma en que se registran las candidaturas a tales cargos de elección popular”.<sup>6</sup>

Es de destacar que, en este proceso electoral, la designación de candidaturas de mayoría relativa y la conformación de las listas de representación proporcional para el Senado de la República se rigió por primera vez por el mandato constitucional de paridad incorporado en 2014. En el mismo sentido, el Consejo General estableció en los criterios para el registro de candidaturas

---

<sup>4</sup> El día 28 de febrero de 2018, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG113/2018 con las cifras de la verificación final, donde se determinó que siete aspirantes a una candidatura independiente para la Cámara de Senadores cumplieron con lo dispuesto en el artículo 371, numeral 2, de la LGIPE.

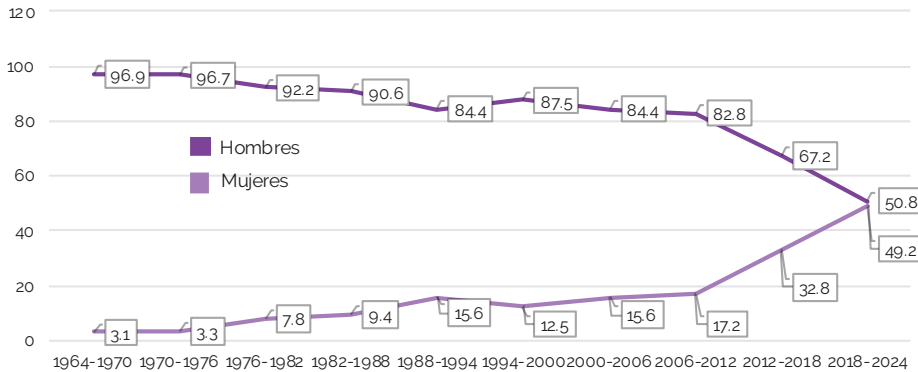
<sup>5</sup> El día 14 de febrero de 2018, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG87/2018 con las cifras de la verificación final, donde se determinó que 40 aspirantes a una candidatura independiente para la Cámara de Diputados cumplieron con lo dispuesto en el artículo 371, numeral 3, de la LGIPE.

<sup>6</sup> Acuerdo INE/CG508/2018, p. 13.



a esta Cámara una serie de acciones afirmativas particularmente novedosas y garantistas, cuya pertinencia se subraya en función de la históricamente baja representación femenina en el Senado, según lo acredita la siguiente gráfica, en la que se muestran ya los resultados del PEF 2017-2018.

Gráfica 3.1. Proporción de mujeres y hombres en la Cámara de Senadores 1964-2018



**Fuente:** Datos 1964-2000, Congreso de la Unión. Cámara de Senadores (MIMEO) Posteriores, portales electrónicos de la Cámara de Senadores y del Instituto Nacional Electora.

A continuación, se analizará cómo se implementaron estas medidas en el registro de candidaturas a diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional.

## Candidaturas diputaciones por el principio de mayoría relativa

La LGIPE señala en su artículo 233 que las candidaturas deben integrarse paritariamente, en tanto que el 232 dispone que las fórmulas de propietario y suplente deben recaer en personas del mismo género. Por su parte, la LGPP establece que los criterios que los partidos determinen para garantizar dicha paridad no pueden tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación

### Diputaciones MR

- Candidaturas integradas paritariamente
- Fórmulas mismo género
- Criterios de competitividad en cada distrito



más bajos en el proceso electoral anterior. Los criterios del CG plasmados en el acuerdo INE/CG508/2017 añaden al respecto el método que deberán utilizar los partidos para cumplir con esta última disposición.

Se agregan a estas disposiciones el criterio establecido por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-REC-420/2018, según la cual:

*el mandato constitucional de paridad de género exige que cada partido político presente de manera paritaria todas sus postulaciones, con independencia de si participa en lo individual o en forma asociada. Ello implica revisar íntegramente las candidaturas de cada partido, de modo que la suma de las que presenta a través de una coalición y de forma individual debe resultar en una distribución paritaria entre mujeres y hombres.*

La Secretaría Ejecutiva del Consejo General, a través de la DEPPP, constató que las coaliciones y los partidos políticos cumplieran con todas estas disposiciones, conforme a lo siguiente:

Tabla 3.3. Número y porcentaje de candidaturas a Diputaciones de MR, desagregadas por sexo y por partido y coalición. PEF 2017-2018.

		Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	8	47.06	8	47.06	16	47.06	
Hombre	9	52.94	9	52.94	18	52.94	
Total	17	100	17	100	34	100	
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	84	50.3	84	50.3	168	50.3	
Hombre	83	49.7	83	49.7	166	49.7	
Total	167	100	167	100	334	100	

	Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	8	47.06	8	47.06	16	47.06
Hombre	9	52.94	9	52.94	18	52.94
Total	17	100	17	100	34	100
<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	4	50	4	50	8	50
Hombre	4	50	4	50	8	50
Total	8	100	8	100	16	100
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	87	52.1	87	52.1	174	52.1
Hombre	80	47.9	80	47.9	160	47.9
Total	167	100	167	100	334	100
<b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	8	47.06	8	47.06	16	47.06
Hombre	9	52.94	9	52.94	18	52.94
Total	17	100	17	100	34	100
<b>NUEVA ALIANZA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	84	50.6	84	50.6	168	50.6
Hombre	82	49.4	82	49.4	164	49.4
Total	166	100	166	100	332	100
<b>MORENA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	5	62.5	5	62.5	10	62.5
Hombre	3	37.5	3	37.5	6	37.5
Total	8	100	8	100	16	100



	Propietario		Suplente		Total	
<b>ENCUENTRO SOCIAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	4	50	4	50	8	50
Hombre	4	50	4	50	8	50
Total	8	100	8	100	16	100
<b>COALICION POR MÉXICO AL FRENTE</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	142	50.18	142	50.18	284	50.18
Hombre	141	49.82	141	49.82	282	49.82
Total	283	100	283	100	566	100
<b>COALICIÓN TODOS POR MÉXICO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	60	45.11	60	45.11	120	45.11
Hombre	73	54.89	73	54.89	146	54.89
Total	133	100	133	100	266	100
<b>COALICIÓN JUNTOS HAREMOS HISTORIA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	146	50	146	50	292	50
Hombre	146	50	146	50	292	50
Total	292	100	292	100	584	100

**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, mimeo, Instituto Nacional Electoral

Con respecto a la disposición de no asignar a alguno de los géneros exclusivamente a distritos en los que el partido hubiera obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, debe precisarse que el término “exclusividad” fue interpretado por el Consejo General en concordancia con la obligación de garantizar la paridad de género, entendiendo que esto supone asegurar que, dentro del grupo de las candidaturas para distritos o entidades en los que se hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, no existiera un sesgo evidente en contra de un género;



esto es, que las mujeres no fueran desproporcionadamente registradas en distritos de baja rentabilidad para sus partidos, ni escasamente registradas en distritos con mayores posibilidades de ganar.

Para verificar lo anterior, los criterios aprobados por el Consejo General en el acuerdo INE/CG508/2017 retomaron lo establecido en el artículo 282 del Reglamento de Elecciones, que establece que, para determinar las entidades o distritos con porcentaje de votación más bajo, debe atenderse el siguiente procedimiento:

- a. *Respecto de cada partido, se enlistarán todos los distritos en los que se presentó una candidatura, ordenados de menor a mayor conforme al porcentaje de votación válida emitida que en cada uno de ellos hubiere recibido en el proceso electoral anterior.*
- b. *Se dividirá la lista en tres bloques, correspondiente cada uno a un tercio de los distritos enlistados: el primer bloque, con los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja; el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media; y el tercero, con los distritos en los que obtuvo la votación más alta.*
- c. *El primer bloque de distritos con votación más baja se analizará de la manera siguiente: en primer lugar, se revisará la totalidad de los distritos de este bloque para identificar, en su caso, si fuera apreciable un sesgo que favorezca o perjudique a un género en particular. En segundo lugar, se revisarán únicamente los últimos veinte distritos de este bloque. Es decir, los veinte distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja en la elección anterior para identificar si en este grupo más pequeño es o no apreciable un sesgo que favorezca o perjudique significativamente a un género en particular. Por último, si se trata de un número no divisible entre tres, el remanente se considerará en el bloque de distritos de menor votación.<sup>7</sup>*

En lo que concierne a las coaliciones Por México al Frente y Todos por México, aunque todos los partidos que las conformaron participaron en el proceso inmediato anterior, lo hicieron coaligados con otros partidos, por

<sup>7</sup> Reglamento de Elecciones, pp. 193 y 194. Disponible en: file:///C:/Users/Tere/Downloads/INE-CG661-2016\_Proyecto\_DJ%20(1).pdf



lo que, para determinar los bloques de competitividad, la DEPPP consideró la votación que obtuvo cada partido en lo individual y se sumaron las de todos los integrantes de la coalición respectiva, a efecto de determinar los distritos de menor a mayor votación.

En la Memoria del Proceso Electoral 2017-2018 (MIMEO), se consigna que:

*Una vez hecho lo anterior, se realizó la división en tres bloques, dejando el número de distritos remanente en el bloque que corresponde a los distritos de menor votación. Por cuanto hace a los distritos en que los partidos políticos participaron en lo individual, de igual manera se ordenaron de menor a mayor votación, conforme a la votación que en cada uno de ellos hubiere recibido en el proceso electoral anterior, se dividieron en tres bloques y se dejó el remanente en el bloque de menor votación.*

*El primer bloque de distritos con “votación más baja” se analizó de la siguiente manera:*

- ▶ *En primer lugar, se revisó la totalidad de los distritos de este bloque, para identificar, en su caso, si era apreciable un sesgo que favorezca o perjudique a un género en particular.*
- ▶ *En segundo lugar, se revisó únicamente el 20% de los últimos distritos de este bloque. Es decir, los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja en la elección anterior, a efecto de identificar si en este grupo más pequeño era apreciable un sesgo que favorezca o perjudique significativamente a un género en particular.*
- ▶ *Finalmente, por lo que hace a los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Morena y Encuentro Social, toda vez que el número de fórmulas a postular era menor de diez, sólo se revisaron los tres bloques sin desglosar el 20% del bloque de menor votación que equivaldría a uno.*





Este método permitió verificar que ninguno de los partidos o coaliciones tuviera una distribución notoriamente sesgada en contra de un género en el total de los distritos con porcentajes de votación más baja.

Para la comprensión de la tabla que se presenta a continuación, se insiste en que, de acuerdo con el método arriba descrito, en el caso de los partidos y coaliciones que postularon candidatos/as en más de 10 distritos, se desdobló el bloque de votación más bajo (“menores”) para visibilizar el 20% con menor votación, por tanto, el renglón correspondiente a “20% de los menores” está contenidas en el rubro de “Menores”; esto es, no se adicionan al total, sino que se subsumen en el referido rubro.

Tabla 3.4. Distribución de distritos en bloques de competitividad, desagregado por partido y por sexo Diputaciones MR. PEF 2017-2018

<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL – 17 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	7	4	3
Intermedios	5	1	4
Mayores	5	4	1
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL - 167 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	57	24	33
20% de los menores	11	4	7
Intermedios	55	27	28
Mayores	55	32	23
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA - 17 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	7	5	2
Intermedios	5	1	4
Mayores	5	3	2



**PARTIDO DEL TRABAJO - 8 Distritos**

Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	4	3	1
Intermedios	2	1	1
Mayores	2	1	1

**PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO - 167 Distritos**

Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	57	29	28
20% de los menores	11	5	6
Intermedios	55	24	31
Mayores	55	27	28

**MOVIMIENTO CIUDADANO - 17 Distritos**

Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	7	4	3
Intermedios	5	3	2
Mayores	5	2	3

**NUEVA ALIANZA - 166 Distritos**

Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	56	28	28
20% de los menores	11	6	5
Intermedios	55	27	28
Mayores	55	27	28

**MORENA - 8 Distritos**

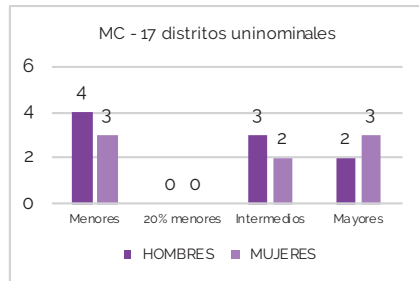
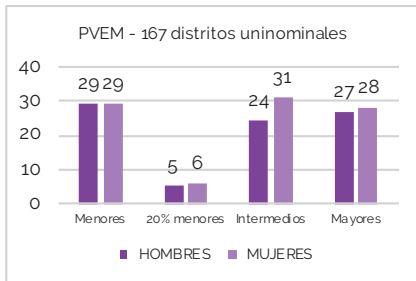
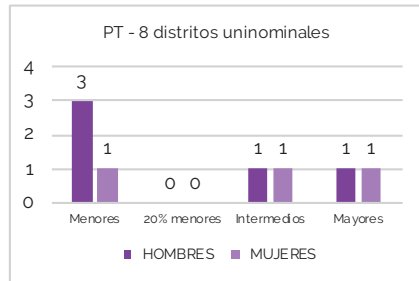
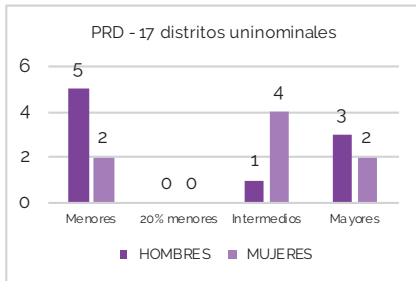
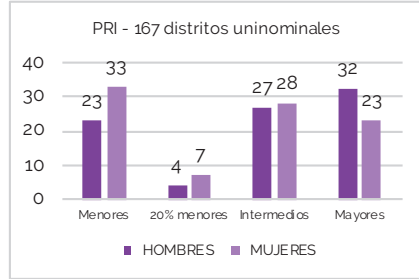
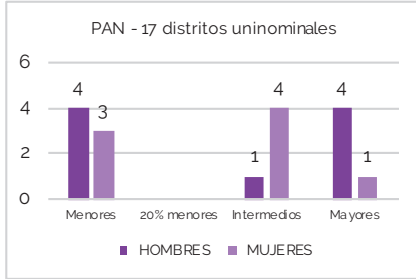
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	4	2	2
Intermedios	2	0	2
Mayores	2	1	1

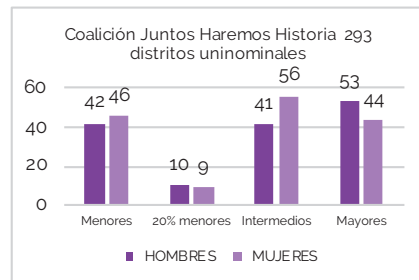
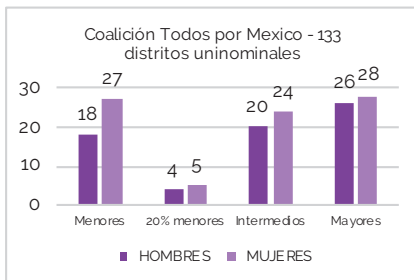
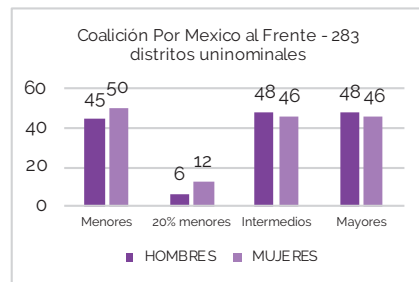
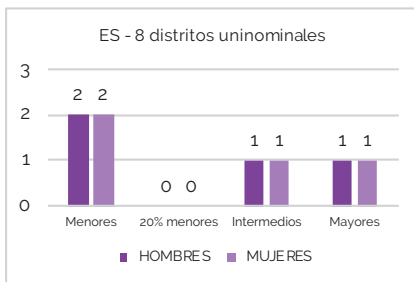
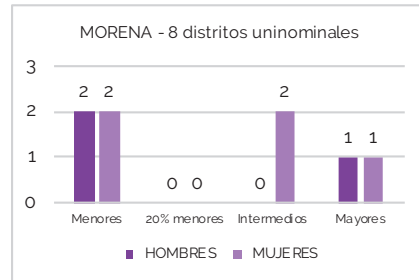
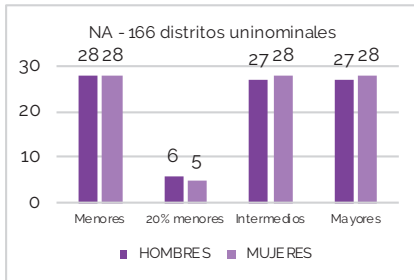
<b>ENCUENTRO SOCIAL - 8 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	4	2	2
Intermedios	2	1	1
Mayores	2	1	1
<b>COALICIÓN POR MÉXICO AL FRENTE - 283 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	95	45	50
20% de los menores	18	6	12
Intermedios	94	48	46
Mayores	94	48	46
<b>COALICIÓN TODOS POR MÉXICO - 133 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	45	18	27
20% de los menores	9	4	5
Intermedios	44	20	24
Mayores	44	26	18
<b>COALICIÓN JUNTOS HAREMOS HISTORIA - 293 Distritos</b>			
Bloque	No. Distritos	Hombres	Mujeres
Menores	98	52	46
20% de los menores	19	10	9
Intermedios	97	41	56
Mayores	97	53	44

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral



Gráfica 3.2. Distribución de distritos por bloques de competitividad, por partido político y por sexo



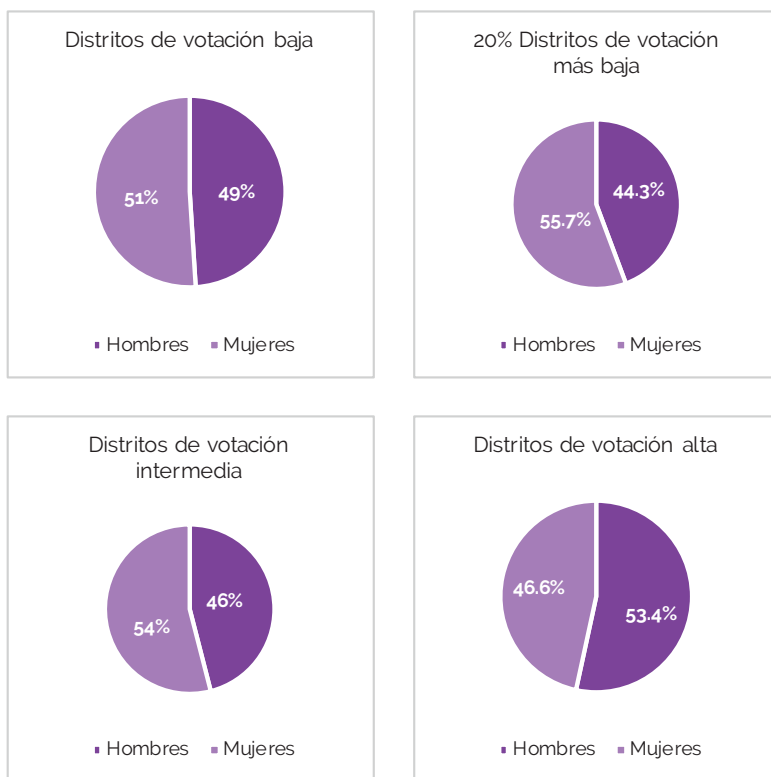


Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

Si se hace el análisis por bloques de competitividad, tenemos que, en el bloque con menores posibilidades de triunfo, las candidaturas de mujeres representan en promedio 51% y las de hombres, 49%, lo que supone una brecha de 2% en detrimento de las mujeres; en el bloque de 20% menores (esto es, el 20% de los últimos distritos del bloque de resultados de votación más pobre para cada partido), hay 55.7% de mujeres por 44.3% de hombres, agrandándose la distancia 11.4 puntos porcentuales; en el bloque intermedio, hay 54% de mujeres por 46% de hombres, lo que representa una ventaja para ellas de 8%. En cambio, en el bloque de mayor competitividad hay 53.4% de hombres contra 46.6% de mujeres, con una diferencia de 6.8%

En síntesis, las mujeres fueron colocadas en mayor medida que los hombres en distritos poco competitivos para sus partidos y, de manera inversa, los partidos registraron a menos mujeres que hombres en los distritos con mejores posibilidades de triunfo, si bien en ninguno de los bloques la brecha entre unos y otras es mayor a 10 puntos porcentuales.

Figura 3.1. Distribución de distritos de votación baja, intermedia y alta, por sexo



**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

Conviene también distinguir por partido político y coalición si existe un sesgo y en qué medida en las posibilidades de triunfo para cada sexo, en función del tipo de distritos en que fue registrada la candidatura.



Tabla 3.5. Número de hombres y mujeres según competitividad de distrito en el que fueron registrados, por partido político. PEF 2017-2018.

Partido político/ coalición	Menores		20 menores		Intermedios		Mayores	
	H	M	H	M	H	M	H	M
PAN	4	3			1	4	4	1
PRI	24	33	4	7	27	28	32	23
PRD	5	2			1	4	3	2
PT	3	1			1	1	1	1
PVEM	29	28	5	6	24	31	27	28
MC	4	3			3	2	2	3
NA	28	28	6	5	27	28	27	28
MORENA	2	2			0	2	1	1
ES	2	2			1	1	1	1
POR MEXICO AL FRENTE	45	50	6	12	48	46	48	46
TODOS POR MEXICO	18	27	4	5	20	24	26	18
JUNTOS HAREMOS HISTORIA	52	46	10	9	41	56	53	44
TOTAL	216	225	35	44	194	227	225	196

**Fuente:** Elaboración propia con datos *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

De acuerdo a la tabla, los partidos que registraron a mujeres en mayor medida que hombres en distritos de votación baja en el periodo anterior fueron el PRI: 33 (58%) mujeres vs. 24 hombres (42%); la Coalición Por México al Frente: 50 (52.6%) mujeres vs. 45 (47.4%) hombres; y la coalición Todos por México: 27 (60%) mujeres vs. 18 (40%) hombres.



En cambio, en los distritos donde el partido o la suma de partidos que integraron la coalición obtuvo mayor número de votos en la elección previa, el PRI registró 32 (58.2%) hombres y 23 (41.8%) mujeres; la Coalición Todos por México: 26 (59%) hombres vs. 18 (40.9%) mujeres; y la Coalición Juntos haremos Historia: 53 (54.6%) hombres vs. 44 (45.4%) mujeres. Como se verá más adelante, esto tuvo un impacto negativo para las mujeres en los resultados.

Es interesante contrastar estos datos con lo sucedido en los tres procesos electorales anteriores, para lo cual se presenta a continuación un comparativo del posicionamiento de candidaturas en dichos procesos, por parte de los tres principales partidos políticos de entonces, tras aclarar que el método de clasificación es ligeramente distinto, lo mismo que la nomenclatura (Aparicio; 2015: 70-72).

Tabla 3.6. Comparativo de asignación de candidaturas a diputaciones de MR del PAN, el PRI y el PRD en el PEF 2008-2009

PAN						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	103	53.4	78	72.9	181	60.3
Reñido	34	17.6	10	9.3	44	14.7
Bastión	56	29	19	17.8	75	25
TOTAL	193	100	107	100	300	100
PRI						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	102	41.6	27	49.1	129	43
Reñido	43	17.6	10	18.2	53	17.7
Bastión	100	40.8	18	32.7	118	39.3
TOTAL	245	100	55	100	300	100





PRD						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	156	73.2	71	81.6	227	75.7
Reñido	22	10.3	7	8	29	17.7
Bastión	35	16.4	9	10.3	44	14.7
TOTAL	213	100	87	100	300	100

**Fuente:** Aparicio, Javier. 2015. *Informe sobre la paridad de género en la selección de candidaturas y resultados electorales para la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados 2014-2015*

Dado que la metodología es diferente, no es posible hacer comparaciones directas; sin embargo, los datos sí sugieren sesgos desfavorables para las mujeres. Por ejemplo, en 2009, el PAN distribuyó sus 107 candidaturas de mujeres de la siguiente forma: 72.9% fueron registradas en distritos “perdedores”; 9.3% en distritos “reñidos” y únicamente 17.8% compitieron en distritos “bastión”, considerados como más seguros para el partido. En contraposición, de las 193 candidaturas de hombres, 53.4% pelearon en distritos “perdedores”; 17.6%, en distritos “reñidos”; y 29%, en distritos “bastión”.

Aparicio (2015: 73) señala al respecto que, “considerando el conjunto de candidatas de las tres principales fuerzas políticas del país, resulta que 176 de las 249 candidatas postuladas, 70.6%, fueron nominadas en distritos perdedores”.

Tabla 3.7. Comparativo de asignación de candidaturas a diputaciones de MR del PAN, el PRI y el PRD en el PEF 2011-2012

PAN						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	86	47.8	84	70	170	56.7
Reñido	41	22.8	14	11.7	55	18.3
Bastión	53	29.4	22	18.3	75	25
TOTAL	100	100	120	100	300	100



PRI						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	81	45.3	61	50.4	142	47.3
Reñido	37	20.7	35	28.9	72	24
Bastión	61	34.1	25	20.7	86	28.7
TOTAL	179	100	121	100	300	100

PRD						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	120	66.7	89	74.2	209	69.7
Reñido	21	11.7	10	8.3	31	10.3
Bastión	39	21.7	21	17.5	60	20
TOTAL	180	100	120	100	300	100

**Fuente:** Aparicio, Javier. 2015. *Informe sobre la paridad de género en la selección de candidaturas y resultados electorales para la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados 2014-2015*

La misma tendencia se repitió en 2012. En el caso del PAN, 70% de sus 120 candidatas fueron a distritos “perdedores”, 50.4% de las 121 candidatas del PRI y 74.2% de las 120 candidatas del PRD. De mayor trascendencia aún resulta la distribución de candidatas y candidatos en los distritos “bastión” de sus respectivos partidos: En el caso del PAN, 53 hombres contendieron en dichos distritos, por sólo 22 mujeres; en el PRI, la proporción fue de 61 por 25; y, en el del PRD, de 39 por 21.

Tabla 3.8. Comparativo de asignación de candidaturas a diputaciones de MR del PAN, el PRI y el PRD en el PEF 2014-2015

PAN						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	102	68.5	117	77.5	219	73
Reñido	33	22.1	24	15.9	57	19
Bastión	14	9.4	10	6.6	24	8
TOTAL	149	100	151	100	300	100

PRI						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	42	27.8	49	32.9	91	30
Reñido	39	25.8	45	30.2	84	28
Bastión	70	46.4	55	36.9	125	42
TOTAL	151	100	149	100	300	100

PRD						
Tipo Distrito	H	%	M	%	Total	%
Perdedor	96	64	106	70.7	202	67
Reñido	20	13.3	18	12	38	13
Bastión	34	22.7	26	17.3	60	20
TOTAL	150	100	150	100	300	100

**Fuente:** Aparicio, Javier. 2015. *Informe sobre la paridad de género en la selección de candidaturas y resultados electorales para la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados 2014-2015*

Para 2015, como se ha mencionado ya, los partidos políticos tuvieron la obligación de postular paritariamente a mujeres y hombres, y de no colocar a alguno de los sexos exclusivamente en distritos de baja votación para su partido en el proceso electoral anterior. Pese a ello, la proporción de hombres en distritos perdedores del PAN y el PRD fue significativamente menor que la de mujeres, dado el número de distritos perdedores de ambos partidos.

A juicio de Aparicio (2015: 76), “si bien la tendencia de los tres partidos de mayor tamaño a postular candidatas en distritos débiles se mantuvo en el 2015, la magnitud del sesgo disminuyó relativamente tras la introducción de la paridad de género”. También hay que tener presente que en ese proceso electoral ya estaba vigente la prohibición de postular exclusivamente a uno de los sexos en distritos de votación más baja para su partido, y que la autoridad desarrolló desde entonces un método para identificar sesgos notables en los bloques de competitividad y verificó que las mujeres no fueran registradas en distritos perdedores de manera desproporcionada.

Ahora bien, pese al esfuerzo realizado por el INE en este aspecto, es importante tomar en cuenta las consideraciones planteadas por algunas autoras



(Palma y Cerva; 2014, Palma; 2017, Gilas; 2018), en el sentido de problematizar la eficacia de lo que han llamado la “regla de los distritos perdedores”.

En opinión de Gilas (2018: 146-148), no es posible establecer una relación directa entre la disminución del número de mujeres en distritos perdedores y sus posibilidades efectivas de ganar una diputación o senaduría, sobre todo porque la ley se centra en evitar la postulación desproporcionada en distritos perdedores, mas no en la ocupación equilibrada de distritos ganadores. También destaca que:

*las recientes modificaciones en la escena política mexicana y el realineamiento de los votantes invalidan la lógica implícita en la ‘regla de los distritos perdedores’. Adicionalmente, algunas estrategias de los partidos políticos, como la de formar coaliciones, y su conocimiento profundo de las dinámicas en los distritos, les permite maniobrar para minimizar el efecto de esa regla en la práctica. (Gilas; 2018: 147).*

### Diputaciones RP

- Candidaturas integradas paritariamente, de manera alternada entre mujeres y hombres
- Fórmulas propietario y suplente mismo género
- Al menos dos de las cinco listas por circunscripción electoral, encabezadas por fórmulas de un mismo género

### Candidaturas diputaciones por el principio de representación proporcional

La LGIPE, en su artículo 234, fracción 1, establece que “las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista”.

En el ánimo de maximizar las oportunidades para las mujeres, el acuerdo INE/CG508/2017 señala, además, como medida afirmativa, que, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género.

La DEPPP constató el cumplimiento de estas medidas, encontrando lo siguiente:



Tabla 3.9. Porcentaje de candidaturas a Diputaciones por el principio de RP, desagregadas por partido y por sexo. PEF 2017-2018

	Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100
<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100

	Propietario		Suplente		Total	
<b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	87	50	87	50	174	50
Hombre	87	50	87	50	174	50
Total	174	100	174	100	348	100
<b>NUEVA ALIANZA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	100	50	100	50	200	50
Hombre	100	50	100	50	200	50
Total	200	100	200	100	400	100
<b>MORENA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	53	50.48	53	50.48	106	50.48
Hombre	52	49.52	52	49.52	104	49.52
Total	105	100	105	100	210	100
<b>ENCUENTRO SOCIAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	68	50	68	50	136	50
Hombre	68	50	68	50	136	50
Total	136	100	136	100	272	100

Aunque no todos los partidos postularon candidaturas en la totalidad de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones, todos cumplieron con integrar paritaria y alternadamente sus listas con mujeres y hombres.

La tabla siguiente muestra el cumplimiento de la obligación de encabezar al menos dos de las cinco listas por fórmulas de un mismo género.



Tabla 3.10. Listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de RP por partido político. PEF 2017-2018

Partido político	Listas que inician con:	
	Hombre	Mujer
Partido Acción Nacional	3	2
Partido Revolucionario Institucional	3	2
Partido de la Revolución Democrática	2	3
Partido del Trabajo	3	2
Partido Verde Ecologista de México	3	2
Movimiento Ciudadano	2	3
Nueva Alianza	3	2
Morena	2	3
Encuentro Social	3	2

Es de destacarse que únicamente tres de los nueve partidos privilegiaron el encabezamiento de tres de sus cinco listas con candidaturas de mujeres: PRD, MC y Morena. El resto, registraron hombres en el primer lugar de las listas.

Figura 3.2. Encabezamiento de listas diputaciones RP, por sexo



Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral



Con el objetivo de aquilatar el valor del Acuerdo INE/CG508/2017 en los criterios de integración de las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa, vale la pena recordar que en el PEF 2011-2012, únicamente 22.9% de los encabezamientos de lista correspondieron a mujeres. En el de 2014-2015, el porcentaje fue todavía menor: de 50 listas de candidaturas plurinominales, solo en seis ocupó el primer lugar una mujer; esto es, 12% del total.

### Senadurías MR

- Candidaturas integradas paritariamente
- Fórmulas propietario y suplente mismo género
- Paridad vertical: la primera fórmula deberá ser de género distinto a la segunda
- Paridad horizontal: de la totalidad de las listas por entidad federativa, 50% encabezada por mujeres y 50% por hombres
- Criterios de competitividad por entidad federativa

### Candidaturas senadurías por el principio de mayoría relativa

Tratándose de candidaturas a senadurías de MR, el artículo 233 de la LGIPE mandata que, de la totalidad de solicitudes de registros que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros. Y se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género (artículo 232).

Por su parte, el punto de acuerdo DÉCIMO NOVENO del Acuerdo INE/CG508/2017 incorpora de manera novedosa la observancia de la paridad vertical y horizontal en este tipo de candidaturas, mandando que: a) La primera fórmula que integra la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá

ser de género distinto a la segunda; y b) De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por hombres y el 50% por mujeres.<sup>8</sup>

El punto de acuerdo VIGÉSIMO SEGUNDO responde a lo establecido en el artículo 3 de la LGPP, en el sentido de que, al establecer los criterios para el cumplimiento de la paridad, ningún género debía ser asignado exclusivamente a aquellos distritos o entidades en los que el partido hubiera

<sup>8</sup> Interesa señalar que, en el PEF 2012-2018, varios partidos cumplieron con la entonces cuota 40/60 registrando en las entidades federativas donde tenían pocas posibilidades de ganar 2 fórmulas de mujeres; y 2 fórmulas de hombres en aquellas donde eran más competitivos.



obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. Para la determinación de los mismos, el Acuerdo señala, en el caso de las senadurías:

*Respecto de los Partidos Políticos Nacionales que participaron en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se tomará la votación válida de la elección de senadores del Proceso Electoral Federal 2012. En el caso de los Partidos Políticos Nacionales Morena y Encuentro Social, que no participaron en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 por haber obtenido su registro en 2014, a efecto de aplicar un criterio objetivo es que, no les aplicará la verificación señalada en el Reglamento de Elecciones, sin embargo deberán postular candidaturas en condiciones de igualdad de oportunidades para ambos géneros.<sup>9</sup>*

El análisis de cumplimiento de estos preceptos realizado por la DEPPP muestra que los partidos se atuvieron puntualmente a los mismos, según se muestra a continuación:

Tabla 3.11. Porcentaje de candidaturas a senadurías por el principio de MR, atendiendo al criterio de paridad vertical, desagregado por partido y coalición y por sexo. PEF 2017-2018

	Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	2	50	2	50	4	50
Hombre	2	50	2	50	4	50
Total	4	100	4	100	8	100
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	15	50	15	50	30	50
Hombre	15	50	15	50	30	50
Total	30	100	30	100	60	100

<sup>9</sup> Acuerdo INE/CG508/2018, p. 69.

	Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	2	50	2	50	4	50
Hombre	2	50	2	50	4	50
Total	4	100	4	100	8	100
<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	1	50	1	50	2	50
Hombre	1	50	1	50	2	50
Total	2	100	2	100	4	100
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	53.57	16	53.57	32	53.57
Hombre	14	46.43	14	46.43	28	46.43
Total	30	100	30	100	60	100
<b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	2	50	2	50	4	50
Hombre	2	50	2	50	4	50
Total	4	100	4	100	8	100
<b>NUEVA ALIANZA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	15	50	15	50	30	50
Hombre	15	50	15	50	30	50
Total	30	100	30	100	60	100
<b>MORENA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	1	50	1	50	2	50
Hombre	1	50	1	50	2	50
Total	2	100	2	100	4	100
<b>COALICION POR MÉXICO AL FRENTE</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	30	50	30	50	60	50
Hombre	30	50	30	50	60	50
Total	60	100	60	100	120	100

		Propietario		Suplente		Total	
<b>COALICIÓN TODOS POR MÉXICO</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	17	50	17	50	34	50	
Hombre	17	50	17	50	34	50	
Total	34	100	34	100	68	100	
<b>COALICIÓN JUNTOS HAREMOS HISTORIA</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	31	50	31	50	62	50	
Hombre	31	50	31	50	62	50	
Total	62	100	62	100	124	100	

Destaca el PVEM, cuya lista correspondiente al estado de Querétaro estuvo conformada por dos fórmulas de mujeres, lo que elevó el porcentaje de mujeres a 53.57, impactando positivamente el promedio nacional de mujeres registradas, que ascendió a 50.32%. La autoridad consideró este excedente como una acción afirmativa, tendente a compensar la desventaja en que el género femenino se ha encontrado históricamente. Esta decisión se basó en los criterios aprobados en el Acuerdo INE/CG508/2017, según los cuales:

*(...) las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos desventajados, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.*

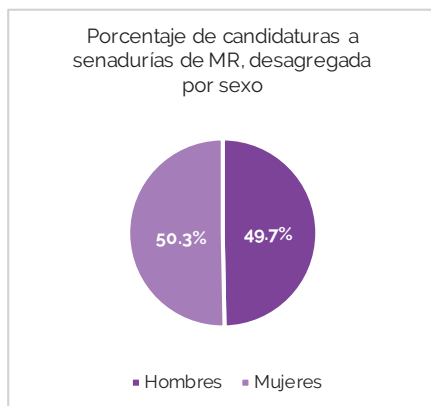
*Por lo anterior es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, y que derive de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres es acorde con el principio pro persona previsto en el artículo 1° de la Constitución.*

En el razonamiento, también se consideró la jurisprudencia 11/2018 del TEPJF, según la cual:



*...aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto.<sup>10</sup>*

Figura 3.3. Porcentaje de candidaturas senadurías MR, por sexo



**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,11/2018>

Ahora bien, con respecto al mandato de paridad horizontal en las candidaturas a senadurías por el principio de mayoría relativa, la autoridad se aseguró de que el 50% de las mismas iniciaran con un género distinto al del restante 50%, como se muestra a continuación:

Tabla 3.12. Encabezamiento de listas de candidaturas a senadurías por el principio de MR. PEF 2018-2018

Partido político o coalición	Listas que inician con:		TOTAL
	Hombre	Mujer	
Partido Acción Nacional	1	1	2
Partido Revolucionario Institucional	7	8	15
Partido de la Revolución Democrática	1	1	2
Partido del Trabajo	1	0	1
Partido Verde Ecologista de México	8	7	15
Movimiento Ciudadano	1	1	2
Nueva Alianza	8	7	15
Morena	0	1	1
Coalición por México al Frente	15	15	30
Todos por México	9	8	17
Juntos Haremos Historia	16	15	31
TOTAL	67	64	131

**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, INE

El total de encabezamientos de las listas no es estrictamente paritario, en virtud de que algunos partidos y coaliciones postularon candidaturas en número impar. Tal fue el caso del PVEM, NA y las coaliciones Todos por México y Juntos Haremos Historia, cuyas listas iniciaron con candidaturas masculinas; contrario a las listas del PRI, que registraron como cabeza de lista a ocho mujeres y siete hombres. Esto implicó una brecha de tres mujeres.



Figura 3.4. Porcentaje encabezamiento de listas senadurías MR, por sexo



**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, INE

Si se comparan estos porcentajes con los del PEF 2011-2012, podrá apreciarse un importante avance, toda vez que, en dicho proceso, únicamente 49 de las 150 listas de representación proporcional se encabezaron por mujeres, lo que representa el 32.67%.

El encabezamiento de listas por este principio tiene la virtud de incrementar las posibilidades de acceso a senadurías de primera minoría, en tanto que éstas se asignan al partido político que obtiene el segundo lugar de votación en la entidad federativa y se otorgan a la fórmula registrada en primer lugar de la lista de mayoría relativa. En consecuencia, si esas listas están encabezadas por fórmulas integradas por mujeres, son éstas quienes tienen mayores posibilidades de acceder a la senaduría de primera minoría cuando su partido ocupa el segundo lugar de votos en la respectiva entidad.

Por lo que hace a la verificación de algún sesgo de género en la asignación de entidades de votación más baja en la elección inmediata anterior, en cumplimiento de lo referido en el punto de acuerdo VIGÉSIMO SEGUNDO antes mencionado, se consideró lo señalado en el artículo 282, párrafo 3, del Reglamento de Elecciones:

*(...) para determinar las entidades o Distritos con porcentaje de votación más bajo, se estará a lo siguiente para la elección de senadores:*



- a. *Respecto de cada partido, se enlistarán todas las entidades federativas en los que se presentó una candidatura, ordenados de menor a mayor conforme al porcentaje de votación válida que en cada uno de ellos hubiere recibido en el Proceso Electoral anterior.*
- b. *Se dividirá la lista en tres bloques, correspondiente cada uno a un tercio de las entidades enlistadas: el primer bloque, con las entidades en las que el partido obtuvo la votación más baja; el segundo, donde obtuvo una votación media; y el tercero, en las que obtuvo la votación más alta.*
- c. *El primer bloque de entidades con votación más baja, se analizará de la manera siguiente:*
  - I. *Se revisará la totalidad de las entidades de este bloque, para identificar, en su caso, si fuera apreciable un sesgo que favoreciera o perjudicara a un género en particular; es decir, si se encuentra una notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro;*
  - II. *Se revisarán únicamente las seis entidades de este bloque, en las que el partido obtuvo la votación más baja en la elección anterior. Ello, para identificar si en este grupo más pequeño es o no apreciable un sesgo que favoreciera o perjudicara significativamente a un género en particular; es decir, si se encuentra una notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro;*
  - III. *Para efectos de la división en bloques, si se trata de un número no divisible entre tres, el remanente se considerará en el bloque de entidades de menor votación.<sup>11</sup>*

Así, se verificó que ninguno de los partidos políticos o coaliciones tuvo una distribución notoriamente sesgada en contra de un género en el total de entidades con porcentajes de votación más baja, de conformidad con

---

<sup>11</sup> Reglamento de Elecciones, p. 193. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>



lo que muestra la siguiente tabla. Se hace notar que, de acuerdo con el método arriba descrito, las entidades del renglón correspondiente a “Últimos menores” están contenidas en el rubro de “Menores”; esto es, no se adicionan al total, sino que se subsumen en el referido rubro.

Tabla 3.13. Distribución de entidades federativas en bloques, de acuerdo al procedimiento aprobado para candidaturas a Senadurías de MR. PEF 2018-2018

<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL - 15 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	5	2	3
Últimos menores	3	2	1
Intermedios	5	2	3
Mayores	5	3	2
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO – 15 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	5	2	3
Últimos menores	3	1	2
Intermedios	5	3	2
Mayores	5	3	2
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO – 15 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	5	2	3
Últimos menores	3	1	2
Intermedios	5	3	2
Mayores	5	3	2
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>7</b>



<b>NUEVA ALIANZA - 15 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	5	3	2
Últimos menores	3	2	1
Intermedios	5	3	2
Mayores	5	2	3
TOTAL	15	8	7

<b>COALICIÓN POR MÉXICO AL FRENTE - 30 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	10	4	6
Últimos menores	5	3	2
Intermedios	10	5	5
Mayores	10	6	4
TOTAL	30	15	15

<b>COALICIÓN TODOS POR MÉXICO - 17 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	7	5	2
Últimos menores	3	2	1
Intermedios	5	2	3
Mayores	5	2	3
TOTAL	17	9	8

<b>COALICIÓN JUNTOS HAREMOS HISTORIA 31 entidades</b>			
Bloque	Número de entidades	Hombres	Mujeres
Menores	11	6	5
Últimos menores	5	2	3
Intermedios	10	6	4
Mayores	10	4	6
TOTAL	31	16	15
GRAN TOTAL	138	71	67

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral



Como puede apreciarse, en todos los casos, salvo en la Coalición Por México al Frente, el número de entidades en que los partidos y coaliciones registraron candidaturas es impar, por lo que el mandato de paridad es, en este caso, numéricamente imposible. Destaca, sin embargo, el hecho de que cinco de los siete partidos/coaliciones privilegiaron la postulación de hombres en mayor número. Únicamente el PRI postuló más mujeres que hombres, aunque ubicó a tres de ellas en entidades “perdedoras” y a dos en entidades con mayores posibilidades de triunfo, mientras que registró a dos hombres en entidades de baja votación y a tres en entidades de votación alta. Únicamente la Coalición Por México al Frente registró candidaturas en un número par de entidades, asignando el 50% de éstas a mujeres y el otro 50% a hombres. El agregado, por partido político y coalición muestra lo siguiente:

Tabla 3.14. Número de mujeres y hombres registrados en entidades con votación menor, intermedia y mayor en candidaturas a senadurías de MR

Partido político/ coalición	Menores		20 menores		Intermedios		Mayores	
	H	M	H	M	H	M	H	M
PAN	2	3	2	1	2	3	3	2
PRI	2	3	2	1	2	3	3	2
PVEM	2	3	1	2	3	2	3	2
NA	3	2	2	1	3	2	2	3
Por Mexico Al Frente	4	6	3	2	5	5	6	4
Todos Por México	5	2	2	1	2	3	2	3
Juntos Haremos Historia	6	5	2	3	6	4	4	6
TOTAL	24	24	14	11	23	22	23	22

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

A diferencia de los bloques de competitividad en las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa, en el caso de las senadurías no existen sesgos importantes si las cifras se observan globalmente. Si se mira por partido o coalición, sin embargo, se identifica, además de lo referido en el párrafo



anterior, una brecha mayor a uno en las entidades de menor competitividad en el caso de las coaliciones Por México al Frente, que registró a seis mujeres (60%) y cuatro (40%) hombres; y Todos por México, que procedió de manera inversa, registrando a cinco (71.4%) hombres y dos (28.6%) mujeres.

En el caso de las entidades con mayores posibilidades de triunfo, la coalición Por México al Frente registró seis (60%) hombres y cuatro (40%) mujeres, en tanto que Juntos Haremos Historia privilegió de manera inversa a las mujeres, postulando seis (60%) mujeres y cuatro (40%) hombres.

### Candidaturas senadurías por el principio de representación proporcional

Las disposiciones de la LGIPE para la conformación de candidaturas a la Cámara de Senadores por el principio de representación proporcional contemplan que las fórmulas se integren de manera paritaria y alternada por personas de género distinto (artículos 233 y 364), así como fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género (artículo 232).

**Senadurías RP**

- Candidaturas integradas paritariamente
- Fórmulas propietario y suplente mismo género
- Lista nacional de cada partido encabezada por una fórmula de mujeres

El Acuerdo INE/CG508/2017 incorporó una acción afirmativa muy importante al establecer en el punto de acuerdo DÉCIMO OCTAVO que la lista nacional de cada partido se encabezará por una fórmula integrada por mujeres.

Tabla 3.15. Número y porcentaje de candidaturas a Senadurías por el principio de RP, desagregado por partido y por sexo. PEF 2018-2018.

		Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	16	50	16	50	32	50	
Hombre	16	50	16	50	32	50	
TOTAL	32	100	32	100	64	100	



	Propietario		Suplente		Total	
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100
<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100
<b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100
<b>NUEVA ALIANZA</b>						
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mujer	16	50	16	50	32	50
Hombre	16	50	16	50	32	50
TOTAL	32	100	32	100	64	100

		Propietario		Suplente		Total	
<b>MORENA</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	16	50	16	50	32	50	
Hombre	16	50	16	50	32	50	
TOTAL	32	100	32	100	64	100	
<b>ENCUENTRO SOCIAL</b>							
Sexo	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Mujer	16	50	16	50	32	50	
Hombre	16	50	16	50	32	50	
TOTAL	32	100	32	100	64	100	

La tabla muestra que la totalidad de los partidos políticos cumplieron estrictamente con la postulación paritaria de las candidaturas. Lo mismo sucedió con el mandato de encabezamiento de la lista nacional de cada partido:

Tabla 3.16. Lugar de la lista nacional de candidaturas a Senadurías por el principio de RP, desagregado por partido y por sexo. PEF 2017-2018

Partido político	Lugar de la lista	
	Mujer	Hombre
Partido Acción Nacional	1	2
Partido Revolucionario Institucional	1	2
Partido de la Revolución Democrática	1	2
Partido del Trabajo	1	2
Partido Verde Ecologista de México	1	2
Movimiento Ciudadano	1	2
Nueva Alianza	1	2
Morena	1	2



Partido político	Lugar de la lista	
	Mujer	Hombre
Encuentro Social	1	2
TOTAL	9	9

**Fuente:** *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

Estas cifras contrastan muy favorablemente respecto al proceso anterior de 2012, donde, de las siete listas nacionales, cuatro fueron encabezadas por hombres y tres por mujeres (42.8%). Estas disposiciones, como se verá más adelante, impactaron favorablemente en el arribo de un mayor número de mujeres a la Cámara de Senadores, en virtud de que todos los partidos que tuvieron derecho a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, aún si era uno solo, asegurarían la representación femenina.

## Sustituciones de candidaturas

El artículo 241, fracción 1, inciso a) de la LGIPE señala:

- 1.** Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:
  - a.** Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;
  - b.** Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta Ley, y (...)

En el PEF 2017-2018, el plazo arriba referido fue el 1 de junio de 2018, por lo que las sustituciones de candidaturas por causa de renuncia sólo pudieron realizarse si se presentaban a más tardar en esa fecha. El registro de quienes renunciaron después de ese día fue cancelado por el Consejo General. En el caso de las candidaturas independientes, la ley contempla en su artículo 390 que no pueden ser sustituidas en ninguna etapa del proceso electoral.

En lo concerniente a la obligación de observar en las sustituciones las reglas y el principio de paridad, el acuerdo INE/CG508/2017 dispuso que:

*En caso de que algún partido o coalición solicite la sustitución o cancelación de registro de candidaturas, o que éstas deriven de algún acatamiento de sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General verificará el cumplimiento de las reglas de género y la acción afirmativa indígena...<sup>12</sup>*

Adicionalmente, ya iniciado el proceso electoral y como resultado de algunas solicitudes de sustitución que resultaban contrarias al objetivo de la paridad, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG391/2018 relativo a las solicitudes de sustitución de candidaturas a senadurías y diputaciones por ambos principios. Se señala en éste que no se permitirán sustituciones de candidaturas que impliquen que se disminuya el número de candidaturas de mujeres en bloques de votación alta y que paralelamente conlleve a un incremento de candidatas mujeres en bloques de votación baja.<sup>13</sup> Esto es, el Consejo aceptó que se modificaran los segmentos (bajo, intermedio, alto) siempre que esto maximizara las posibilidades de las mujeres de acceder al cargo.

Entre el 4 de abril y el 30 de junio de 2018, el Consejo General emitió nueve acuerdos relacionados con solicitudes de sustituciones y cancelaciones por parte de los partidos políticos y las coaliciones:

<sup>12</sup> INE/CG508/2018, acuerdo Vigésimo Octavo.

<sup>13</sup> INE/CG391/2018. Las solicitudes de sustitución de candidaturas “deben mantenerse conforme a lo aprobado por el CG en los Acuerdos INE/CG298/2018 e INE/CG299/2018, aprobados en sesión especial celebrada el 29 de marzo de 2018, con la salvedad de que las sustituciones que se soliciten impacten los bloques de tal suerte que beneficien al género femenino” Antecedentes, inciso IV. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95765>



Tabla 3.17. Acuerdos del Consejo General relacionados con solicitudes de sustituciones y cancelaciones de candidaturas por parte de los partidos políticos y las coaliciones

Expediente	Fecha	Tipo de sesión
INE/CG381/2018	4 de abril 2018	Extraordinaria
INE/CG391/2018	17 de abril 2018	Extraordinaria
INE/CG425/2018	25 de abril 2018	Ordinaria
INE/CG428/2018	27 de abril 2018	Extraordinaria
INE/CG433/2018	4 de mayo 2018	Extraordinaria
INE/CG458/2018	11 de mayo 2018	Extraordinaria
INE/CG510/2018	28 de mayo 2018	Ordinaria
INE/CG520/2018	20 de junio 2018	Ordinaria
INE/CG578/2018	30 de junio 2018	Extraordinaria

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

A través de estos acuerdos se aprobaron 34 cancelaciones y 454 sustituciones de candidaturas: 373 correspondientes a diputaciones federales y 81 a senadurías. Como puede apreciarse en la tabla siguiente, las sustituciones de mujeres en las candidaturas al Senado ascendieron a 40, en tanto que las de los hombres sumaron 41. Para la Cámara Baja, fueron sustituidas 190 mujeres y 183 hombres. La brecha más grande se dio en las sustituciones de diputaciones de RP, donde, por 59 solicitudes de sustitución de hombres se presentaron 72 de mujeres.





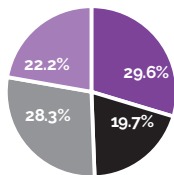
Tabla 3.18. Solicitudes de sustitución de candidaturas al senado y la cámara de diputados, por ambos principios, desagregadas por sexo. PEF 2017-2018

Acuerdo INE/CG	Senadurías MR		Senaduría RP		Diputaciones MR		Diputaciones RP		TOTAL
	Hom- bres	Muje- res	Hom- bres	Muje- res	Hom- bres	Muje- res	Hom- bres	Muje- res	
381/2018	0	0	0	0	0	4	0	0	4
391/2018	5	10	2	3	37	32	15	20	124
425/2018	4	1	0	4	21	24	10	10	74
428/2018	2	0	2	1	5	6	3	7	26
433/2018	3	1	1	0	15	7	2	3	32
458/2018	1	1	1	2	5	9	1	1	21
510/2018	2	3	3	2	15	13	7	5	50
520/2018	7	7	5	6	18	19	20	26	108
578/2018	0	0	2	0	8	4	1	0	15
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>124</b>	<b>118</b>	<b>59</b>	<b>72</b>	<b>454</b>

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

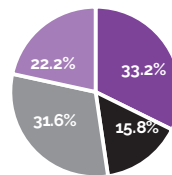
Figura 3.5. Porcentaje de solicitudes de sustitución de candidaturas a senadurías y diputaciones

Porcentaje de solicitudes de sustituciones de candidaturas a senadurías por ambos principios, desagregado por sexo



■ MR Hombres ■ RP Hombres  
■ MR Mujeres ■ RP Mujeres

Porcentaje de solicitudes de sustituciones de candidaturas a diputaciones por ambos principios, desagregado por sexo



■ MR Hombres ■ RP Hombres  
■ MR Mujeres ■ RP Mujeres

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral



La tabla siguiente muestra cómo se comportaron los partidos y las coaliciones en lo individual, en lo que concierne a las sustituciones.

Tabla 3.19. Solicitudes de sustitución de candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados, por ambos principios, desagregadas por partido y coalición. PEF 2017-2018

ACUERDO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	MORENA	ES	FRENTE	TODOS	JUNTOS
381	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0
391	1	0	0	22	53	1	12	0	18	11	6	0
425	1	0	5	9	8	4	10	0	1	19	13	4
428	1	0	0	2	0	4	8	1	0	3	6	1
433	1	0	1	4	5	1	3	1	0	6	0	10
458	0	0	0	1	2	0	5	0	0	8	5	0
510	3	0	8	2	9	1	5	2	0	5	3	12
520	3	23	4	4	12	3	17	3	17	6	9	7
478	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	12	0
TOTAL	10	23	20	44	92	16	60	7	36	58	54	34

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

De acuerdo a estas cifras, el PVEM fue el que más solicitudes de sustituciones presentó (20.26%), seguido de Nueva Alianza (13.2%) y las coaliciones Por México al Frente (12.7%) y Todos por México (11.9%). Morena y el PAN, por el contrario, fueron los partidos que menos cambios hicieron, con 1.5% y 2.20%, respectivamente.

Tabla 3.20. Solicitudes de sustitución de candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados, por ambos principios, desagregadas por partido y por sexo. PEF 2017-2018

PARTIDO	Hombres	Mujeres	TOTAL
PAN	3	7	10
PRI	10	13	23



PARTIDO	Hombres	Mujeres	TOTAL
PRD	9	11	20
PT	25	19	44
PVEM	48	44	92
MC	1	15	16
MORENA	4	3	7
NA	27	33	60
ES	16	20	36
FRENTE	29	29	58
TODOS	31	23	54
HISTORIA	20	14	34
TOTAL	223	231	454

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

Al desagregar por partido político y sexo, se hace patente que, en conjunto, los partidos y las coaliciones presentaron más solicitudes de sustitución de mujeres, si bien la diferencia no es significativa: 50.8% mujeres, 49.1% hombres. En lo individual, Movimiento Ciudadano fue el que más solicitudes de sustitución de mujeres presentó, en una relación 1-15.

En todos los casos, se verificó que los partidos políticos y las coaliciones mantuvieran el cumplimiento de los criterios de paridad en las solicitudes de sustitución. Únicamente dos solicitudes fueron rechazadas por incumplir dicho precepto, ambas de la colación Todos por México. La primera, corresponde al Distrito 31 del Estado de México. En ese Distrito, perteneciente para la citada coalición al bloque de 20% de votación más baja, se registró inicialmente una fórmula integrada por dos hombres, que luego se buscó sustituir por una de dos mujeres. El Consejo General consideró esto inaceptable, toda vez que en el segmento de menores posibilidades de triunfo, la coalición pasaría de tener tres hombres y seis mujeres a dos hombres (22.2%) y siete mujeres (77.7%), lo que generaría un sesgo que perjudicaría al género femenino y beneficiaría al masculino, en tanto que las mujeres estarían participando en más de las tres cuartas partes de los Distritos con mínima votación.<sup>14</sup> En el Acuerdo se señalan las siguientes alternativas:

<sup>14</sup> Acuerdo INE/CG/425/2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95844>

*En este caso, se recomienda que los integrantes de la coalición Todos por México, sustituyan por personas del mismo género a las personas que ya renunciaron a continuar en las candidaturas o que formulen sustituciones en otros Distritos que tengan como consecuencia que se mantenga el número de 3 hombres y 6 mujeres postuladas en el segmento de 20% DE LOS MENORES al que pertenecen 9 Distritos, o bien, que se sustituya una fórmula de hombres en los BLOQUES DE MAYORES Y MENORES para postular una fórmula de mujeres. Otra opción sería que en el Distrito 11 del Estado de México se sustituya a las mujeres que ya renunciaron a la candidatura, por una fórmula también integrada por mujeres, para hacer viable la sustitución que le interesa a la representante del Partido Revolucionario Institucional como integrante de la coalición Todos por México, en el Distrito 31 de la misma entidad federativa.<sup>15</sup>*

La segunda se relaciona con el registro de una fórmula mixta para el Senado de la República, por el principio de mayoría relativa. Originalmente, la coalición había registrado una fórmula de hombres en el primer lugar de la lista correspondiente al estado de Chiapas y una fórmula de mujeres en el segundo lugar.<sup>16</sup> Ante la renuncia del propietario del primer lugar y la propietaria del segundo, el partido solicitó sustituir al primero con una mujer, manteniendo al suplente hombre; y, en el caso de la segunda fórmula, colocar a un propietario hombres, manteniendo a la suplente original.

El Consejo General determinó que dicho arreglo implicaba incumplimiento a lo establecido en el artículo 232, párrafo 2 de la LGIPE, según el cual “las candidaturas a diputados y a senadores por ambos principios se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género”. En virtud de lo anterior, determinó improcedentes las sustituciones solicitadas.

Como ya se mencionó, las sustituciones de candidaturas por causa de renuncia que se presentaron después del 1 de junio fueron canceladas. Adicionalmente, las sustituciones de candidaturas a cargos de diputaciones federales

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>16</sup> Acuerdo INE/CG578/2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/96672>



aprobadas después del 17 de abril de 2018, fecha en que se inició el proceso de impresión de las boletas electorales, no se vieron reflejados en las mismas (acuerdo INE/CG391/2018 y posteriores). Por su parte, las sustituciones de candidaturas a cargos de senadurías aprobadas después del 4 de mayo de 2018 no se vieron reflejadas en las boletas electorales, dado que ya había iniciado la impresión de éstas (acuerdo INE/CG433/2018 y posteriores).

Tabla 3.21. Fechas de inicio y término de impresión de las boletas electorales para el PEF 2017-2018

Documento	Impresión	
	Inicio	Término
Boleta electoral de Presidencia	6 mayo 2018	5 junio 2018
Boleta electoral de Senadurías	4 mayo 2018	4 junio 2018
Boleta electoral de Diputaciones Federales	17 abril 2018	28 mayo 2018

**Fuente:** Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Acuerdo INE/JGE56/2018

Dado que prácticamente todas las solicitudes de sustituciones se hicieron en fechas posteriores a los límites arriba mencionados, el nombre de esos candidatos y candidatas no apareció en las boletas electorales, al ya estar impreso el material electoral. Aunque las sustituciones por el principio de mayoría relativa -que son las que importan en este caso- afectaron a las mujeres en menor medida que a los hombres (Diputaciones: 124 hombres y 118 mujeres. Senadurías 24 hombres y 23 mujeres), es importante señalar que éstas, en general, tienen un impacto diferenciado para las mujeres, pues, al contar con menos experiencia en procesos electorales, tener menos recursos económicos y menos redes de apoyo, ser sustituidas o llegar a cubrir lugares por sustitución representa una desventaja en la contienda electoral (Meixueiro, Vázquez, 2019).

Adicionalmente, si la sustitución o la renuncia se realiza al margen de la voluntad de la persona -lo que ha sucedido- y ésta decide iniciar un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), deberá enfrentar un importante gasto de recursos económicos, materiales, humanos y, sobre todo, de tiempo, el cual es un recurso crucial durante las campañas electorales que, como ya se dijo, es en general más escaso para las mujeres.



De este modo, las candidatas que son sustituidas o las que, tras ganar un litigio, regresen a la campaña, contarán con menos oportunidades para dar a conocer sus propuestas y menos espacio en los tiempos de radio y televisión, pues se tendrá que hacer un nuevo pautado para poder transmitir los materiales en los tiempos oficiales, reduciéndose con ello su posibilidad de convencer al electorado y ganar la elección.

Pese a lo anterior, es de celebrarse que el Consejo General haya cuidado escrupulosamente que los partidos y las coaliciones respetaran la regla y el principio de paridad en las sustituciones y, particularmente, que hayan garantizado la no alteración de los bloques de competitividad en perjuicio de las mujeres. Como ya se mencionó, únicamente se permitieron modificaciones en los segmentos si esto significaba una maximización de las oportunidades para las mujeres, medida que, sin duda, impactó favorablemente los resultados positivos que arrojó la jornada electoral.

## Resultados electorales

La jornada electoral se celebró el día 1° de julio de 2018 y los resultados fueron muy alentadores en lo que concierne a la representación equilibrada de mujeres y hombres, según se muestra a continuación.

### Cámara de Diputados

Una vez realizado el cómputo de todos los distritos y tras las resoluciones del TEPJF, la Cámara de Diputados quedó conformada como se detalla a continuación:

Tabla 3.22. Resultados sobre la conformación de la Cámara de Diputados, desagregados por sexo y principio de representación. PEF 2017-2018

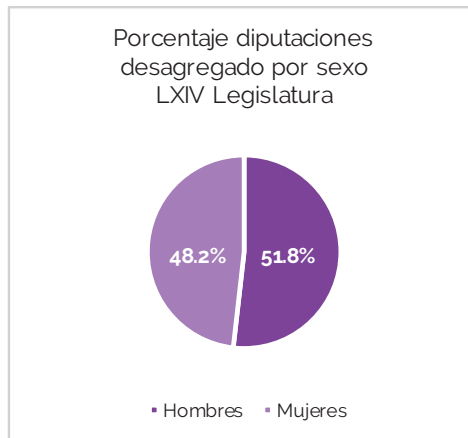
Principio de representación	Mujeres		Hombres		Total	
Mayoría Relativa	141	47.0%	159	53.0%	300	60.0%
Representación Proporcional	100	50.0%	100	50.0%	200	40.0%
<b>Total</b>	<b>241</b>	<b>48.2%</b>	<b>259</b>	<b>51.8%</b>	<b>500</b>	<b>100.0%</b>



Como se ha insistido, el número de mujeres que llegó a la Cámara Baja no tiene precedente, alcanzándose prácticamente la paridad. La brecha entre hombres y mujeres, que hace apenas 25 años era de más de 90 puntos, se redujo a 3.6 puntos en estas elecciones. En un Congreso integrado por 500 legisladores y legisladoras, la diferencia en números absolutos entre unas y otros es de únicamente 18, lo que representa un avance de 5.8 puntos porcentuales con respecto a la elección anterior.



Figura 3.6. Porcentaje de diputaciones, desagregado por sexo, LXIV Legislatura



Fuente: Página electrónica de la Cámara de Diputados

## Diputaciones de mayoría relativa

Si se analizan los datos por tipo de principio, se aprecia que la diferencia arriba señalada es producto de la competencia en distritos uninominales. Por este principio fueron elegidos 159 (53%) hombres, contra 141 (47%) mujeres; en cambio, por el de representación proporcional, llegaron al cargo 100 mujeres y 100 hombres.



Tabla 3.23. Resultados de las curules de Mayoría Relativa, desagregados por sexo y por partido. PEF 2017-2018

Partido político	Mujeres		Hombres		Total	
MORENA	56	52.8%	50	47.2%	106	35.3%
PT	21	36.2%	37	63.8%	58	19.3%
ES	33	58.9%	23	41.1%	56	18.7%
PAN	15	37.5%	25	62.5%	40	13.3%
MC	8	47.1%	9	52.9%	17	5.7%
PRD	4	44.4%	5	55.6%	9	3.0%
PRI	1	14.3%	6	85.7%	7	2.3%
PVEM	1	20.0%	4	80.0%	5	1.7%
NA	2	100.0%	0	0.0%	2	0.7%
TOTAL	141	47.0%	159	53.0%	300	100.0%

**Fuente:** Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, MIMEO, Instituto Nacional Electoral

Considerando por separado las candidaturas ganadoras por el principio de mayoría relativa, pueden observarse variaciones significativas entre partidos en lo referente a la participación de hombres y mujeres. La bancada de Morena, por ejemplo, que obtuvo más de una tercera parte de todas las curules, cuenta con más diputadas (56) que diputados (50). En Nueva Alianza, las dos únicas curules obtenidas fueron ganadas por mujeres. Encuentro Social, por su parte, tiene también una mayor representación de mujeres, que alcanza casi el 60%. En el extremo contrario están el PRI, con 85.7% de representación masculina; el PVEM, con 80%; el PT, con 63.8%; y el PAN, con 62.5%. Movimiento Ciudadano y el PRD lograron una conformación más cercana a la paridad.

Estos resultados se explican, en parte, por la tendencia de los partidos a registrar a las mujeres en una proporción más alta que a los hombres en distritos "perdedores" (2% más mujeres en el bloque de distritos de votación más baja, pero 11.4% de ellas en el 20% más bajo de dichos bloques); en tanto que estos últimos compitieron en distritos más competitivos para sus respectivos partidos (6.8% más hombres en los distritos de mayor votación).



Para ilustrar lo anterior tenemos al PRI, que registró 58.2% de mujeres en distritos de baja votación y 58.2% de hombres en distritos de mayor votación. Tras los comicios, una sola mujer resultó triunfadora en su distrito, contra seis hombres que ganaron en el suyo. No puede dejar de considerarse que, como se mencionó anteriormente, el reacomodo de las fuerzas políticas resta poder explicativo a la lógica de los bloques de competitividad. Basta con observar que los partidos que en esta ocasión conquistaron casi 75% de las curules, a saber: Morena, PT y ES, agrupados bajo la coalición Juntos Haremos Historia, tuvieron un desempeño bastante más modesto en el PEF 2014-2015. Por ejemplo, Morena obtuvo únicamente 14 triunfos uninominales; el PT, en coalición con el PRD, ganó seis curules y estuvo a punto de perder el registro; en tanto que ES no obtuvo triunfo alguno bajo este principio. En cambio, el PRI conquistó 155 diputaciones de mayoría relativa y el PAN 55.<sup>17</sup>

También impacta en los resultados la menor cobertura de las campañas y los mensajes de las candidatas en los medios de comunicación masiva. Baste recordar que, como se refirió anteriormente, en el monitoreo que hizo el INE sobre las menciones en radio y televisión de candidatas y candidatos a una diputación federal en el reciente proceso electoral, la brecha entre unas y otros fue de 9.2%. Este argumento se extiende a los recursos de campaña, donde, según la UTF, la brecha entre lo que los partidos destinan a las candidaturas de mujeres con respecto a las de los hombres fue de 3.04% en el PEF 2017-2018.<sup>18</sup>

No puede dejar de considerarse, igualmente, el perfil particular de cada candidata y candidato; sus estrategias, equipos y materiales de campaña; las condiciones del distrito en el que compiten; la percepción de la ciudadanía en el momento de la elección con respecto a la fuerza política que la o lo postula -siempre susceptible de cambiar en el último minuto en función de la coyuntura política- y, desde luego, la voluntad de las y los votantes, entre quienes puede haber rechazo a las candidaturas de mujeres sustentado en prejuicios sexistas, si bien, a juzgar por los resultados, eso no parece tener un impacto significativo.

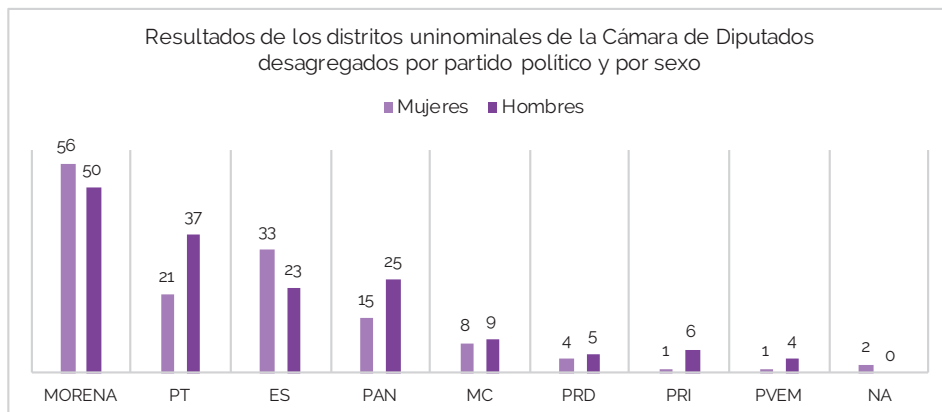
---

**17** Boletín Cámara de Diputados, 29 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2015/Agosto/29/0001-Infoma-Secretaria-General-que-la-composicion-inicial-de-la-Camara-de-Diputados-es-de-498-integrantes>

**18** Unidad Técnica de Fiscalización del INE. Información consignada en la presentación de la titular de la UTIGyND el día 16 de enero de 2019, en Tijuana, BC.



### Gráfica 3.3. Resultados distritos uninominales Cámara de Diputados



**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

### Diputaciones de representación proporcional

En cuanto a los resultados por el principio de representación proporcional, se tiene que, en promedio, se asignaron exactamente la mitad de las curules a cada sexo; esto es, las mujeres conquistaron 100 (50%), en tanto que los hombres obtuvieron el 50% restante.

En cinco de los siete partidos que conservaron el registro<sup>19</sup>, la proporción de mujeres y hombres fue paritaria o casi paritaria. En MC, obtuvieron el cargo seis (60%) mujeres y cuatro (40%) hombres; mientras que, por el PT, de las tres posiciones ganadas, una fue para una mujer (33%) y el resto para dos hombres (60%).

En el caso de MC, la diferencia favorable para las mujeres puede deberse a que el partido registró tres mujeres y dos hombres como cabeza de lista, en contraposición con el PT, que postuló tres hombres y dos mujeres. Se confirma con esto que, cuando los partidos obtienen un número reducido

<sup>19</sup> Los partidos Encuentro Social y Nueva Alianza perdieron al registro por encontrarse en el supuesto del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos: “No obtener en la elección ordinaria por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

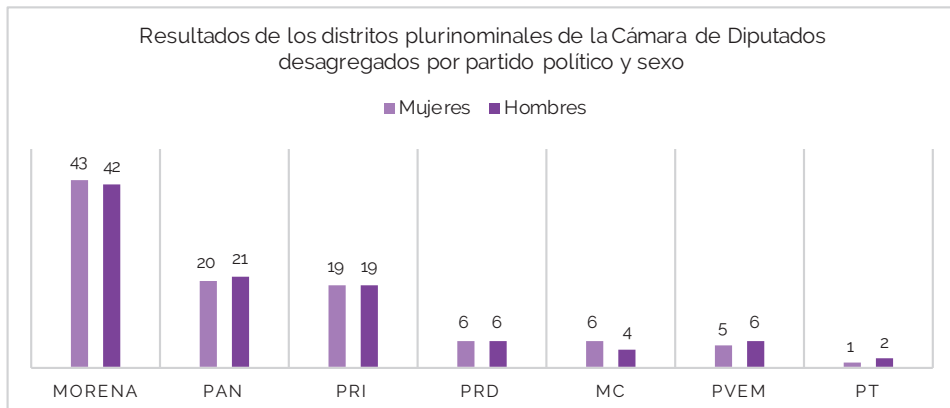


de votos, se vuelve determinante el lugar que candidatos y candidatas ocupan en la lista, toda vez que es posible que sólo uno acceda al cargo.

Tabla 3.24. Resultados de las curules de Representación Proporcional, desagregadas por sexo y por partido. PEF 2017-2018

Partido político	Mujeres		Hombres		Total	
MORENA	43	50.6%	42	49.4%	85	42.5%
PAN	20	48.8%	21	51.2%	41	20.5%
PRI	19	50.0%	19	50.0%	38	19.0%
PRD	6	50.0%	6	50.0%	12	6.0%
MC	6	60.0%	4	40.0%	10	5.0%
PVEM	5	45.5%	6	54.5%	11	5.5%
PT	1	33.3%	2	66.7%	3	1.5%
TOTAL	100	50.0%	100	50.0%	200	100.0%

Gráfica 3.4. Resultados distritos plurinominales Cámara de Diputados



**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

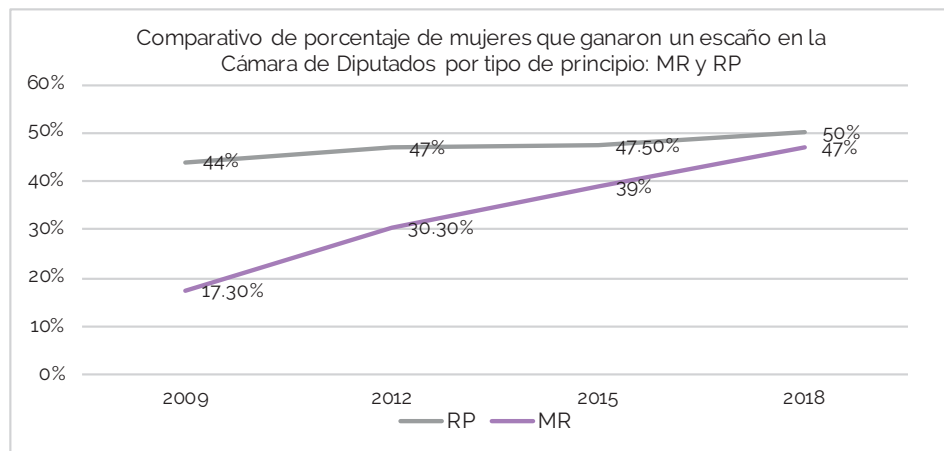
A partir de la introducción de las cuotas de género en la legislación electoral, ha sido una constante que las mujeres accedan en mayor medida a

las diputaciones y las senadurías por el principio de representación proporcional debido al mandato de posición, primero, y a la alternancia, después. Esta situación confirma lo reportado en la literatura (Palma y Cerva; 2014; Archenti y Tula; 2008): la cuota de género, con mandato de posición, sanciones y un sistema electoral mixto o de representación proporcional incrementa potencialmente el número de mujeres en los Congresos.

En 2009, las mujeres ganaron 44% escaños de RP, pero solo 17.3% de MR. En 2012, 91 (30.3%) mujeres llegaron a la Cámara de Diputados a través de una candidatura uninominal, mientras que 94 (47%) lo hicieron por el principio de representación proporcional. En 2015, si bien aumentó un poco el número de mujeres que llegaron por mayoría relativa, se conservó la brecha entre ambos principios: 117 (39%) por MR y 95 (47.5%) por RP.

Gracias a los lineamientos del Consejo General del INE, para 2018 esta tendencia casi desapareció, toda vez que, de acuerdo a lo ya planteado, las mujeres accedieron a 141 (47%) escaños uninominales y 100 (50%) plurinominales.

Gráfica 3.5. Comparativo porcentaje de mujeres que ganaron un escaño en la Cámara de Diputados por tipo de principio, procesos 2008-2009, 2011-2012, 2014-2015 y 2017-2018



Fuente: Elaboración propia



## Cámara de Senadores

La regla de paridad se aplicó por primera vez en este proceso para la elección de senadoras, toda vez que la elección previa fue en 2012, cuando aún regía la cuota de 40/60.

La LXIV Legislatura del Senado de la República quedó integrada de la siguiente forma:

Tabla 3.25. Resultados sobre la conformación del Senado de la República, desagregados por sexo y principio de representación. PEF 2017-2018

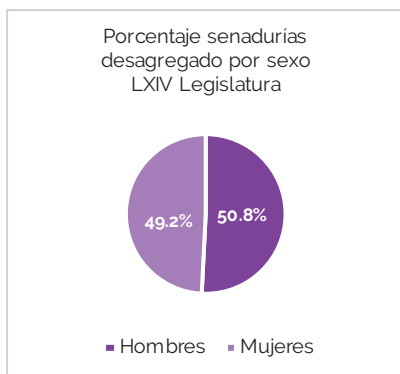
Principio	Mujeres		Hombres		Total	
Mayoría Relativa	46	47.9%	50	52.1%	96	75%
Representación Proporcional	17	53.1%	15	46.9%	32	25%
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>49.2%</b>	<b>65</b>	<b>50.8%</b>	<b>128</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

En la Cámara de Senadores, los resultados fueron aún más favorables que en la de Diputados en lo que concierne a una representación equilibrada de mujeres y hombres. Y el avance fue todavía más notable comparándolo con el proceso inmediato anterior:



Figura 3.7. Porcentaje de senadurías, desagregado por sexo LXIV Legislatura

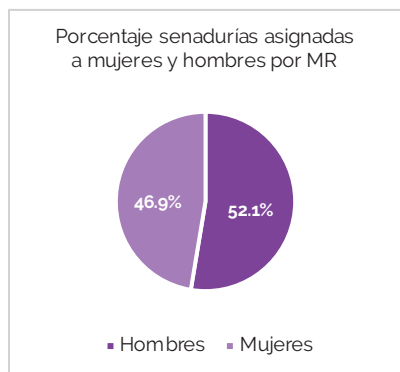


Fuente: Portal electrónico Cámara de Senadores

### Senadurías por el principio de mayoría relativa

Al igual que en la Cámara de Diputados, las mujeres llegaron en una menor proporción al Senado por la vía uninominal, conquistando 46 (47.9%) de los 96 escaños, considerando los 64 designadas por Primera Fuerza y los 32 de Primera Minoría.

Figura 3.8. Porcentaje de senadurías de MR, desagregado por sexo LXIV Legislatura



Fuente: Portal electrónico Cámara de Senadores

En la siguiente tabla se aprecian los resultados por partido político y por sexo.

Tabla 2.26. Conformación del senado de la república por el principio de MR, desagregada por partido político y sexo. PEF 2017-2018

Partido Político	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
MORENA	18	42.9%	24	57.1%	42	43.8%
PAN	8	47.1%	9	52.9%	17	17.7%
ES	6	75.0%	2	25.0%	8	8.3%
PRI	4	50.0%	4	50.0%	8	8.3%
PRD	2	33.3%	4	66.7%	6	6.3%
PT	3	60.0%	2	40.0%	5	5.2%
MC	2	40.0%	3	60.0%	5	5.2%
PVEM	3	75.0%	1	25.0%	4	4.2%
NA	0	0.0%	1	100.0%	1	1.0%
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>47.9%</b>	<b>50</b>	<b>52.1%</b>	<b>96</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

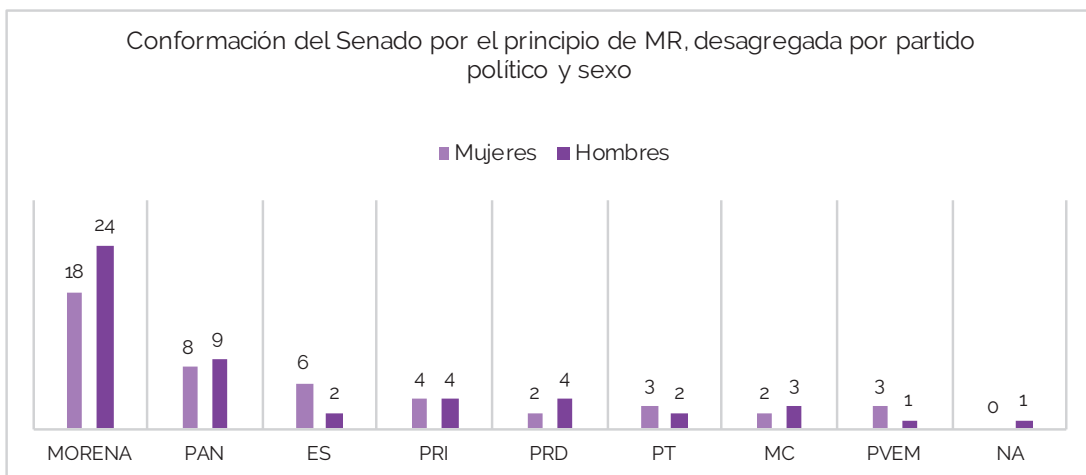
Lo primero que llama la atención es la enorme distancia entre el partido que más triunfos obtuvo por este principio, MORENA, que alcanzó el 43.8% de los escaños, y la segunda fuerza, el PAN, que ganó el 17.7% de estos, lo que supone una brecha de 26.1 puntos. El resto de los partidos, obtuvo entre el 8 y el 1% de los escaños.



Con respecto a la representación de cada uno de los sexos, aunque en números absolutos la diferencia entre los escaños ocupados por mujeres y hombres es de sólo cuatro, al realizar el análisis por partido político puede apreciarse que, con excepción del PRI, que tiene una representación paritaria en el Senado, la brecha varía entre unos y otros. En números absolutos, la mayor distancia se observa entre los/as contendientes por MORENA. Bajo este principio, 24 (57.1%) de sus candidatos obtuvieron el triunfo, contra únicamente 18 (42.9%) de sus candidatas, lo que supone una brecha de 14.2 puntos, que no puede explicarse a partir de los encabezamientos de lista, pues tanto el partido como la coalición de la cual formó parte cumplieron con la paridad horizontal y vertical en el registro de sus candidaturas.

Las candidatas del PAN y de Movimiento Ciudadano obtuvieron una representación cercana a la paridad, con 47.1 y 40%, respectivamente. Por su parte, las mujeres que contendieron por el PRD ganaron solamente dos (33.3%) de los seis escaños del partido, en tanto que por NA ninguna mujer resultó ganadora. En contraste, Encuentro Social, el PT y PVEM tuvieron más mujeres ganadoras que hombres.

Gráfica 3.6. Conformación del Senado por el principio de Mayoría Relativa



Fuente: INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión



La siguiente tabla muestra la conformación del Senado, desagregada por entidad federativa.

Tabla 3.27. Conformación del Senado de la República por el principio de MR, desagregada por entidad federativa y sexo. PEF 2017-2018.

Partido Político	Mujeres		Hombres		Total	
Aguascalientes	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Baja California	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Baja California Sur	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Campeche	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Chiapas	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Chihuahua	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Ciudad de México	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Coahuila	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Colima	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Durango	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Guanajuato	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Guerrero	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Hidalgo	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Jalisco	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Michoacán	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Morelos	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
México	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Nayarit	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Nuevo León	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Oaxaca	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Puebla	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Querétaro	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Quintana Roo	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
San Luis Potosí	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Sinaloa	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Sonora	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%



Partido Político	Mujeres		Hombres		Total	
Tabasco	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Tamaulipas	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Tlaxcala	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
Veracruz	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Yucatán	1	33.3%	2	66.7%	3	100.0%
Zacatecas	2	66.7%	1	33.3%	3	100.0%
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>47.9%</b>	<b>50</b>	<b>52.1%</b>	<b>96</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

Esta desagregación permite constatar que, debido a los criterios establecidos por el Consejo General del INE, todas las entidades federativas cuentan con al menos una mujer Senadora y 14 tienen dos. Recordemos que, en todas las entidades, la primera fórmula que integrara la lista de candidaturas debía ser de género distinto a la segunda, de tal suerte que en todos los casos contendieran por cada partido/coalición una mujer y un hombre, o viceversa, con su respectivo/a suplente del mismo sexo. Y, además, del total de las listas de candidaturas por entidad federativa, 50% debía estar encabezada por hombres y 50% por mujeres, de forma que, si el partido no ganaba la votación en determinada entidad, pero era la segunda fuerza con más votos, la posibilidad de que una mujer accediera al escaño como Primera Minoría era de 50%, por estar en el primer lugar de la lista.

De acuerdo con el Informe sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, elaborado por el INE, los 64 escaños de Primera Fuerza quedaron ocupados de manera paritaria: 32 para mujeres y 32 para hombres; en tanto que 14 (43.8%) de los 32 escaños de Primera Minoría fueron ganados por mujeres y 18 (56.3%), por hombres, existiendo apenas una diferencia de dos escaños para lograr la paridad.

## Senadurías por el principio de representación proporcional

En el caso de las senadurías por el principio de representación proporcional, los resultados muestran de nueva cuenta que es la vía por la que las mujeres acceden al cargo en mayor medida. En el pasado proceso electoral, se asignaron a las mujeres 17 (53.1%) escaños, mientras que los hombres



obtuvieron 15 (46.9%). Esta tendencia se reforzó importantemente con la disposición establecida en el Acuerdo INE/CG508/2017, que obligaba a los partidos a colocar a las mujeres en el primer lugar de su lista nacional de candidaturas plurinominales para el Senado de la República, además de alternar las fórmulas con personas de diferente sexo hasta agotar cada lista.

Figura 3.9. Porcentaje de senadurías de RP asignadas a hombres y mujeres



Fuente: Portal electrónico Cámara de Senadores

A continuación se presentan los resultados, desagregados por partido y por sexo.

Tabla 3.28. Conformación del Senado de la República por el principio de RP, desagregada por partido y sexo. PEF 2017-2018

Partido Político	Mujeres		Hombres		Total	
MORENA	7	53.8%	6	46.2%	13	40.6%
PAN	3	50.0%	3	50.0%	6	18.8%
PRI	3	50.0%	3	50.0%	6	18.8%
PRD	1	50.0%	1	50.0%	2	6.3%

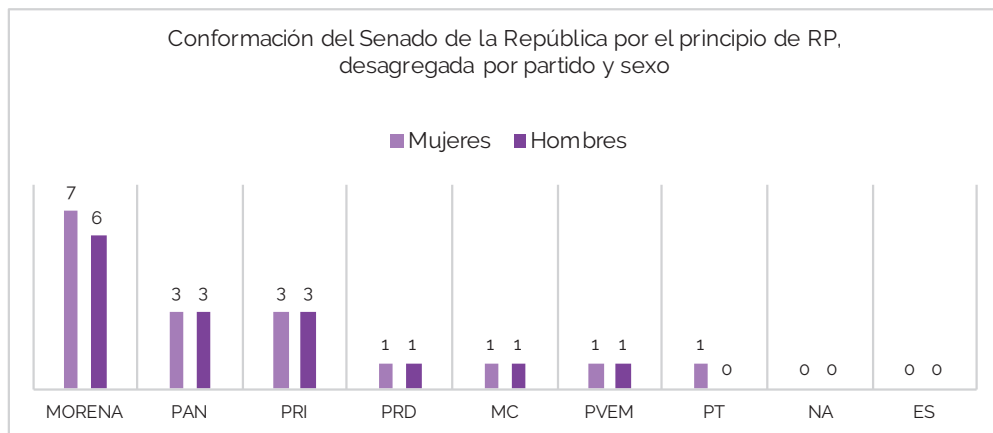


Partido Político	Mujeres		Hombres		Total	
MC	1	50.0%	1	50.0%	2	6.3%
PVEM	1	50.0%	1	50.0%	2	6.3%
PT	1	100.0%	0	0.0%	1	3.1%
NA	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
ES	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>53.1%</b>	<b>15</b>	<b>46.9%</b>	<b>32</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

La tabla muestra que, en función de los votos obtenidos, la autoridad asignó exactamente el mismo número de escaños al PAN, PRI, PRD, MC y PVEM. Los dos escaños de diferencia que obtuvieron las mujeres obedecen a que el PT logró un solo espacio y éste correspondió a una mujer, por ser la primera de su lista. Lo mismo sucedió con MORENA que, al obtener un número impar de escaños, la mayor proporción correspondió a mujeres, en virtud del encabezamiento de su lista.

### Gráfica 3.7. Conformación del Senado por el principio de Representación Proporcional

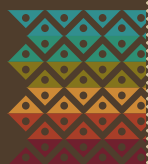


**Fuente:** INE. Información sobre la integración de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

Por su parte, Nueva Alianza y Encuentro Social no tuvieron derecho a la asignación de escaño alguno por no haber obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente, de acuerdo con lo que establece el artículo 21, fracción b) de la LGIPE, lo que, a su vez, los llevó a la pérdida del registro.

No obstante lo anterior, como ya se mencionó, el PT ganó un escaño por la vía uninominal, ocupado por un hombre; y ES ocho: seis para mujeres y dos para hombres.





**EL IMPACTO DE  
LAS MEDIDAS  
AFIRMATIVAS  
DE PERSONAS  
INDÍGENAS EN  
EL REGISTRO DE  
CANDIDATURAS  
EN EL PEF  
2017-2018**



# CAPÍTULO CUARTO

## Análisis del proceso electoral a la luz del acceso paritario de mujeres y hombres indígenas a cargos de elección popular

**A**l hablar de “inclusión”, podría decirse que hay un déficit en casi todos los países del mundo, hasta en las democracias más avanzadas. Esto implica que no todos los grupos sociales participen por igual, ni mucho menos que sean representados en condiciones equivalentes en los órganos de toma de decisiones. Las pasadas elecciones de 2018 no fueron la excepción.

Si bien, por primera vez en la historia, el INE diseñó una acción afirmativa para el registro obligatorio a los partidos políticos de candidaturas de mujeres y hombres indígenas, México quedó todavía lejos de lograr una representación justa. Ello, a pesar de que somos el país de América Latina

con mayor presencia de personas indígenas: 25 millones que así se autodescriben en contraste con los siete millones de Perú, los seis millones de Bolivia y los 5.9 millones de Guatemala.<sup>1</sup>

La inclusión política de los pueblos y comunidades indígenas es una cuestión de derechos y es necesaria para enriquecer la toma de decisiones en un país que, como define el artículo 2 constitucional, tiene un carácter multicultural. Constituye un derecho primigenio de los pueblos y comunidades indígenas que se garantice su participación política en los principales órganos decisorios, a fin de que sean igualmente corresponsables en la construcción del diseño nacional.

Los instrumentos que como país nos hemos dado para incentivar la representación política y, en su caso, adoptar medidas compensatorias para dar vigencia a los principios de igualdad y no discriminación, todavía distan de lograr una representación política, que asuma el multiculturalismo de la nación.

El presente texto tiene el objetivo de abonar en la discusión de mejores formas para garantizar la representación de personas pertenecientes a estas comunidades. El primer apartado contiene el marco teórico sobre personas indígenas y los derechos políticos. Se retoma la construcción jurídica en torno al tema de la representación política indígena y los principios generales que deben guiar el actuar de las instituciones del Estado mexicano al tomar decisiones que afecten a dichas comunidades.

En el segundo apartado se hace un recuento de la evolución normativa en el país que reconoce los derechos de las personas indígenas. Se describen los aspectos más importantes de la reforma Constitucional de 2001, considerada el parteaguas en el tema. Posteriormente se analiza la reforma de 2015 y la más reciente reforma aprobada en 2019, estas últimas enfocadas en garantizar la participación política de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas.

El tercer apartado refiere antecedentes importantes para entender la acción afirmativa de 2018, como las distritaciones de 2004, 2012 y 2017. También, se describe el origen y objetivo de estas distritaciones, así como las limita-

---

<sup>1</sup> Datos de los últimos Censos Poblacionales realizados en cada país.





ciones que presentaron para garantizar que la identificación de distritos indígenas se convirtiera en una acción efectiva que maximizara la presencia de personas que así se autoadscriben en los órganos de representación.

El siguiente apartado rescata datos que dan cuenta de las brechas que prevalecen entre la población indígena y la población en general en México, en temas como los años de escolaridad, el acceso a la tecnología, el acceso a cargos públicos, así como la percepción de discriminación de estos grupos poblacionales. De manera general, se evidencia la discriminación estructural que padecen las poblaciones indígenas en el país.

El quinto apartado describe la acción afirmativa implementada en 2018 por el INE para reservar candidaturas indígenas, así como la Sentencia de Sala Superior del TEPJF, que derivó de la impugnación que realizaron diferentes partidos políticos y ciudadanos. En este espacio también se problematiza qué es la identidad indígena y cómo comprobar con documentales la pertenencia de una persona a una comunidad indígena.

En el apartado sexto se propone una tipología de la documentación que presentaron las y los candidatos en el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 para acreditar su pertenencia a las comunidades indígenas en los trece distritos donde más del 60% de la población se autoidentificó como tal. La tipología se realizó tomando en consideración la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades y el reconocimiento de sus propias instituciones.

Se refieren buenas prácticas en la presentación de documentales, así como consideraciones para futuros procesos electorales en los que se tenga que verificar la pertenencia de las y los aspirantes a dichas comunidades. También, en este capítulo se describen las controversias presentadas ante autoridades jurisdiccionales durante el proceso electoral mencionado y los retos a los que se enfrentó la autoridad administrativa electoral para verificar las acreditaciones.

Finalmente, se presentan las conclusiones sobre la representación política de las comunidades indígenas en México, de la acción afirmativa en sí, de su implementación por parte de la autoridad administrativa, así como de las instituciones jurisdiccionales que emitieron sentencias al respecto.



Para cerrar, se realiza una serie de recomendaciones cuyo objetivo es mejorar los procesos técnicos y operativos y el diálogo con comunidades indígenas para garantizar que se potencialice el acceso de más personas de dicha comunidad a los órganos de representación política, ya que sólo así se fortalecerá la democracia en el país.

## Marco teórico. Personas indígenas y derechos políticos

Cada vez cobran mayor importancia en el conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con el tema de representación política indígena, una serie de componentes sustanciales sobre los cuales se reconoce el “derecho a ser diferente” que recuperan tanto la norma fundamental y como diversos tratados internacionales.

La efectividad de ese derecho en favor de los pueblos, comunidades y personas indígenas, imponen a los Estados en la atención de tales asuntos, el cumplimiento de diversas obligaciones, como son, entre otras: la perspectiva intercultural o peritaje antropológico; el derecho a la consulta; el principio de identidad y autoadscripción; y, el derecho a la libre determinación. Cualquier construcción jurídica en torno al tema de representación política indígena debe tomar en consideración, como mínimo, tales principios, derechos y sus perspectivas, porque apuntan hacia los objetivos siguientes:

### Perspectiva intercultural

La perspectiva intercultural, también conocida como “peritaje antropológico”, se trata de un tema sumamente complejo y amplio, cuyo análisis en modo alguno se pretende agotar. Sin embargo, conviene dar las líneas generales suficientes que permitirán construir el análisis crítico y justificar las recomendaciones ha realizado el INE, en el presente trabajo.

El estudio de cualquier fenómeno, entre ellos el jurídico, se beneficia de la concurrencia de distintas disciplinas científicas. En este sentido, en un asunto de representación política indígena, en donde concurre, entre



otros factores, el régimen de “usos y costumbres”, se puede estar frente a un caso multidisciplinario, como los que identifica, entre otros autores, Esteban Krotz y, por ende, resultar provechosos los beneficios que arroja la antropología jurídica (Krotz, 2002).

Se puede afirmar que en nuestro país, la administración de justicia a quienes integran los pueblos y comunidades indígenas, en lo que se refiere al claro reconocimiento de su calidad, tiene sus antecedentes y está íntimamente relacionada con la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y al de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 8 de enero de 1991, con dos modificaciones trascendentales en la materia. El propósito de éstas fue permitir su acceso a la justicia que imparte el Estado, tomando en cuenta su diversidad cultural: 1) la obligación a los jueces de allegarse de dictámenes periciales en aquellos procesos en donde esté involucrado una persona indígena sobre los factores culturales que inciden en los hechos constitutivos del presunto delito; y, 2) el derecho en donde esté involucrado una persona indígena, a contar con un traductor cuando sea monolingüe o “no entienda suficientemente el castellano”.

Como todo peritaje, el de carácter antropológico se trata de una actividad ordenada por el juez dentro de un proceso, mediante la cual se solicita a un especialista en la materia, suministre información que considera necesaria para el entendimiento de un caso específico y la formación de su convencimiento, al analizar los hechos, desde las prácticas y/o creencias de quienes estén involucrados.

En forma previa a dicha reforma penal, los defensores del extinto Instituto Nacional Indigenista, para poder defender o intentar obtener una pena menor para una persona indígena o para obtener su liberación, acudían al entonces vigente artículo 49 *bis* que consideraba una reducción de la pena a quienes estuvieran en condiciones de un “extremo atraso cultural”. Es decir, se invocaba un dispositivo legal construido con un fuerte sesgo discriminatorio y racista, que era evidentemente desconocedor de la pluriculturalidad y del reconocimiento de la diversidad.

En materia de derechos y cultura indígena, los sistemas de procuración y administración de justicia han tenido distintos avances, como son entre otros:



- ▶ Los peritajes culturales;
- ▶ El derecho a un traductor;
- ▶ El reconocimiento de los “usos y costumbres”; y,
- ▶ La firma de convenios internacionales específicos.

Tales elementos permiten que los conflictos que se suscitan en una nación multicultural puedan entenderse y resolverse no sólo desde la lógica del orden jurídico predominante. Las cosmovisiones requieren explicarse y conocerse a partir de las culturas de donde nacen, con la finalidad de comprender su significado desde sus propias perspectivas.

En este sentido, el perito frente a las diferentes realidades busca explicar a la autoridad el significado que el hecho implica en la integralidad de una cultura que le es ajena. Por tanto, el peritaje antropológico abona al conocimiento, ya que aporta el conocimiento del perito, que se convierte en una especie de traductor entre las dos culturas.

Luego, el peritaje antropológico o la perspectiva intercultural, busca generar un diálogo del derecho positivo con los sistemas normativos indígenas, a fin de construir la sociedad multicultural que es reconocida por nuestra Constitución. Este diálogo debe darse entre las personas indígenas y toda autoridad que pretenda tomar una decisión que impacte en la vida de aquellas. En el caso concreto se debe enriquecer el dialogo entre las autoridades electorales, la nacional y las locales con las comunidades indígenas.

Como consecuencia, uno de los desafíos que se presentan es determinar el valor que merecerá el peritaje respecto de las consideraciones y efectos que produzca en la decisión que emita la autoridad, al generar mayores condiciones de equidad para los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes. De ese modo, el peritaje antropológico sirve para alertar de aquellos casos en los que no se debe estigmatizar o prejuiciar sobre determinadas prácticas o costumbres indígenas.

En suma, el reconocimiento de la diversidad pluricultural responde a una visión de Estado, en la que se concibe al individuo no sólo como entidad



abstracta, sino como persona. Esto es, con sus respectivas particularidades, como puede ser, entre otras, su propia conciencia indígena. En este contexto, la tolerancia y el respeto por lo heterogéneo se convierten en postulados esenciales dentro de una sociedad construida sobre el reconocimiento de una composición que no es homogénea, en donde coexisten distintas cosmovisiones sobre las cuales pueden construirse distintos proyectos de vida (Botero, *s/f*), a los cuales en modo alguno debe encontrarse ajeno, la vigencia de nuestro régimen democrático.

## El derecho a la consulta

El derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas incluye no sólo el derecho a elegir a sus autoridades y su forma de organización, sino también el derecho a la consulta de todas aquellas medidas que las autoridades estatales al adoptar puedan potencialmente afectarles. El derecho a la consulta se encuentra previsto en los artículos 6.1 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y XXIII apartado 2 de la Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Se trata de un derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas, que debe realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos; de buena fe y, esto es de suma relevancia, de manera previa a la adopción de cualquier medida gubernativa (administrativa o legislativa) que pueda afectarles directamente. Consecuentemente, se trata de un derecho colectivo de los pueblos indígenas vinculado con la libre determinación, lo que lo convierte en una herramienta central para tutelar la preservación de su identidad.

El derecho a la consulta, conocido igualmente como derecho a la participación en la adopción de decisiones (Anaya, 2010), tiene su origen en principios básicos como el de la libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad. Como dimensión externa de ese derecho, el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas incluye el deber de los Estados a consultarlos en los



asuntos que afectan sus derechos e intereses, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, como se reconoce en el artículo 19 de la propia Declaración.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia que recayó al juicio ciudadano SUP-JDC-9167/2011 —Caso Cherán, Michoacán—, ha considerado que, como parte del derecho al autogobierno, se encuentra el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva y de manera previa, en todas las decisiones que sean tomadas por las instituciones estatales que potencialmente puedan afectarles, en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

Para tales efectos, las autoridades estatales desarrollarán mecanismos de consulta que tutelen su participación directa y activa, tal y como lo determina el artículo 6 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Dicho precepto exige que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones en todos los niveles de las instituciones legislativas y administrativas. Vincula que se consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas, cada vez que exista el propósito de adoptar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Finalmente, ese dispositivo señala que las consultas deban realizarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En esa misma lógica, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también refiere a los mecanismos de consulta y participación cuando establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado. En el mismo sentido, la Declaración Americana, en el artículo XXIII, Apartado 2, establece que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.



Con este derecho se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarca las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. Ese derecho constituye el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a esas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses, a efecto de evitar la imposición arbitraria de medidas, en tanto se tutela la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas, de modo que implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales tomar en cuenta la opinión de los pueblos indígenas y, a estos últimos, obtener un conocimiento previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que potencialmente pudieran afectar sus intereses.

La Sala Superior del TEPJF conoció en el expediente SUP-JDC-1740/2012, la demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovida por el ciudadano Bruno Plácido Valerio, en contra de la respuesta emitida el 31 de mayo de 2012 por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, dentro del expediente IEEG/CG/01/2012, respecto a su petición para elegir autoridades en diversos municipios del Estado de Guerrero mediante el modelo de usos y costumbres.

En la sentencia del 13 de marzo de 2013, la Sala Superior determinó que en aplicación directa del artículo 1o constitucional, el derecho de consulta, al encontrarse detallado en varios instrumentos internacionales en los que México es parte, como es el artículo 6 del multicitado convenio número 169, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo coloca dentro del corpus jurídico correspondiente a las comunidades indígenas, lo que trae consigo las consecuencias siguientes:

- a. Obligación del Estado de consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus intereses.
- b. Mecanismos de consulta efectivos, lo cual implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas a efecto de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, a efecto de evitar la práctica simulada en el ejercicio de ese derecho, para lo cual deben observarse los principios siguientes:



1. **Endógeno:** *el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;*
  2. **Libre:** *la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;*
  3. **Pacífico:** *se deben establecer todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia;*
  4. **Informado:** *se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. Por su parte, los pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;*
  5. **Democrático:** *en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad, observándose en todo momento los derechos humanos;*
  6. **Equitativo:** *debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades;*
  7. **Socialmente responsable:** *debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas; y,*
  8. **Autogestionado:** *las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los mismos interesados a través de formas propias de organización y participación.*
- c. **Requisitos esenciales:** la autoridad estatal debe tomar en consideración, por lo menos tres cuestiones: 1. el tipo de medida, 2. las circunstancias



que involucran la adopción de la medida y, 3. las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que deben ser consultados. Lo anterior, para que el desarrollo de la consulta sea siempre un auténtico canal de comunicación con las comunidades o pueblos que pudieran resultar afectados.

En suma, el ejercicio de la obligación-derecho de consulta tiene que adaptarse a las circunstancias particulares de cada caso concreto, tal como lo dispone el artículo 34 del Convenio 169, en donde se establece que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país, pero siempre asegurando la efectiva participación de los grupos étnicos en las decisiones que les conciernan, como pueden ser entre otras, las relacionadas con el ejercicio de sus derechos políticos y la elección de sus respectivas autoridades y representantes.

## El principio de autoadscripción

El derecho a la libre determinación comprende cuatro elementos: autoafirmación, autodefinición, autoadscripción y autodisposición.

- 1.** El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos la capacidad exclusiva de proclamarse existentes;
- 2.** El de autodefinición le permite determinar por sí mismo quienes son las personas que lo constituyen;
- 3.** La autoadscripción permite a los sujetos en lo particular identificarse como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio; y,
- 4.** El de autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse de la manera que más le convenga en los ámbitos político, social, económico y cultural (Chalbaud, 1993).

El principio de autoadscripción, conforme al artículo 2°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la



conciencia de la identidad indígena, que es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En los artículos 3; 4; 9 y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha contemplado que, para el ejercicio del derecho de libre determinación, dichos pueblos tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, abarcando el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Del derecho a la libre determinación se desprende el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, sus instituciones y autoridades propias, así como el correspondiente ejercicio de su jurisdicción y derecho de que los integrantes de las comunidades se autoadscriban como miembros de pueblos indígenas.

Por ello, de conformidad con los tratados y estándares internacionales, es suficiente que sus miembros se identifiquen y autoadscriban como indígenas e integrantes de una comunidad determinada, para que se les reconozca ese carácter y, en consecuencia, se les tenga y considere con todas las consecuencias jurídicas que ello implica.

Sobre este particular, finalmente, es importante destacar que en las leyes estatales en las que se regulan los temas relativos al derecho y la cultura indígena, se aprecia que el principio de autoadscripción se construye sobre la premisa de la “conciencia de su identidad indígena”, como elemento primordial para determinar a quiénes se aplican las disposiciones en la materia.

## Principio a la libre determinación

El principio a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en el ámbito nacional, se funda en los artículos 1° y 2° apartado A, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establecen que:

*Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que*



*el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección;*

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

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;*

Destaca del texto constitucional, que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyo derecho a la libre determinación se ejerce en el marco constitucional de autonomía, particularmente, para decidir sus formas internas de convivencia y organización política y cultural, entre los cuales destaca, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes y en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

El derecho a la libre determinación, como expresión de la autonomía establecida en el artículo 2o, párrafo quinto, de la Constitución, se erige en la base de una serie de derechos relacionados con diversos ámbitos de decisión al interior de los pueblos y comunidades indígenas. Sobre este particular, debe recordarse que en los artículos 3, 4, 9 y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en ejercicio de la libre determinación, tales sujetos tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, incluso, el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Por tanto, del derecho a la libre determinación se desprende, cuando menos, el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, así como de sus instituciones y autoridades propias; de su jurisdicción; y hasta el derecho por medio del cual sus miembros se autoadscriben como integrantes de un pueblo o comunidad indígena. En ese orden, el derecho



a la libre determinación y la autonomía reconocidos constitucionalmente, constituyen la base para el ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto, deben ser respetados por los Estados, para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

De todo lo anterior, es posible concluir que la razón de existir del derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas resulta indispensable para la preservación de sus culturas. Ello, porque se considera que la preservación de la identidad étnica se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento y vigencia de sus instituciones.

Para cerrar este apartado, se concluye que la participación y representación indígena son derechos fundamentales cuyo ejercicio pleno contribuye a la edificación de las instituciones democráticas. Las instituciones electorales son aliadas que deben garantizar, con base en los principios y perspectivas mencionadas, así como con apoyo en las experiencias adquiridas, el pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas indígenas.

Todavía hay mucho por hacer para que los pueblos y comunidades indígenas tengan el lugar que les corresponde dentro de las instituciones del poder público, por lo cual, precisamente, las recomendaciones de este trabajo están enfocadas a contribuir al fortalecimiento de la representación y participación política de las personas indígenas.

El siguiente apartado refiere las reformas constitucionales más importantes que se han realizado en el país que reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Conocer la legislación y las motivaciones para incorporar derechos puntuales a dichas comunidades es relevante para evaluar cómo se han materializado estos derechos y señalar que hoy el Estado mexicano sigue estando en deuda al no garantizar la igualdad entre la población indígena y la población general del país.



# Evolución normativa en México: reformas constitucionales

## Reforma Constitucional de 1991

El 7 de diciembre de 1990, el titular del Poder Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto que adicionaba un primer párrafo al artículo 4° de la Constitución, por lo que se recorrían en su orden los existentes, para quedar en los términos siguientes: <sup>2</sup>

*“Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”*

La Exposición de Motivos de dicha iniciativa reconoce que los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones de inequidad y distantes del bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional, así como que la igualdad ante la ley, no siempre se cumple frente a los indígenas. Esta situación se consideraba incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de la soberanía nacional.

---

<sup>2</sup> El 2 de julio de 1991, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados dictaminó favorablemente la mencionada iniciativa, la cual fue discutida por el Pleno de ese órgano legislativo en la sesión celebrada el 3 del mismo mes y año, siendo aprobada con 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones, en total 324 votos. Por su parte, las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, dictaminaron favorablemente la referida iniciativa el 18 de diciembre de 1991. Fue aprobada por la Cámara Alta en su sesión programada el 20 siguiente, en lo general y, en lo particular, por unanimidad de 54 votos. El 22 de enero de 1992, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró reformado el artículo 4° de la Ley Suprema, y el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.



Se aceptaba que la ley no siempre se aplicaba a las personas indígenas con sentido de justicia y a veces persistían resabios discriminatorios, porque los reclamos y demandas indígenas no eran atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia, así como debido a que muchas de las personas indígenas detenidas no hablaban español ni tenían acceso al conocimiento de las leyes, además de que estaban siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada.

En consecuencia, se señalaba necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de las personas indígenas con las normas legales que coincidían en la aspiración de un estado de derecho. Los rezagos, desigualdades e injusticias, apuntaba la iniciativa, conforman una deuda histórica que, a partir de ese momento, se afirmó tenía que asumirse con la firme decisión de redimirla.

La iniciativa que se destacó contenía dos elementos principales. El primero reconoce la composición pluricultural de la nación, por lo que dicha declaración general protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia; y reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna.

El segundo elemento establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el acceso pleno e igualitario a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que sustentan. También establecía que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serían tomadas en consideración en los términos que la ley establezca en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

Otro aspecto que subrayó esa iniciativa es que se basaba en el profundo respeto a los pueblos y las comunidades indígenas con toda su diversidad y que los reconocía como portadores de conocimientos y tradiciones que enriquecen el patrimonio, como promotores de la solidaridad en su sentido más profundo, pero que no establecía ni prefiguraba el destino de los pueblos indígenas, porque lo depositaba en sus propias manos.



Once años después se realizaron modificaciones constitucionales relevantes para los pueblos y comunidades indígenas. Esta reforma se considera el parteaguas en el tema, pues buscó incorporar las exigencias de un movimiento indígena de gran relevancia, no sólo en México, sino a nivel internacional, que surgió en Chiapas con la formación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual exigía al Estado mexicano garantizar derechos, servicios, participación política y bienestar a las comunidades.

## Reforma Constitucional de 2001

El 7 de diciembre de 2000, el titular del Poder Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Decreto por el que se proponía reformar los artículos 4; 18; 26; 53; 73; 115, y 116 de la Constitución, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Los aspectos más relevantes de la exposición de motivos se pueden resumir de la manera siguiente:

Para efecto de restablecer la paz en Chiapas, se debía reconocer que México es producto de la unión de pueblos y culturas diferentes, cuya mayor riqueza está en su diversidad cultural. Por ello, se razona, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás, sino debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que la integran.

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Del mismo modo, se reconoce que en México, no obstante ser Estado parte del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), los pueblos indígenas no gozaban de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población. A dos siglos de la fundación del



Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas era aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de preocupación. Se reconocen los tratos injustos y hasta humillaciones racistas y discriminatorias de que habían sido objeto los pueblos indígenas, así como que se les negara la posibilidad de expresión y participación política.

Como esfuerzo para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de las personas indígenas, rememora que se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

El gobierno federal recién instalado en el 2000 estaba obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, a través del establecimiento de las soluciones jurídicas con la jerarquía de normas constitucionales. Esto, para que los pueblos indígenas se insertaran plenamente en el Estado mexicano, para garantizar que fueran sujetos de su propio desarrollo y tuvieran plena participación en las decisiones del país.

La iniciativa señaló que, convencido de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, el Ejecutivo Federal enviaba como propuesta de reforma constitucional la formulada por la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA), acorde con el Convenio 169 de la OIT, de suerte que la iniciativa reconocía la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, así como preveía diversos mecanismos para garantizarles que tuvieran acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de los derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Las disposiciones de la propuesta de reforma perseguían reestructurar las circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas. De la misma forma, se puntualizó que los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes tenía que ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Ello, porque se razonaba que las autoridades municipales y sus procedimientos de elección debían mantenerse, entre otras razones, porque constituían una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.





El 25 de abril de 2001, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos de la Cámara Alta dictaminaron la referida iniciativa presidencial. Se planteó la modificación del artículo 1º, añadiéndole un tercer párrafo en donde se prohíbe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.

El dictamen, en el artículo 2º, sostiene que la Nación es una e indivisible, como premisa indisputable de la pluralidad del país; en el apartado "A" del mismo precepto considera a los pueblos como sujetos de derecho; precisa que las comunidades son entidades de interés público; reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; se reivindica su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos; acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentren ubicados en los lugares que habitan u ocupan.

Asimismo, esa reforma constitucional propuso adicionar un párrafo al artículo 18, para que las personas sentenciadas que tuvieran la calidad de indígenas pudieran purgar sus penas en los centros de reclusión más cercanos a su domicilio, para facilitar su readaptación social. En esta reforma se propuso igualmente adicionar un párrafo a la fracción II del artículo 115, para que las comunidades indígenas pudieran coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley dentro del ámbito municipal.

En el régimen transitorio en el artículo tercero se estableció la obligación de que para la delimitación de los distritos electorales uninominales se tomara como referencia la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas. Dicho dictamen fue aprobado por el Pleno del Senado el 25 de abril de 2001. Dada la relevancia de este tema se desarrolla un apartado específico donde se explica cómo se realizó la distritación y cuáles fueron los criterios técnicos que se utilizaron para realizarla.



### **Cámara Revisora (Diputados)**

El 26 de abril de 2001, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas emitieron el dictamen correspondiente, en el que destaca lo siguiente:

Que la iniciativa tenía como propósito proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los casi 10 millones de compatriotas indígenas del país que han vivido desde hace dos siglos de vida independiente, en una situación calificada como deplorable e injusta. Se explica que la minuta objeto de dicho dictamen, propone la fusión del artículo 2° al 1° constitucionales, adicionando un párrafo que excluye de la vida social de la Nación cualquier tipo de discriminación. Ello, se consideró que es técnica y conceptualmente correcto, debido al contenido esencial del derecho humano a la igualdad.

De esa forma, se razona que el artículo 1° constitucional sería el punto de partida y la base del artículo siguiente, que reconocería a la Nación en su conjunto y dentro de ella la particularidad indígena. Se explica que el proyecto de artículo 2° constitucional constituye una verdadera carta de derechos indígenas, la cual se inició con la afirmación contundente de la unidad e indivisibilidad de la nación. Sólo dentro de esa unidad, se debe reconocer la mencionada pluralidad.

Dentro del concepto de Nación, el proyecto de artículo 2° alude a los derechos de *pueblo y comunidad indígenas*. Ello, porque mientras el concepto de *pueblo* es de carácter sociológico, fundado en hechos históricos con sentimientos de identidad y preservación de su propia cultura, por su parte, el de *comunidad* implica ser parte de un pueblo, pero se distingue dentro de él. En este escenario se distinguen distintas variedades sociales, según la cultura y la región, pues también hay pueblos que podrían identificarse con comunidades y también comunidades aisladas que ya no se identifican con su pueblo.

Particularmente, se destaca que la expresión política natural de las comunidades y pueblos indígenas se presenta en los municipios, por lo que los ayuntamientos están a su alcance para ser integrados con su representación, de suerte que ahí podrán actuar de acuerdo con sus usos y costumbres. Otro aspecto novedoso que se resalta es el relativo al reconocimiento de las



comunidades indígenas como entidades de interés público con derechos y obligaciones, siendo en este último caso la principal, sujetarse y atenerse al marco constitucional.

De esa manera, la autonomía queda comprendida dentro de la unidad de la Nación, y se compondría del respeto y preservación de los derechos esenciales siguientes: las decisiones relativas a sus normas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, especialmente, las de carácter sociocultural y la expresión libre de sus conocimientos, creencias, valores lenguajes, costumbres y prácticas religiosas.

Los derechos de participación política, en tanto se reconoce que las comunidades alcanzan su reconocimiento como personas de interés público dentro del marco del municipio libre, en donde podrán elegir conforme a su derecho tradicional sus formas propias de gobierno así como a los representantes. En este sentido, señala que los pueblos y comunidades adquieren un derecho de representación frente a las autoridades municipales, ejercido este conforme a su derecho tradicional, especialmente, cuando tal población no alcance mayoría.

Como derechos individuales, además de que se reconoce que disfrutan los reconocidos por la Constitución, se pone especial énfasis en la protección de los sectores más vulnerables, a saber, las mujeres y los infantes. Sobre el derecho a la jurisdicción, se apunta a la generación de condiciones equitativas, de modo que en todos los procedimientos y juicios del orden común donde se encuentren involucrados, se asegure que las personas indígenas estarán asistidas por intérpretes o defensores que conozcan su lengua y cultura.

Respecto a la solución de conflictos internos, se destaca el reconocimiento de sus sistemas normativos a nivel constitucional. En ese orden de ideas, se establece que el derecho indígena quedará reconocido en tanto creación del pueblo o comunidad correspondiente, que sean reconocidos por las constituciones y leyes de los estados. Además, condiciona su reconocimiento a que siempre deberá sujetarse a los principios de la Ley Suprema y al respeto de la dignidad e integridad de las mujeres. Por tanto, se deja al orden jurídico estatal, necesariamente a través de normas generales, la determinación de los casos y procedimientos de validación de ese derecho.



Se recalcó que las instituciones y políticas tendentes a garantizar la vigencia de tales derechos y el desarrollo de sus pueblos y comunidades deberán ser diseñadas y operadas en conjunto con ellos. El dictamen aborda la situación jurídica de otras comunidades equiparables a las de los pueblos y comunidades indígenas, explicando los requisitos que deben cumplir para ubicarse en ese supuesto, las cuales gozaran de los derechos que, en lo conducente, regulen las leyes aplicables.

Se señaló la conveniencia de que el artículo 18 se reforme para permitir que las penas de privación de la libertad impuestas a indígenas por la comisión de delitos se cumplan en los centros de readaptación más cercanos a sus comunidades, así como de que el artículo 115 reconozca que dentro del municipio libre se permitan las asociaciones de comunidades indígenas.

La reforma se aprobó en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001. El Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001. Se puede afirmar que esta es la reforma más importante en materia indígena, en tanto que se reconoce la composición pluricultural de la nación; se define a las poblaciones indígenas como *aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*; y se mandata a su reconocimiento en leyes nacionales y estatales.

Un aspecto fundamental fue que los artículos segundo y tercero transitorio establecieron que, al entrar en vigor las nuevas disposiciones, hecho que ocurrió en agosto de 2001, se debía establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales tomando en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas para propiciar su participación política.

Once años después tuvo lugar una modificación relevante al artículo 2 constitucional, sobre todo porque esa reforma evidenció los obstáculos a los que se enfrentan muchas mujeres indígenas para poder participar en los espacios de toma de decisiones de sus comunidades.



## Reforma Constitucional de 2015

En mayo de 2015, se realizó una reforma a la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución, quedando de la siguiente forma:

*... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a 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 y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*

El cambio constitucional representa un avance significativo al establecer que el sistema de usos y costumbres, o sistemas normativos indígenas, no puede ser contrario a los derechos humanos contenidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales en la materia. Asimismo, dicho precepto tutela el ejercicio del derecho al sufragio de las mujeres y hombres en condiciones de igualdad, incorporando expresamente el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular, como derechos políticos, mismos que en ningún caso podrán ser limitados por las prácticas comunitarias.

Esta reforma fue impulsada por la diputada Eufrosina Cruz Mendoza, quien en la exposición de motivos señaló lo siguiente (Diputados, 2015):

*México reconoce el derecho al sufragio femenino desde 1953. Sin embargo, luego de 60 años de esa histórica conquista, las mujeres indígenas de México seguimos atrapadas en la historia, atadas al pasado de discriminación y escondidas detrás de un estamento tradicional que nos impide al ejercicio pleno de ese derecho.*



*Con orgullo y dignidad, vengo a presentar ante ustedes una iniciativa que busca incorporar al texto constitucional un derecho que les fue negado a las mujeres de los pueblos y comunidades indígenas de este país y que hoy se esconde a discrecionalidad y a cuentagotas, a capricho y a conveniencia de muchas autoridades: el derecho de las mujeres y de todos los ciudadanos a ejercer el voto activo y pasivo en los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, y que muchas veces son abusos y costumbres.*

*La práctica de los usos y costumbres que impiden el ejercicio del voto activo y pasivo no es sino la punta de la pirámide debajo de la cual subyace la permanente y sistemática trasgresión de los derechos sociales, económicos, políticos, sociales hacia las mujeres”*

En 2008, Eufrosina Cruz, habitante del Municipio de Santa María Quiegolani, distrito electoral de Tlacolula, Oaxaca, denunció que se le negó la posibilidad de contender como candidata para el cargo de Presidenta Municipal por el simple hecho de ser mujer. Su caso derivó en un Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y fue un precedente fundamental para evidenciar cómo en algunos municipios indígenas no se permitía la participación de las mujeres en las Asambleas Comunitarias, limitando así su derecho a ser parte de los cargos en el ayuntamiento y contraviniendo Derechos Humanos.

La situación que Eufrosina Cruz denunció en 2008 prevaleció todavía muchos años. De acuerdo con Gustavo Meixueiro, Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), en 2014 el Instituto detectó que 77 municipios de dicha entidad que elegían autoridades por Sistemas Normativos Indígenas no permitían la participación de mujeres en las Asambleas Comunitarias (Meixueiro, 2019).

Después de un esfuerzo de sensibilización y diálogo con esas comunidades, muchas adecuaron sus sistemas de cargos, el número de regidurías, los requisitos de elección, las convocatorias, los citatorios, entre otros, para que las mujeres se fueran incorporando a los cabildos manteniendo los sistemas comunitarios.



Aquellos municipios que no lo hicieron así y celebraron asambleas sin la participación de mujeres al remitir las actas correspondientes para su calificación por parte del Consejo General del IEEPCO, fueron calificadas como no válidas al violentar derechos humanos. Las comunidades tuvieron que repetir esas asambleas considerando la participación de las mujeres de la comunidad.

Gustavo Meixueiro y Marisol Vázquez (2019) señalan que algunos de los obstáculos a los cuales se enfrentan las mujeres indígenas al querer participar en la esfera política son los siguientes:

- ▶ Participar en la esfera pública representa una carga adicional de trabajo para las mujeres, quien tienen que cumplir dobles o triples roles. En muchos pueblos y comunidades indígenas el ejercicio del cargo es un servicio y no se paga por ello, lo que implica que las mujeres tengan que realizarlo sin que represente un ingreso adicional. Los hombres siguen sin involucrarse en las labores domésticas, lo que incrementa la carga de trabajo para las mujeres, quienes al incursionar en la esfera política y comunitaria no dejan de cumplir con las tareas del ámbito doméstico.
- ▶ Muchos cargos comunitarios están relacionados con cuestiones de seguridad y cuidado del orden público. Esto implica hacer rondines por las noches, retención de personas, remisión de infractores a las cárceles comunitarias, entre otros. Estas actividades rompen con roles y estereotipos de género de las mujeres, pero también representan riesgos a su seguridad e integridad. De hecho, se conocieron casos en los que, para desincentivar su participación, se les asignaban estas actividades de manera específica.
- ▶ La violencia política en razón de género es un gran aliciente para que las mujeres no quieran participar en los espacios de toma de decisiones. La llegada de más mujeres a los cabildos también ha significado más violencia por la resistencia de los hombres para dejar dichos espacios. En la última sesión del Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca de octubre de 2019, se informó de 40 casos; 13 de estos eran de municipios de Sistemas Normativos Indígenas.



Los párrafos anteriores exponen lo complejo que es garantizar que las mujeres indígenas participen en la esfera política y de toma de decisiones en condiciones de igualdad y en espacios libres de violencia. Por ello debe existir un compromiso de todas las instituciones del Estado, más allá de las electorales, para seguir avanzando.

Documentar y estudiar las condiciones de cada entidad es fundamental para identificar cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales y actuar en consecuencia con políticas públicas y programas focalizados a erradicar dichos obstáculos.

## Reforma Constitucional de 2019

El 6 de junio de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF D. O., 2019) reformas a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución, en materia de paridad entre géneros. Con dichos cambios, México abandonó las cuotas y transitó hacia la paridad transversal (Alanís M. d., ¿Qué significa esta reforma?, 2019). Esta reforma es de suma trascendencia pues implica además aplicar el Principio de Paridad en municipios indígenas<sup>3</sup>

El artículo segundo quedó redactado de la siguiente forma:

*“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.*

---

<sup>3</sup> El 14 de mayo de 2019 fue aprobada en el Senado de la República por unanimidad de 120 votos de las Senadoras y Senadores presentes. El jueves 23 de mayo fue aprobada por la Cámara de Diputados por 445 Diputadas y Diputados presentes, y sin reservas las mismas. El 5 de junio, se declaró aprobada la reforma constitucional, con la aprobación unánime de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y después de realizado el escrutinio de 21 votos de las Legislaturas locales, la Comisión Permanente emitió la declaratoria de aprobación del Proyecto de Decreto, se firmó y envió a la Secretaría de Gobernación para su publicación.



*Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la representación y participación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”*

No es posible entender esta modificación a la ley sin tomar en consideración la recomendación CEDAW/C/MEX/CO/7-8, realizada desde 2012 por el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 2012), en el que conmina al Estado mexicano a que:

*... b) Elimine 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 municipal;*

En el 2018, el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, emitió nuevamente las siguientes recomendaciones para nuestro país:

*“Participación en la vida política y pública”:*

**33.** *El Comité acoge con satisfacción los progresos logrados por el Estado parte para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, en particular la creación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México y el aumento del número de mujeres elegidas para ocupar cargos en elecciones recientes. Sin embargo, el Comité observa con preocupación:*

- a.** *Las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública y, especialmente, que ocupen cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, con funciones decisorias;*
- b.** *La discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales;*



- c. El aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los bajos niveles de enjuiciamiento de los autores de esos actos, que pueden disuadir a las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal.*
- 34.** *El Comité reitera su recomendación al Estado parte de que aplique cabalmente la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la mujer en la vida política y pública, con miras a acelerar la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los poderes ejecutivo y judicial, especialmente en el plano local.*

*Exhorta al Estado parte a que:*

- a)** *Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos;*
- b)** *Adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias de iure y de facto de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales;*
- c)** *Adopte medidas, en consonancia con la recomendación general núm. 35, para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales.”*

De igual forma, el 5 de octubre de 2018, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres presentó su reporte anual ante la Asamblea General, exclusivamente sobre violencia política contra



mujeres en razón de género. Entre otras, emitió una recomendación puntual a efecto de que los Estados Partes fortalezcan y actualicen el marco normativo para alcanzar la paridad de género en todos los Poderes y niveles de gobierno, garantizando la participación integral de las mujeres en la vida política y pública, de conformidad con los tratados internacionales, regionales y estándares de protección de derechos humanos, aplicando, de ser necesario, medidas especiales temporales, tales como cuotas y otras acciones, a efecto de acelerar el progreso hacia la participación igualitaria de las mujeres en la vida política (Simonovic, 2019).

En el Dictamen de la Cámara de Diputados se hace un análisis de la normatividad de las entidades federativas sobre la regulación a los derechos de representación y participación política en las comunidades indígenas:

- ▶ Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Sonora, Veracruz: Garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones.
- ▶ Chiapas: Fomentar la “participación y empoderamiento” de las Mujeres en procesos de elección indígena.
- ▶ Estado de México y Yucatán: Garantizar que las mujeres y hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en “condiciones de igualdad”.
- ▶ Morelos: Elegir a los representantes de su gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad frente a los varones.
- ▶ Nuevo León: Garantizar la “participación de las mujeres indígenas” en la toma de decisiones relacionadas a la vida comunitaria.
- ▶ Oaxaca: Se procurará la “paridad de género” en los derechos políticos electorales de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Es importante destacar lo que el Dictamen de dicha Cámara refiere a la propuesta de reforma al artículo 20 Constitucional que se analiza:



**“Artículo 2º:** *Se reforma la fracción VII del apartado A, con la intención de incluir el principio de paridad de género en las elecciones de representantes ante los ayuntamientos en los municipios y poblaciones indígenas, siempre atendiendo a la normatividad aplicable, que por supuesto reconoce los sistemas normativos indígenas y la gradualidad referida en el régimen transitorio.*

*Con lo anterior se da cumplimiento a las disposiciones internacionales planteadas por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belém do Pará), donde se prevé que los Estados firmantes, deben tomar las medidas políticas, jurídicas y legislativas necesarias para garantizar la disminución de todos los tipos de violencias contra las mujeres.*

*Con base en lo anterior, no debemos obviar que las mujeres integrantes de las comunidades originarias, se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad al ser violentadas en sentido amplio y de manera interseccional, por sus allegados, sus agrupaciones y su contexto social, justificando dichas expresiones de violencia tanto en la autonomía, como en los usos y costumbres que el artículo 2º constitucional ha reconocido históricamente a tales comunidades; sin embargo, al reformar la fracción VII del multicitado artículo, queda establecido que deberá observarse el principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos, aclarando de manera tácita que los usos y costumbres no podrán tener supremacía ante el principio de paridad constitucional”.*

El texto del artículo 2 Constitucional y disposiciones transitorias, por su indudable relevancia para esta investigación merecen ser transcritos a continuación:

**“Artículo 2º.** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*



*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

- A.** *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*
- I.** *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
  - II.** *Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*
  - III.** *Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a 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. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*

- IV.** *Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*
- V.** *Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI.** *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*
- VII.** *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.*

*Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*

- VIII.** *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los*

*indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

*Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

- B.** *La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

*Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:*

- I.** *Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*
- II.** *Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas edu-*



*cativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*

- III.** *Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*
- IV.** *Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*
- V.** *Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*
- VI.** *Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*
- VII.** *Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la*



*incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

**VIII.** *Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

**IX.** *Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*

**C.** *Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán*



*en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.”*

## Representación política indígena

Ahora bien, sobre el tema de representación política indígena en general, y de mujeres indígenas, en particular, para los efectos del presente estudio, del citado precepto constitucional, se debe destacar la presencia de cinco disposiciones con un alto grado de contenido político-electoral, a saber:

- ▶ La primera, cuando indica que la Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- ▶ La segunda, cuando reconoce el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno;
- ▶ La tercera cuando establece la garantía de que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a 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;
- ▶ La cuarta, que establece que ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales;
- ▶ La quinta, cuando establece que las elecciones en los municipios con población indígena, de representantes ante los ayuntamientos, se realizarán observando el principio de paridad de género, conforme a las normas aplicables.

Como se puede observar, las referidas disposiciones definen, al menos, dos ámbitos de ejercicio de los derechos político-electorales. Un ámbito intrínseco, en tanto que la primera de las citadas disposiciones puede ser catalogada como genérica, porque explica que la citada autonomía debe ser entendida para decidir sus formas internas de convivencia y organización política. Dicha frontera se confirma con la segunda de las regulaciones mencionadas, cuando se reconoce la posibilidad que tienen de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en los términos y condiciones previamente descritos; y, un ámbito extrínseco consistente en elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

La Sala Superior del TEPJF, en la sentencia que recayó al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1895/2012, identificó que el ámbito extrínseco se compone por otros espacios de actuación que van más allá de los ayuntamientos. Es decir, se reconoció la presencia de otros terrenos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, en atención a la solicitud que formuló la asociación Shuta Yoma, A.C., (gente humilde en mazateco) al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), para que se le otorgara el registro como partido político local, bajo el nombre del Partido Socialdemócrata de Oaxaca, con la finalidad de participar en las elecciones constitucionales de Gobernador, diputados locales y en los ayuntamientos que no se rigen “de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”.

En efecto, al examinar el proceso legislativo de la reforma constitucional en comento, en la ejecutoria correspondiente, la máxima autoridad jurisdiccional del país, en control concreto de la constitucionalidad de las leyes electorales, razonó lo siguiente:

“Como se puede observar del dispositivo constitucional en estudio, en este se establece por lo que se refiere a la participación política de las comunidades indígenas y sus integrantes, las premisas esenciales siguientes:



- ▶ México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes, donde no debe haber por ese motivo, ninguna forma de discriminación.
- ▶ El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas, particularmente, se inscribe en el marco del nuevo derecho internacional en la materia, especialmente, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), el cual reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven.
- ▶ En este sentido, atendiendo a su cosmovisión, se debe reconocer la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas.
- ▶ La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano.
- ▶ Los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- ▶ La autonomía indígena debe ser entendida en forma incluyente, esto es, nunca como la intención de separarse de la Nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y las leyes del Estado mexicano.
- ▶ El reconocimiento de las normas corresponde a las Constituciones y leyes de las entidades federativas, atendiendo a sus circunstancias particulares.



- ▶ Los derechos de participación política deben ser entendidos en principio, por una parte, respecto de que las comunidades alcancen su reconocimiento como personas de interés público dentro del marco del municipio libre y puedan elegir de acuerdo con su derecho tradicional sus formas propias de gobierno, así como los representantes para su ejercicio; y, por otro lado, adquieren un derecho de representación frente a las autoridades municipales, sobre todo en los municipios en donde la población no alcance la mayoría.
- ▶ Tales derechos de participación política no se agotan ni alcanzan su último objetivo con la elección de sus autoridades municipales, sino que estos deben protegerse y maximizarse cuando los miembros de los pueblos y comunidades indígenas buscan intervenir activamente en la elección de los otros órganos de gobierno o poderes públicos que conforman al Estado Mexicano, en su carácter de república, representativa, democrática y federal, de acuerdo con las condiciones y términos del régimen electoral correspondiente.
- ▶ Las autoridades deben tutelar el acceso pleno de las comunidades y pueblos indígenas y sus integrantes a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.”

En este sentido, la interpretación del texto constitucional se ha llevado a terrenos insospechados por el propio Constituyente Permanente, cuando en el año 2001, reconocía y obligaba a garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, primero, internamente y, como siguiente nivel, en el ámbito municipal. Cabe señalar, que no es desconocido el precedente, también del Estado de Oaxaca, relacionado con la solicitud formulada por la agrupación política denominada Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), que en abril de 2003 solicitó su registro como Partido Unidad Popular y le fue negado. Mediante sentencia del 10 de noviembre de 2003, el tribunal electoral local revocó esa determinación y ordenó otorgar el registro solicitado (Sánchez, 2004).



### **Régimen Transitorio**

Cobran relevancia, los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional en estudio cuando establecieron que, al entrar en vigor las nuevas previsiones constitucionales, lo cual ocurrió el 15 de agosto de 2001, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedieran y reglamentaran lo estipulado, así como que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberían tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Después de hacer la revisión de la representación política indígena, así como la reflexión en torno al marco legal que protege los derechos de estos pueblos y comunidades, se procede a hacer un análisis de los datos más relevantes sobre esta población en México. El siguiente apartado identifica su tamaño y las condiciones sociales y políticas que viven las personas que así se identifican, para tener una perspectiva más amplia de porqué es relevante diseñar acciones afirmativas que permitan combatir la discriminación histórica que han sufrido dichas personas.

## **Datos sociodemográficos y electorales de personas indígenas en México**

Las cifras oficiales más recientes para conocer cuál es la población indígena en México son los provenientes de la Encuesta Intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2015. De acuerdo con el documento hay 25,694,928 personas que se autoadscriben como indígenas, lo que representa el 21.5% de la población total en el país (INEGI I. N., 2015).

Para medir dicha población, en el cuestionario se preguntó a las y los entrevistados en vivienda, si de acuerdo con su cultura se consideraban indígenas. Es decir, el criterio para la identificación de dicho grupo, en estadísticas oficiales, es la autoadscripción. Ello no es de sorprender si se toma en consideración que el mismo parámetro es señalado desde la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre dichos pueblos, al indicar que la conciencia de la identidad indígena deberá ser el criterio fundamental (artículo 2).

Tanto el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas ha hecho un esfuerzo por identificar las comunidades indígenas en México. El Atlas que elaboraron en 2018 identifica 70 diferentes pueblos originarios concentrados geográficamente sobre todo en los estados del sur del país (INPI, 2018). Un dato relevante es que, de acuerdo con información de estas instituciones, sólo cuatro entidades- Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas y Aguascalientes- no tienen registro de pueblos originarios. El resto cuenta con al menos uno y Oaxaca y Chiapas concentran 30 distintos.

Tanto en población como en distribución dentro del territorio nacional, las comunidades indígenas tienen un peso sobresaliente en México. No obstante, a pesar de ello, diferentes indicadores muestran que la pertenencia étnica ha sido una condición estructural de discriminación en acceso a bienes y servicios públicos, ejercicio de derechos, acceso a la justicia y goce de derechos políticos electorales, entre estos el derecho a ser parte del gobierno y de la toma de decisiones.

La encuesta de INEGI antes referida tiene un apartado dedicado a la etnicidad gracias al cual es posible identificar las brechas entre la población hablante de lengua indígena<sup>4</sup> y la nacional. Por ejemplo, se indica que el promedio de escolaridad de la población que habla lengua indígena es de 5.7 años mientras que en la población nacional es 9.1. También hay mayor analfabetismo entre la población indígena. El porcentaje llega a 23%, en tanto, en la población nacional es de 5.5%.

Al analizar estos datos desde una perspectiva de género,<sup>5</sup> es revelador que los bajos niveles de escolaridad, así como el analfabetismo, se acentúan sobre todo en mujeres que hablan lengua indígena, quienes reportan

---

4 La población hablante de lengua indígena de acuerdo con INEGI asciende a 7' 382,785 personas. Oaxaca (32.2), Yucatán (28.9) y Chiapas (27.9) son los estados donde hay mayor porcentaje de hablantes.

5 La Perspectiva de Género (PEG) es útil para entender las relaciones sociales entre hombres y mujeres, relaciones intragénero y relaciones institucionales.



apenas cinco años de escolaridad y 29.2% de analfabetismo. Los datos para hombres hablantes de lengua indígena, por su parte, muestran 6.2 años de escolaridad y 16.4% de analfabetismo.

Tabla 4.1 Brechas en escolaridad y analfabetismo entre población nacional y hablantes de lenguas indígenas, por sexo

	Población Nacional	Población hablante de lengua indígena	Mujeres Nacional	Mujeres Indígenas	Hombres Indígenas
Promedio de escolaridad	9.1 años	5.7 años	9 años	5.1 años	6.2 años
Analfabetismo	5.5%	23%	6.5%	29.2%	16.4%

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal de INEGI, 2015.

También se observan brechas en los servicios que goza una población y otra: la cobertura de agua entubada al interior de las viviendas de la población hablante de lengua indígena es de 38.4%, mientras que a nivel nacional asciende a 74.1%; sobre la brecha tecnológica, 9.8% de hablantes de lengua indígena cuentan con Internet y 52.6% con teléfono celular, cuando en la población nacional 32.9% tiene acceso a Internet y 78.6% a teléfono celular.

Tabla 4.2 Brechas en acceso a tecnologías de la información y comunicación entre población nacional y hablantes de lenguas indígenas

	Población General	Población hablante de lengua indígena
Teléfono celular	78.6%	52.6%
Computadora	32.6%	11%
Internet	32.9%	9.8%

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal de INEGI, 2015.





Además de la falta de servicios, menor escolaridad, mayor analfabetismo y menor acceso a las tecnologías de la información, la población indígena es víctima de racismo y discriminación en un alto porcentaje. La Encuesta Nacional de Discriminación de 2017 realizada por INEGI y el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED, INEGI, 2017), cuyo propósito es hacer visible la discriminación y sus diversas manifestaciones, indica que el 65% de la población de 18 años y más opina que en el país se respetan poco o nada los derechos de las personas indígenas.<sup>6</sup> Sumado a ello, dos de cada diez personas en México dijeron que no le rentarían un cuarto de su vivienda a una persona indígena y 36% de hombres y 33% de mujeres dijeron que la pobreza de las personas indígenas se debe a su cultura.

Gráfico 4.1. Porcentaje de población de 18 años y más que opina que en el país se respetan poco o nada los derechos de distintos grupos de población



Fuente: Encuesta Nacional de Discriminación de 2017. INEGI/CONAPRED

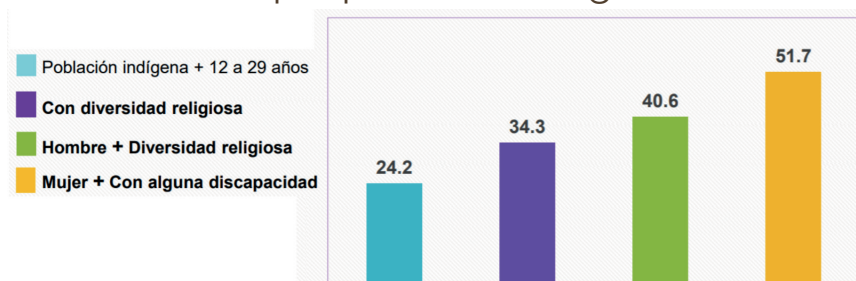
La riqueza del estudio también permite conocer la percepción de discriminación de los propios grupos de estudio. En este sentido, el 24% de la población indígena de 12 años en adelante declaró que en los últimos cinco años experimentó alguna situación de exclusión o trato diferenciado. El 40.3% mencionó

<sup>6</sup> Dicha encuesta define indígenas como: Población hablante de lengua indígena o que se autodescribieron indígenas por pertenecer a una comunidad indígena, o tener padres hablantes de lengua indígena.

que la causa de la discriminación se debió a su condición de persona indígena. Los principales ámbitos donde percibieron haber sido discriminados fueron los servicios médicos, la calle o transporte público y en la familia.

Los datos muestran que, además, la discriminación es múltiple, es decir, por distintas características personales y, de acuerdo con el estudio, el 51.7% de las mujeres, indígenas con alguna discapacidad dijeron haber sido discriminadas en el último año.

Gráfico 4.2. Discriminación múltiple personas indígenas



Fuente: Encuesta Nacional de Discriminación de 2017. INEGI/CONAPRED

Es importante mencionar que la encuesta en referencia no contempla la discriminación en el ámbito político, por lo que sería importante que en estudios posteriores se incluyeran algunos reactivos que den cuenta del trato diferenciado que se da a las personas indígenas para participar en dicho espacio, ya sea como candidatas y candidatos, como electores y en la propia representación de sus intereses. Es necesario que CONAPRED trabaje con el INE en proyectos específicos con este objetivo.

Hay instrumentos que han sido diseñados por instituciones internacionales a fin de documentar las brechas en la representación política. Uno de los más relevantes es el Manual para las Misiones de Observación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Dicho Manual indica que la inclusión de la participación electoral de pueblos y comunidades indígenas se debe observar en tres esferas: como electores, como candidatas y candidatos y en la propia organización electoral (OEA, 2015).

En cuanto al primer apartado el correspondiente al electorado, el INE, que es la instancia encargada de elaborar el Padrón Electoral y la Lista Nominal, desagrega los datos por edad, sexo y entidad de origen; no así por etnicidad (INE, Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, 2019), por lo que no es posible corroborar el número de electores indígenas.

Tabla 4.3 Padrón Electoral y Lista Nominal por sexo  
Nivel Nacional

Padrón Electoral			Lista Nominal		
Sexo	Ciudadanos	Porcentaje	Sexo	Ciudadanos	Porcentaje
Hombres	43,743,118	48.18%	Hombres	43,298,624	48.15%
Mujeres	47,043,247	51.82%	Mujeres	46,621,739	51.85%
Total	90,786,365	100%	Total	89,920,363	100%

**Fuente:** Instituto Nacional Electoral. Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores

Sobre las candidaturas, hasta antes de 2018, cuando se aprobó la acción afirmativa por parte de Consejo General del INE, no se contaba con formatos que especificaran en qué medida las personas indígenas eran propuestas como candidatas por los partidos políticos. Esta falta de información se presentó tanto a nivel local como federal.

En cuanto al tercer apartado, correspondiente a participación de la población indígena en la organización electoral, es decir, en la integración en los órganos electorales permanentes y temporales, tampoco hay datos desagregados por etnicidad. El INE hace un esfuerzo destacable para transparentar los datos de los procesos electorales. Ejemplo de ello es el reporte de Numeralia (INE, Numeralia Proceso Electoral 2017-2018, 2018), donde refieren, entre otros datos, la integración de las Mesas Directivas de Casilla; las y los Supervisores y Capacitadores Electorales contratados; y el número de observadores electorales. Una parte importante de esta información está desagregada por sexo, lo que representa un gran avance, pero no así por etnicidad. Por ello, existen áreas de oportunidad tanto para el INE como para los OPLEs para documentar las brechas en estos espacios.

En los espacios de representación también hay una ausencia de datos sobre la presencia de personas indígenas en los cargos de elección. No existen estadísticas que permitan saber cuántos espacios en los Congresos — locales o el federal —, cabildos municipales o gubernaturas son ocupados por personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. No obstante, se han realizado algunos esfuerzos como el de 2012 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que recabó información que ayuda al diagnóstico (PNUD, 2013).

Tabla 4.4 Participación política de personas indígenas en la Cámara de Diputados 2012-2015

<b>Curules ocupadas por personas indígenas</b>	<b>14 de un total de 500 espacios 2.8%</b>
Hombres	10
Mujeres	4

**Fuente:** PNUD, Ciudadanía Intercultural.

Las personas indígenas deben tener la misma posibilidad de participar en los órganos de gobierno y tener representación en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. El principio fundamental de la democracia implica que todas y todos tengamos derecho de contribuir a la conformación de la voluntad popular, a que diferentes voces sean escuchadas y al posicionamiento de agendas e intereses. Por ello es necesario erradicar la discriminación estructural que prevalece en México.

Como muestran los datos, la participación de personas indígenas en la Cámara de Diputados es escasa. En la LXII legislatura de 2012 a 2015, su presencia fue de sólo 2.8% del total de los escaños. Asimismo, es evidente que las mujeres indígenas están menos representadas en este órgano legislativo, pues apenas lograron obtener cuatro lugares. Esto a pesar de que en ese año ya se contaba con la cuota de género que obligaba a los partidos políticos a postular a mujeres en al menos en cuarenta por ciento de las candidaturas (DOF D. O., 2012).



La ausencia de representación política de las mujeres indígenas es un ejemplo del fenómeno de la interseccionalidad (Crenshaw, 1991), uno de los aportes conceptuales de la teoría feminista que permite identificar el conjunto de sistemas de subordinación que contribuyen al mantenimiento y refuerzo de las desigualdades. Es decir, que la discriminación en este caso se da no sólo por el hecho de ser mujeres, sino que confluye el racismo, clasismo y discriminación estructural.

Los párrafos anteriores evidencian la desigualdad en la que viven las personas indígenas en México. Esta desigualdad se observa tanto en el acceso a servicios como en el ejercicio de derechos y discriminación. Recordemos que desde 2001 el Estado mexicano se comprometió a realizar las acciones necesarias y suficientes para garantizar los mismos derechos a las personas indígenas que a la población general.

En el ámbito político, el transitorio exigió establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales tomando en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas para propiciar su participación política. En el siguiente apartado se describen y analizan las tres distritaciones que ha habido en el país, así como los resultados de éstas para garantizar que más personas indígenas accedan a las instituciones de representación y deliberación de los asuntos públicos.

## La primera distritación con perspectiva étnica (2004-2005)

A nivel federal, es de particular importancia el contenido del Acuerdo del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004 por el que se aprobaron los criterios y consideraciones operativas para la distritación (INE, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales, 2004), en el que se destacan los siguientes aspectos estrictamente vinculados con la obligación constitucional de hacer una demarcación de distritos electorales indígenas:



**PRIMERO.** En la realización de los estudios y proyectos conducentes para la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales federales uninominales, adicionalmente a lo estipulado por los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto en la materia por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se aprueban los siguientes criterios y consideraciones operativas:

1. a 3. ...

4. Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas.

4.1 Se utilizará la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

**SEGUNDO.** Se considerarán los criterios señalados en el punto primero del presente acuerdo de la siguiente manera: jerarquía de primer nivel, los criterios enumerados como 1, 2 y 3; **jerarquía de segundo nivel, el señalado como número 4**; jerarquía de tercer nivel, los criterios 5 y 6; jerarquía de cuarto nivel, el 7; jerarquía de quinto nivel, el 8; jerarquía de sexto nivel, el 9 y; jerarquía de séptimo nivel, el 10.

**TERCERO A SÉPTIMO...**

**OCTAVO.** La distritación resultante de la aplicación de los criterios contenidos en el presente Acuerdo, se empleará durante los procesos electorales 2005–2006 y 2008– 2009. Una vez publicados los resultados definitivos del Censo General de Población y Vivienda 2010, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, iniciará los estudios y proyectos conducentes para una nueva distribución de los 300 distritos electorales federales uninominales del país.

**NOVENO..."**

El fundamento del Acuerdo es el contenido del artículo 2° de la Ley Fundamental, así como el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional correspondiente, pues se razonaba que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y que la Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerían las instituciones y determinarían las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Las políticas debían ser diseñadas y operadas en conjunto con ellos. Asimismo, se estableció que en la demarcación territorial de los distritos uninominales se debía tomar en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política. En efecto, sobresalen del citado acuerdo los criterios aprobados en el punto de Acuerdo primero, numeral 4, en el que se expuso que se procuraría la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena y, que en todo caso, se preservaría la integridad territorial de las comunidades indígenas. Para ello, se indicó, se utilizaría la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcionara la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Ahora bien, de conformidad con la matriz de los criterios para la distritación 2004 y el Programa de Trabajo de Actividades específicas para la distritación, ambos documentos anexos al acuerdo antes transcrito, la meta era que, en diciembre de 2004, el Consejo General del IFE aprobara la nueva división territorial del país, con miras a utilizarse en los procesos electorales federales subsecuentes.

La complejidad de dichas tareas dio lugar a que, mediante el Acuerdo CG183/2004 "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se amplía el término para el cumplimiento del programa relativo a las actividades para la realización de los trabajos de distritación a que se refiere el punto quinto del Acuerdo CG104/2004" se aprobaran las determinaciones siguientes:

***"Primero.-** Se amplía el término para el cumplimiento del programa relativo a las actividades para la realización de los trabajos de distritación a que se refiere el punto quinto del acuerdo CG104/2004 aprobado por este órgano superior de dirección en*



*sesión ordinaria de fecha 15 de julio del 2004, conforme al anexo único del presente acuerdo, de tal manera que el Consejo General esté en condiciones de emitir el acuerdo de la nueva demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales durante el mes de febrero del año 2005.*

**Segundo.** - *El presente acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación."*

Fue en la sesión ordinaria del 11 de febrero de 2005, cuando la autoridad electoral federal aprobó el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009," cuyo anexo 11 describe la conformación de cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

De acuerdo con la primera distritación indígena, se reconoció la existencia de cuando menos 28 distritos electorales uninominales de carácter preponderantemente indígena distribuidos en las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

Para determinar el número de distritos, se aplicaron los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, procurando que estos se conformaran con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de las comunidades. En dicho censo, para conocer la pertenencia étnica se preguntó ¿(NOMBRE) es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena? (INEGI, 2000). Por ello, es posible afirmar que el criterio para la distritación se basó en la autoadscripción indígena de la población.

Es imperativo mencionar que fue el INE el que definió que los municipios con más del 40% de población indígena serían considerados con esta categoría. Este criterio no estaba establecido en los Transitorios de la reforma Constitucional de 2001.

El 14 de septiembre de 2011, el Consejo General del IFE aprobó, mediante el Acuerdo CG268/2011, mantener los 300 distritos electorales federales



uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que sirvieron para la realización de la Jornada Electoral Federal del 1° de julio de 2012, tal y como fue integrada en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008- 2009.

## Redistribución 2012-2013

El 30 de agosto de 2012 se aprobó el Acuerdo CG619/2012 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Junta General Ejecutiva, realizar los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República Mexicana en 300 distritos electorales uninominales federales, teniendo en cuenta el último Censo General de Población” mismo que fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2010 y presentar una propuesta de los especialistas que pudieran integrar el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los trabajos de distritación”.

El Consejo General del IFE aprobó los *criterios que se utilizarán para formular los estudios y proyectos para la división territorial nacional en trescientos distritos electorales uninominales federales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva*, contenidos en el Acuerdo CG50/2013, en los que el tema de este estudio se regula en el contexto siguiente:

**Primero.** *El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprueba los siguientes criterios para formular los estudios y proyectos para la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales federales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva:*

*1. Para la determinación del número de distritos que tendrá cada entidad federativa, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El método para la distribución de los distritos en las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.*

1 a 3 ...



*4. Conforme al artículo 2, último párrafo, y Tercero transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001; para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.*

*4.1 Se utilizará la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.*

5 ...

## Redistribución 2017-2018

Buena parte de las contribuciones que han fortalecido la representación y el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas no han provenido de los diseños legislativos, sino de la impartición de justicia electoral, y recientemente, de la implementación de acciones afirmativas por parte del INE. En primer lugar, la Sala Superior del TEPJF, acorde con los tratados y estándares internacionales, así como con la Constitución, en el 2015 vinculó al INE a que en los trabajos de distritación garantizara el ejercicio del derecho a una consulta previa, informada, libre y de buena fe a las comunidades y pueblos indígenas. Esto representa un avance sin precedente. Las distritaciones hoy son realizadas por el INE con protocolo de consultas previas en mano. De esta manera, para las elecciones federales de 2018, el Consejo General del INE, aprobó una nueva distritación.

Tomando como base el mismo criterio de la primera distritación para determinar un distrito como predominantemente indígena, se estableció que éste debía contar con al menos 40% de población que así se autoadscribió. Sin embargo, a pesar de que el objetivo seguía siendo que la población indígena pudiera estar representada en el Congreso, las personas indígenas que han accedido a diputaciones federales en los 28 distritos antes mencionados nunca ha sido mayor al 50% desde 2006 y hasta 2015.



También se observa que las mujeres indígenas tienen mucho menos acceso a las curules en comparación con los hombres, pues en 2006 apenas dos accedieron a la Cámara de Diputados; tres en 2009; dos en 2012 y ninguna en 2015.

Tabla 4.5. Personas Indígenas que han accedido a diputaciones federales en los distritos definidos como indígenas

Año	Total de Distritos Indígenas	Distritos a los que acceden personas indígenas	Hombres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas	Mujeres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas
2006	28	14	12	2
2009	28	10	7	3
2012	28	7	5	2
2015	28	6	6	0

Fuente: INE, Acuerdo INE/CG508/2017.

Del análisis de las tres distritaciones se desprende que éstas, por sí solas, no garantizaron un incremento significativo de la representación indígena en la Cámara de Diputados. La idea de propiciar su participación política resulta un objetivo no sólo insuficiente, sino hasta deficiente. Lo anterior, porque el concepto de participación política puede ser entendido, al menos, desde dos puntos de vista: el primero, en el sentido de que las y los ciudadanos de los pueblos y comunidades indígenas acudan a las urnas a emitir su sufragio el día de los comicios; el otro, más amplio y que incluye al primero, consiste en que además lleven representantes a las Cámaras del Congreso de la Unión y de las entidades federativas.

Vale la pena hacer dos reflexiones al respecto. La primera tiene que ver con la falta de compromiso de los partidos políticos para postular candidaturas de personas indígenas al menos en los 28 distritos que así se clasificaron. La distritación con perspectiva étnica estuvo disponible desde el año 2005.



No obstante, en las elecciones de 2006, 2009, 2012 y 2015, los partidos políticos no optaron por seleccionar candidatas y candidatos que se auto adscribieran como tal.

Así lo demuestran los estudios académicos, como el del investigador Jorge Alberto González Galván, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien retoma la investigación de Paola Alejandra Rodríguez Delgado, que por medio de un estudio empírico realizado con llamadas telefónicas, correos electrónicos y consulta personal en la Cámara a las y los diputados electos, corroboró que la mayoría de los ganadores no se identificaban como personas indígenas (Galván, 2011).

El único partido que ha incorporado medidas afirmativas para la participación de distintos grupos subrepresentados es el PRD. En 2009 decidió reservar espacios para grupos indígenas, migrantes, personas de la diversidad sexual y jóvenes. Un caso emblemático fue el de Filemón Navarro Aguilar, perteneciente al pueblo mixteco, que se postuló como candidato propietario para diputado federal por el principio de representación proporcional y quien interpuso un Recurso de Inconformidad, ya que en la lista de candidaturas aprobadas por el Consejo Nacional del PRD no se reflejaba su postulación.

Al confirmarse la negativa de su registro, Filemón Navarro interpuso dos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano que fueron resueltos por la Sala Superior del TEPJF, que mandató su inclusión en la lista de representación proporcional en concordancia con la normativa interna de ese partido, que contemplaba la acción afirmativa y con la aplicación del principio de Convencionalidad (Alanís M. d., 2015).

El juicio de Filemón Navarro también pone de manifiesto la necesidad de implementar medidas afirmativas que garanticen que dicha población pueda acceder a cargos legislativos a través de la representación proporcional.

Sería importante realizar un estudio de los documentos básicos de los partidos políticos a efecto de conocer si alguno incluye actualmente cuotas o acciones afirmativas para personas indígenas, así como identificar si los partidos cuentan con algún tipo de formato que les permita saber cuántos candidatos y candidatas se identifican como indígenas.



Otra reflexión sobre la distritación con perspectiva étnica gira en torno a lo que sucede en el Senado, ya que no hay medidas como la delimitación de una circunscripción indígena que permita que la población indígena acceda también a la Cámara Alta (Alanís M. d., Voto Luego Exijo. México Después de las Elecciones de 2018, 2018), misma que tiene importantes atribuciones que impactan directamente en los pueblos y comunidades, tales como la designación de Magistradas y Magistrados del Tribunal Agrario, la política exterior y la firma de tratados internacionales.

## La cuota indígena para las elecciones de 2018 y la sentencia del TEPJF

En el PEF 2017-2018, el INE aprobó el Acuerdo INE/CG508/2017, en el que se establecieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Dicho documento contempló por primera vez en la historia de México una acción afirmativa que obligó a los partidos políticos y coaliciones a postular un mínimo de candidaturas indígenas a diputaciones federales en los distritos considerados indígenas.

El Instituto utilizó la última distritación electoral, que tomó como base el Censo General de Población realizado en 2010 por el INEGI, en el que se identificaron nuevamente 28 distritos electorales indígenas para el caso federal y 56 distritos electorales en las entidades federativas (INE, Metodología para la asociación de áreas geoestadísticas a la cartografía electoral, 2018). Al igual que en 2012, estos distritos fueron considerados indígenas ya que cuentan con 40% o más de población que se autoadscriben como tal.

Se determinó que cada partido político o coalición debía postular de manera paritaria al menos 12 fórmulas de candidaturas indígenas a diputaciones federales en esos 28 distritos, mismos que representan apenas el 9.3% del total de distritos electorales. El INE dejó a la potestad de los partidos políticos determinar en cuáles 12 de los 28 distritos registrarían candidaturas de personas indígenas. Es de suma relevancia mencionar que la



postulación a estos doce distritos se exigió que fuera paritaria. El criterio que definió la autoridad electoral para la postulación fue la autoadscripción, como quedó establecido en el Considerando 18 del Acuerdo en mención:

*..el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad.*

En el cuerpo del Acuerdo es posible ver una robusta exposición de motivos donde se documentó la subrepresentación de personas indígenas en los cargos de elección y la obligación del Instituto de realizar acciones que garantizaran la representación de todos los grupos poblacionales. En este sentido, la acción afirmativa propuesta tuvo el propósito de revertir la desigualdad histórica que enfrentan las personas indígenas en el ejercicio de sus derechos políticos.

Es de reconocerse el compromiso democrático de las y los Consejeros del Instituto al implementar por primera vez una acción afirmativa en el país, cuya población objetivo son las personas indígenas para que sus intereses, agendas, puntos de vista y visiones lleguen a los espacios de deliberación y toma de decisiones.

## Análisis de caso: Impugnación del Acuerdo que contempla la cuota indígena

El Acuerdo INE/CG508/2017 fue impugnado por los partidos PVEM, ES y el PT, quienes interpusieron por separado recursos de apelación ante el TEPJF. Además, se presentaron 15 Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

Los motivos de la impugnación fueron diversos y dieron pie a la Sentencia de Sala Superior del TEPJF identificada como SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS, en la que se estudia de fondo los agravios que se resumen en el siguiente cuadro, el cual contempla tanto los recursos impuestos por paridad de género en las candidaturas, como por la cuota indígena.



Tabla 4.6 Impugnación SUP-RAP-726/2017  
Y ACUMULADOS

Agravio	Decisión de sala superior del TEPJF	Razonamiento
El INE carece de facultades para expedir lineamientos a través de los cuales estableció acciones afirmativas en materia de paridad de género y voto indígena	Infundado	El INE cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales, para establecer acciones afirmativas de género e indígenas, a través de los lineamientos. Atribuciones sustentadas en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, numeral 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y 2° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
Violación al artículo 105 de la constitución federal, al haber reformado normas sustantivas en materia electoral, fuera del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral.	Infundado	Los lineamientos controvertidos constituyen una instrumentación accesoria y temporal, que únicamente precisa cómo los partidos políticos deben cumplir con su obligación de presentar candidaturas.
Vulneración al principio de autorregulación y autodeterminación toda vez que los procedimientos para la selección de precandidatos y Candidatos a cargos de elección popular forman parte de la vida interna de los partidos políticos. PVEM	Infundado	Por disposiciones constitucionales, convencionales y legales, los partidos políticos están obligados, a garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas de legisladores federales y potencializar la inclusión de las comunidades indígenas en la integración de los órganos legislativos.



Agravio	Decisión de sala superior del TEPJF	Razonamiento
Indebida fundamentación y motivación del acuerdo INE/508/2017 PVEM	Infundado	Los lineamientos controvertidos, están debidamente justificados e indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto.
Transgresión al principio de certeza jurídica, al desconocer la aprobación que ya había efectuado el propio INE del método de selección de candidatos de los partidos actores. PVEM	Infundado	Los lineamientos no constituyen una modificación a los métodos para la postulación de candidaturas de los partidos políticos, sino únicamente se traducen en reglas que modulan la forma en cómo tales postulaciones deben integrarse. Tuvieron conocimiento con una antelación de ciento treinta y siete días naturales para ajustar métodos de selección.
Desproporcionalidad de la negativa de registro de candidaturas por no cumplir con los criterios de paridad de género. PVEM	Infundado	Es deber del Estado Mexicano de respetar y hacer efectivo el principio de paridad de género y la inclusión de personas indígenas en la postulación de legisladores federales.
Inconstitucionalidad de la cuota indígena implementada por el INE, se pretende privilegiar a una minoría (los autoadscritos como indígenas), en detrimento del derecho de representación de la mayoría de la población. PVEM	Infundado	Las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se autoadscriben como indígenas, dimanen de una interpretación progresiva, teleológica, y sistemática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.





Agravio	Decisión de sala superior del TEPJF	Razonamiento
Los lineamientos implementados no reúnen los requisitos para ser considerados acciones afirmativas, van más allá de lo que prevé la Constitución y la legislación secundaria en la materia	Infundado	Las medidas de los Lineamientos son temporales, proporcionales, razonables y objetivas por lo que sí son medidas afirmativas y están dirigidas a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
Violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas. La acción debe ser ampliada a todo el territorio nacional y no sólo a los distritos determinados por el INE. PES	Infundado	El núcleo esencial del derecho de las personas indígenas a ser incluidos en las fórmulas para acceder al cargo de Diputado federal (mayoría relativa), en al menos doce de los veintiocho Distritos electorales, lo constituye la participación efectiva, en razón de las zonas que concentran un mayor número poblacional de comunidades originarias
Insuficiencia de la medida pues limita la participación política indígena al circunscribir la acción afirmativa a 12 de los 28 distritos electorales y no en los 28. Exigir mayores requisitos, pues no basta su adscripción. Exigir consulta al afectar a dichas comunidades. JDC	Parcialmente fundados	Se debió optimizar dicha medida al reconocer que trece distritos concentran el mayor número de población que corresponde a ese grupo social y no dejar al libre arbitrio de los partidos escoger aleatoriamente los distritos en los que postularán. Se debe garantizar que quienes resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas mediante elementos objetivos donde se acredite el vínculo del candidato con la comunidad.



Agravio	Decisión de sala superior del TEPJF	Razonamiento
Violación al principio propersona PT	Inoperante	No reúne los requisitos mínimos de causa que permitan a Sala Superior darle respuesta, en los términos que pretende.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Sentencia del TEPJF SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS.

Entre los temas relevantes de la sentencia destaca que Sala Superior del TEPJF consideró que sólo en distritos con más del 60% de población indígena se debían postular candidaturas de este corte, por lo que definió 13 distritos que cumplieran con esta característica y no los 12 que habían sido propuestos por el INE inicialmente.

Una diferencia sustancial entre el Acuerdo del INE/CG508/2017 y la Sentencia, es que Sala Superior del TEPJF garantizó la presencia de personas indígenas en esos 13 distritos y no sólo que entraran en la contienda electoral como lo preveía el Acuerdo del INE. Es importante señalar que la sentencia de Sala Superior conservó la postulación paritaria en estos 13 distritos.

Tabla 4.7 Distritos con más de 60% de población indígena

Nombre de la entidad	Distrito Aprobado	% de Población Indígena
Chiapas	1	75.31
Chiapas	2	75.31
Chiapas	3	84.24
Chiapas	5	73.68
Chiapas	11	61.13
Guerrero	5	75.41

Nombre de la entidad	Distrito Aprobado	% de Población Indígena
Hidalgo	1	72.34
Oaxaca	2	63.81
Oaxaca	4	60.42
San Luis Potosí	7	72.57
Veracruz	2	70.7
Yucatán	1	79.04
Yucatán	5	83.72

**Fuente:** Sentencia del TEPJF SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS.

Por otro lado, el Tribunal exigió autoadscripción calificada de las y los postulantes, la cual podía ser demostrada con elementos objetivos que determinen el vínculo que la o el candidato tiene con su comunidad. Los medios de prueba señalados en la sentencia fueron los siguientes:

- ▶ *Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado*
- ▶ *Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado*
- ▶ *Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.*

Dispuso, además, que para acreditar el vínculo con la comunidad, se debía asumir una perspectiva intercultural. Es decir, que la pertenencia podía resultar de constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad.

La sentencia es por demás importante, pues da pie a una reflexión sobre la categoría indígena, la autoadscripción, la autoadscripción calificada y las formas de probar los vínculos con las comunidades, temas que se complejizan y deben analizarse en un escenario de diseño de posibles medidas afirmativas para dicha población que podrían ser puestas en marcha en México. El siguiente apartado aporta algunas reflexiones sobre estos temas con el objetivo de ampliar el diálogo y entendimiento de sus implicaciones.

## La identidad indígena y la pertenencia a comunidades, algunas reflexiones

Tal como lo señala la lingüista, escritora y activista de la comunidad mixe, Yásnaya Elena Aguilar Gil, la categoría indígena es ajena a las propias comunidades originarias. "...Es una categoría política transitoria e históricamente determinada... en la mayoría de las lenguas indígenas esa palabra ni siquiera existe" (Tovar, 2019). Sin embargo, para el Estado mexicano "lo indígena" se convirtió en una clasificación importante para determinar, entre otros temas, políticas públicas, programas, estrategias e identificación de dichos pueblos, que como lo señala el origen de la palabra en latín, habían "nacido allí" o eran "originarios".

Dicha categoría ha servido para identificar estas comunidades frente a los Estados, no obstante, cada país ha determinado de forma diferente quién es y quién no es una persona perteneciente a una comunidad indígena. Por ejemplo, en Estados Unidos, cuya población indígena tiene tratos diferenciados, para que una persona sea considerada parte de esa comunidad tiene que ser miembro de una de las 573 tribus reconocidas por el gobierno federal (Register, 2019), y mediante una ecuación matemática se determina la cantidad de "sangre indígena" que tiene el individuo. Esto derivado de los registros originales de censos de finales del siglo XIX.

Una vez corroborada la línea sanguínea, el Departamento del Interior expide un "Certificado de Sangre India", llamado CDIB por sus siglas en inglés, el cual prueba la pertenencia a dicha comunidad. Es interesante que, por ejemplo, en casos de adopción, se debe demostrar el grado de sangre india del progenitor natural para que éste pueda ser considerado

indígena. También resulta importante que este parámetro impacta en acciones como los casamientos y la procreación de hijos, pues cada tribu tiene reglas establecidas sobre el porcentaje de sangre que se requiere para ser ciudadano o ciudadana indígena (Maher, 2018). Hay casos donde la pertenencia indígena se demuestra a través de estudios de ADN que indican si una persona puede o no considerarse así.

La identidad indígena en México se reconoce -en la mayoría de los casos- por autoadscripción, basta con que alguien se identifique como indígena para que el Estado así lo reconozca. Este parámetro está previsto, como se mencionó, en la Constitución Política y en los Censos Poblacionales oficiales. No obstante, para inscribirse en algunos programas sociales o acceder a ciertas becas, se solicita hablar una lengua indígena o tener algún documento oficial que acredite, ratifique o informe la calidad indígena, el cual debe ser emitido por alguna autoridad federal, estatal, municipal o ejidal. Tal es el caso de los Programas de Fortalecimiento Académico para Indígenas que ofrece el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, 2019).

En el país resulta sumamente riesgoso constreñir la identidad indígena a la lengua, pues como han demostrado los Censos Poblacionales, son menos personas las que hablan lenguas indígenas que las que se identifican como tal. El proceso de mestizaje tuvo como consecuencia que el español se considerara por mucho tiempo el idioma oficial y no fueron pocas las lenguas indígenas que desaparecieron a través de las generaciones, como producto de las políticas de homogenización de la población mexicana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas 60% de las lenguas mexicanas están en riesgo de desaparecer (Osorio, 2012).

Tabla 4.7 Población indígena que se autoreconoce así vs la que habla lengua indígena

Población nacional que se autoreconoce indígena	Población que habla lengua indígena	Diferencia
25 694 928	7 382 785	18,312,143□

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015



Dadas las consideraciones anteriores se puede afirmar que la identidad indígena no es algo probable, pues refiere una característica personal, como lo es, por ejemplo, la preferencia sexual o la identidad de género. No obstante, lo que sí es posible conocer es la pertenencia de las personas a comunidades indígenas, que asuma como propios rasgos sociales y pautas culturales que caracterizan a los miembros de dichos pueblos.

En este sentido, valdría la pena cuestionarse ¿qué institución podría corroborar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena? Esta pregunta resulta trascendente, sobre todo en un contexto como el mexicano, en el que se están diseñando medidas afirmativas pensadas a favor de dichos pueblos y comunidades. Si bien la categoría indígena en México ha estado asociada a la discriminación estructural, cuando se piensa en un posible beneficio, podrían resultar personas que no pertenecen a estas comunidades y que quieran ser beneficiarios de dichas acciones.

En seguimiento a la Sentencia TEPJF SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS dictada por el TEPJF, en la que se establece la exigencia de la autoadscripción calificada, es necesario definir quién o qué institución puede determinar dicho vínculo. Para ello vale la pena recordar que el reconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se sustenta en la legitimidad de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

En relación con ello, deben ser las propias comunidades indígenas las que determinen dicho vínculo a través de las instituciones que reconocen. Hay entidades como Oaxaca que han sido pioneras en la materialización de derechos indígenas, y justamente este estado podría servir de ejemplo respecto a la mejor forma de materializar la autoadscripción calificada en el caso de medidas afirmativas para personas indígenas.

Por mandato de la constitución local, el IEEPCO debe elaborar un Catálogo General de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos que permite conocer las normas indígenas, el conjunto del sistema que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias. Para su elaboración se consulta a los 417 municipios que se rigen por dicho sistema, para que informen sobre la forma de organización y desarrollo de las comunidades.



La figura central de los Sistemas Normativos Indígenas es la Asamblea General Comunitaria, que es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones. La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) señala que los acuerdos de la asamblea deberán ser reconocidos y respetados por el Estado. La Asamblea se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades, y puede sesionar de manera conjunta. Es decir, todas y todos los ciudadanos del municipio pueden reunirse en la cabecera, o bien de manera separada en cada comunidad.

La Asamblea Comunitaria es una de las instituciones que podría validar el vínculo que la o el candidato tiene con su comunidad. Vale la pena decir que en todos los estados con presencia indígena debería haber esfuerzos similares a los de este Catálogo, que permitan conocer cuáles son las instituciones reconocidas por las propias comunidades indígenas, para que los institutos electorales tengan conocimiento de quién podría emitir algún tipo de documentación que acredite la pertenencia.

En estados como Chiapas, a pesar de que sólo un municipio se rige foralmente por Sistemas Normativos Indígenas (Oxchuc<sup>7</sup>), existen Asambleas Comunitarias donde se eligen las candidaturas que posteriormente presentarán los partidos políticos. Esto quiere decir que hay una especie de mezcla entre ambos sistemas. Por tanto, en entidades como esta también hay instituciones ampliamente reconocidas, legítimas y funcionales. No obstante, no en todos los estados son reconocidos ni se cuenta con información al respecto, por lo que valdría la pena que previo al proceso electoral se consulte a las comunidades indígenas y se genere una base de datos que auxilie en la verificación de documentos.

Vale la pena apuntar que en los municipios indígenas existen cargos comunitarios, por ejemplo Topil, Mayor, cargos religiosos como las Mayordomías y civiles que son las y los integrantes de los ayuntamientos. Todos ellos

---

7 En enero de 2019, se realizó la Consulta en el municipio maya tzeltal de Oxchuc, Chiapas, para determinar si procedía o no cambio de régimen de partidos políticos a Sistemas Normativos Indígenas. El 59.18 % decidió adoptar el régimen de Sistemas Normativos Indígenas. El 13 de abril del mismo año se eligieron autoridades bajo dicho sistema, en la Asamblea participaron 11 mil 921 ciudadanos, ciudadanas y representantes, de 115 comunidades y 14 barrios. La autoridad electa quedó integrada de manea paritaria por ocho mujeres y siete hombres.



confluyen en complejas estructuras y entramados sociales, por lo que se debería definir, entre otras cosas, si las y los integrantes de un ayuntamiento pueden o no acreditar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena y, de ser así, qué integrantes pueden hacerlo.

El tema es relevante toda vez que el INE tuvo que implementar la sentencia de Sala Superior y recabar los documentos para realizar el registro de las y los candidatos indígenas en los 13 distritos en donde así se exigió. Las solicitudes de registro contienen las constancias con las que las y los candidatos acreditaron su vínculo con alguna de las comunidades indígenas. Estos documentos forman parte de los expedientes.

Con el único objetivo de mejorar este procedimiento, se realiza una clasificación de las documentales presentadas por los y las candidatas, haciendo una propuesta para su mejor análisis en posteriores procesos electorales, sobre todo a la luz de que dicha acción afirmativa puede ser replicada, con sus respectivas adecuaciones con base en las entidades, en los procesos electorales en puerta.

## **Propuesta de tipología para la documentación presentada con el objetivo de acreditar autoadscripción calificada**

De conformidad con la sentencia reconocida en el expediente SUP-RAP-726/2017 de la Sala Superior del TEPJF, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos o coaliciones debieron postular para cumplir con la acción afirmativa, fórmulas de personas que, vía autoadscripción calificada, se identificaran como indígenas en los siguientes Distritos Electorales Federales. La mitad de los espacios tenían que ser para hombres y la mitad para mujeres. Es relevante dicha medida por el contexto de discriminación que enfrentan las mujeres de estas comunidades al ser excluidas de los espacios de toma de decisiones.





Tabla 4.8 Distritos con más del 60% de población indígena

Entidad	Distritos
Chiapas	1, 2, 3, 5 y 11
Guerrero	5
Hidalgo	1
Oaxaca	2, 4
San Luis Potosí	7
Veracruz	2
Yucatán	1, 5

**Fuente:** Acuerdo INE/CG299/2018

En estos distritos, los partidos políticos debieron acreditar el vínculo que tienen las y los candidatas con su comunidad. Para ello, presentaron diversos documentos expedidos por diferentes instituciones. Algunos optaron por remitir más de un documento. La DEPPP del INE constató este hecho y, de acuerdo con el Acuerdo INE/CG299/2018, ésta expuso que los partidos políticos cumplieron a cabalidad con las disposiciones señaladas.

La DEPPP determinó como criterios para corroborar la veracidad de las constancias que éstas indicaran nombre de la o el candidato; que tuvieran sello original de la institución; la firma que corresponda con el registro; así como que se tratara de documentos originales, no aceptando copias fotostáticas. De acuerdo con la información proporcionada, se capacitó al personal para que en el momento de recibir las constancias se corroboraran dichos elementos. La base de datos proporcionada por el INE, para la Jornada Electoral del 1 de julio, indica que se presentaron 81 aspirantes propietarios y suplentes<sup>8</sup>.

Para el análisis de la documentación presentada por las y los candidatos que contendieron en los 13 distritos indígenas<sup>9</sup>, se realizó una clasificación

<sup>8</sup> No es un número par ya que en el Distrito 5 de Chiapas, el propietario renunció a la candidatura y no fue sustituido por la coalición Todos por México.

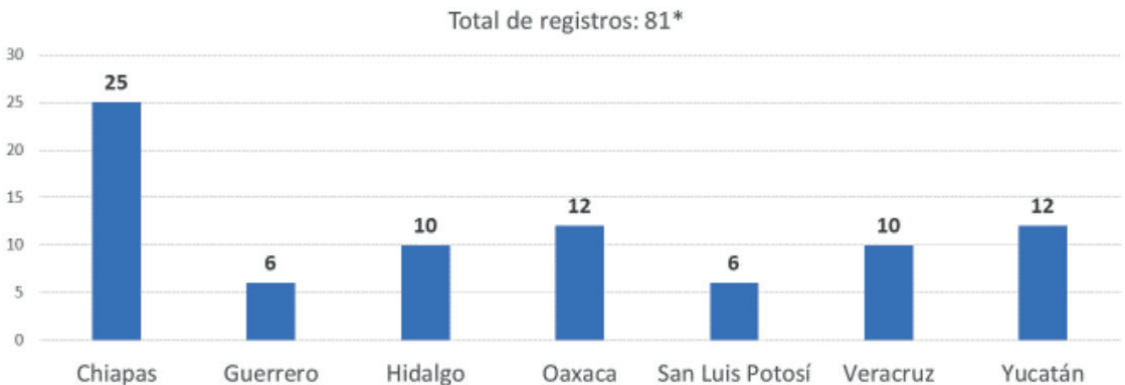
<sup>9</sup> Para la Jornada Electoral del 1 de julio se presentaron 81 aspirantes, la presente investigación tuvo acceso a las documentales de 77 expedientes digitalizados, quedando pendiente un expediente de Hidalgo del Distrito 1 y tres de Yucatán de los distritos 1 y 5.



en tres rubros: 1) constancias expedidas por instituciones reconocidas como parte de los Sistemas Normativos Indígenas (tomando en referencia el Catálogo General de Municipios de Oaxaca); 2) documentos de instituciones externas a dichos sistemas; y 3) constancias expedidas por autoridades del Ayuntamiento, porque si bien éstas pueden ser parte de los Sistemas Normativos, sobre todo en los municipios de Oaxaca, no se cuenta con información sobre el resto de los estados. Por este motivo, colocó en una categoría distinta.

Las gráficas que se presentan en este apartado corresponden a la base de datos que se creó con cada expediente de las y los candidatos registrados. Dicha base de datos fue entregada al INE como parte de los productos de la investigación.

### Gráfico 4.3 Candidaturas indígenas Proceso Electoral Ordinario 2017-2018



\* No es un número par, ya que en el Distrito 5 de Chiapas, el propietario renunció a la candidatura y no fue sustituido por la coalición Todos por México.

Al hacer la revisión de cada documento se identificó que las instituciones que son reconocidas como parte de los Sistemas Normativos Indígenas y que expidieron algún tipo de documento para acreditar la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas son: Asamblea Comunitaria, Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, Juez Rural Municipal, Agente Municipal, Mayordomía y Agencia de Policía.



Entre las instituciones externas encontramos Asociaciones Civiles, Sociedades Productiva, Confederaciones, Sociedades Cooperativas, Sociedades Civiles, una emisora de radio y una escuela primaria. Sobre las autoridades de los Ayuntamientos, que de igual forma expidieron constancias se encuentran: Presidencias Municipales, Secretarías Municipales, la Sindicatura, Delegación Municipal, Juez Auxiliar, una Dirección y un Centro Cultural. También se presentó una constancia expedida por el Gobierno de un Estado.

En los siguientes cuadros se hace una breve descripción de cada una de las instituciones referidas.

Tabla 4.8 Instituciones reconocidas en Municipios de Sistemas Normativos Indígenas

<b>Asamblea Comunitaria</b>	Es el órgano máximo de decisión donde deliberan las y los integrantes de las comunidades. Ninguna decisión importante puede tomarse fuera de la asamblea comunitaria y sin llegar a un acuerdo unánime de las personas reunidas. El modo de deliberación corresponde al de la palabrería (Recondo, 2013).
<b>Comisariado Ejidal</b>	Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes (Diputados C. d., Ley Agraria, 2018).
<b>Agencia Municipal</b>	Categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal. Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes (LOM, 2013).
<b>Mayordomía</b>	Parte del sistema de cargos que es una forma de organización social y política que se dio en las comunidades indígenas de México en donde los ciudadanos deben prestar sus servicios a la comunidad, el mayordomo adquiere la responsabilidad de financiar la fiesta del santo patrón (García & García, 2013).

**Fuente:** Elaboración propia con información de distintas dependencias



Tabla 4.9 Instituciones externas a los Sistemas Normativos Indígenas

<p><b>Asociación Civil</b></p>	<p>Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación (Diputados C. d., Código Civil Federal, 2019)</p>
<p><b>Confederación</b></p>	<p>Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, éstas deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Diputados C. d., Ley Federal del Trabajo, 2012)</p>
<p><b>Organización de la Sociedad Civil</b></p>	<p>Agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios (INDS, 2018).</p>
<p><b>Estación de Radio</b></p>	<p>Medio de comunicación masivo que permite una interacción entre los encargados de la transmisión y el público, el fin es lograr una radiodifusión que se define como el conjunto de técnicas de emisión de ondas hertzianas que permiten la trasmisión de palabras y sonidos (Gil, 1989)</p>
<p><b>Escuela Primaria</b></p>	<p>Institución destinada a la enseñanza que proporciona conocimientos que se consideran básicos en la alfabetización (SEP, 2019)</p>
<p><b>Sociedad Cooperativa</b></p>	<p>Forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (Diputados C. d., Ley General de Sociedades Cooperativas, 1994).</p>



## Tabla 4.10 Instituciones que conforman el Ayuntamiento

Ayuntamiento	Órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, está conformado por Presidencia, Sindicatura y Regidurías (INAFED, 2019).
--------------	--

**Fuente:** Elaboración propia con información de distintas dependencias

Otro hallazgo es que no todas los candidatos y candidatas presentaron documentos que indicaran a qué comunidad indígena pertenecían, si hablan o alguna lengua indígena y las acciones concretas que realizaban dentro de la comunidad o cuál era el vínculo con estas, por lo que era sumamente complicado que la autoridad electoral determinara si las personas en efecto eran o no parte de una comunidad indígena.

## Análisis de la documentación por entidad federativa

### Chiapas

Esta entidad tuvo el mayor número de registros de candidaturas (propietarias y suplentes). En total se presentaron 25 candidaturas, correspondientes a los distritos 1, 2, 3, 5 y 11. Del análisis de la documentación se puede observar que la mayoría de las constancias presentadas fueron expedidas por instituciones reconocidas en los Sistemas Normativos Indígenas. Se verificaron 13 constancias de Comisariados Ejidales; seis de Agentes Municipales; cinco del Consejo de Vigilancia; una de Juez Rural; y una más de Asamblea Comunitaria. Es relevante que no se registró alguna constancia expedida por figuras del Ayuntamiento. Respecto a las instituciones externas las que más expidieron constancias fueron Asociaciones Civiles con 12; Confederaciones, que presentaron cinco; Sociedades Civiles con cuatro; y una Sociedad Cooperativa.

Nueve candidatos y candidatas no mencionaron a qué grupo indígena pertenecen y casi la totalidad de aspirantes (23 de los 25) tampoco indicaron si hablan una lengua indígena. Los grupos étnicos mencionados fueron



Tzotzil (7), Tzeltal (6), Tojolabal (2) y Chol (1). Es relevante, en términos de representación, que se indiquen los datos de pertenencia a la comunidad y si se habla o no alguna lengua indígena.

En dicha entidad surgió un caso en el que una Asociación Civil acreditó a la candidatura propietaria. Sin embargo, el documento fue expedido por la candidatura suplente de la misma fórmula en calidad de Presidenta de la Asociación. Este hecho fue corroborado por la firma en los documentos y los nombres en las acreditaciones. Ello no implica necesariamente que se trate de un documento apócrifo, pero sí es un elemento de análisis de la complejidad de aceptar constancias expedidas sólo por Asociaciones Civiles.

También es relevante exponer que se presentó un Acta de Asamblea Comunitaria donde se reconoce la trayectoria de una de las candidatas y se otorga el reconocimiento de la comunidad para poder competir en la contienda electoral. Dicha Asamblea fue convocada por el Comité de Educación que, de acuerdo con el documento, es la máxima autoridad en la localidad. Este dato da cuenta de la diversidad de los Sistemas Normativos en las entidades y dentro de los propios municipios, así como de la relevancia de contar con más información sobre el funcionamiento de éstos.

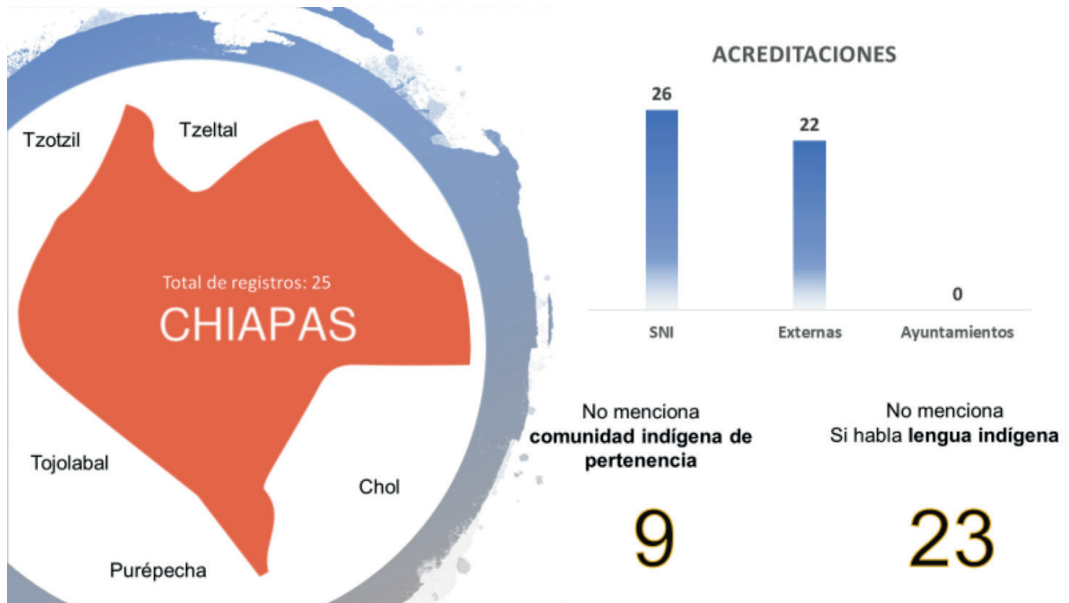
Tabla 4.11 Documentos de acreditación Chiapas

Chiapas Total de Registros: 25					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento/ Gobierno	
Asamblea Comunitaria	1	AC	12	Sin registro	0
Comisariado Ejidal	13	Confederación	5		
Consejo de Vigilancia	5	Sociedad Cooperativa	1		
Juez Rural Municipal	1	Sociedad Civil	4		
Agente Municipal	6				

Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE



## Gráfico 4.4 Análisis Chiapas



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

### Guerrero

En esta entidad se presentaron seis registros de candidaturas (propietarias y suplentes) correspondientes al Distrito 5. La mayoría de las constancias (5) fueron expedidas por Asociaciones Civiles. También se identificó un número importante de documentos provenientes de instituciones del ayuntamiento; dos de Presidentes Municipales; una de un síndico; y una del titular de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas.

En cuanto a instituciones reconocidas por Sistemas Normativos indígenas, se encontró una Acta de Asamblea comunitaria en la que se dice apoyar la candidatura del interesado. Dicha acta fue firmada por el Comisariado Auxiliar propietario y suplente, aunque no se incluye la lista de participantes en la misma, ni se menciona el método de elección ni si el punto fue sometido a votación.

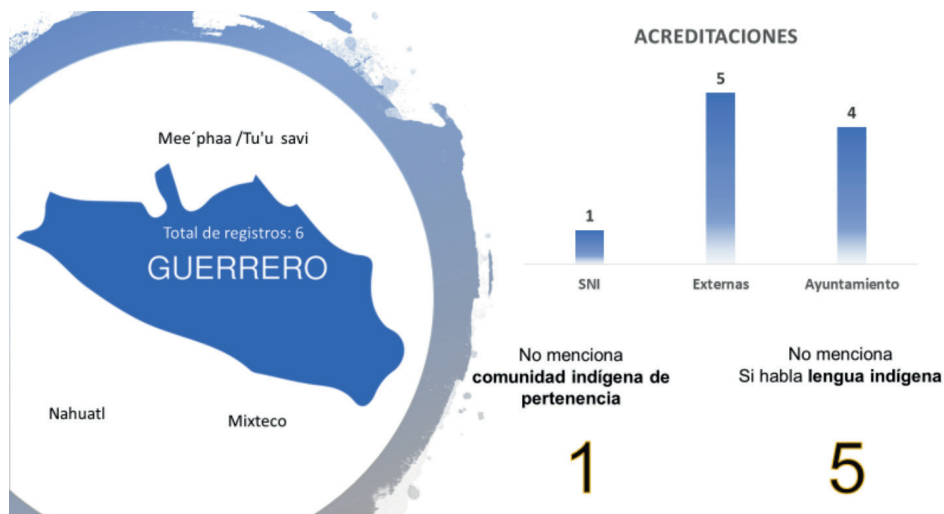
Sólo un candidato no mencionó a qué comunidad indígena pertenece. No obstante, cinco de los seis candidatas y candidatos no mencionan si hablan alguna lengua indígena. Sólo un candidato mencionó hablar mixteco. Es importante mencionar que las y los aspirantes presentaron documentación diferente.

Tabla 4.12 Documentos de acreditación Guerrero

Guerrero Total de Registros: 6					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento/ Gobierno	
Asamblea Comunitaria	1	AC	5	Gobierno del Estado	1
				Presiente Municipal	2
				Síndico	1

Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE

Gráfico 4.5 Análisis Guerrero



Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.



## Hidalgo

Se presentaron 10 registros de candidaturas (propietarias y suplentes) correspondientes al Distrito 1. Nueve registros contaban con documentales de la pertenencia a comunidades indígenas mientras que un registro no contenía los datos necesarios para el análisis.

La documentación fue expedida en su mayoría por figuras del Ayuntamiento, en específico Delegados Municipales (7). También se registraron tres documentos de Asociaciones Civiles y dos de Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos, una de Comisariado Ejidal y una del Consejo de Vigilancia.

La mayoría de los registros de candidaturas refieren la comunidad indígena a la que pertenecen, señalando a la etnia Náhuatl en siete de los 10. Sólo la mitad de las y los aspirantes dijeron hablar una lengua indígena, indicando de igual forma el Náhuatl.

A diferencia de otras entidades, en Hidalgo no se encontró ningún registro de candidatura propietaria y suplente que fuera expedido por la misma institución. Es decir, todas las constancias fueron realizadas por separado por diversas fuentes.

Tabla 4.13 Documentos de Acreditación Hidalgo

Hidalgo Total de Registros: 10 Documentación: 9					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento	
Comisariado Ejidal	1	AC	3	Delegado Municipal	7
Consejo de Vigilancia	1				

**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE



## Gráfico 4.6 Análisis Hidalgo



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

### Oaxaca

En este caso se presentaron 12 registros de candidaturas (propietarias y suplentes) correspondientes a los distritos 2 y 4. En cuanto a la documentación presentada, se puede observar que la mayoría de las constancias fueron expedidas por instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas (7) y por Ayuntamientos (7). Entre las instituciones reconocidas por Sistemas Normativos que expidieron constancias se encuentran tres Agencias Municipales, dos Comisariados Ejidales; una Mayordomía; y una Agencia de Policía.

Oaxaca es uno de los estados en los que el Ayuntamiento podría considerarse como una institución reconocida por Sistemas Normativos Indígenas. Por ejemplo, observamos el caso en el que un Presidente Municipal expidió la constancia al candidato reconociendo su labor como Mayordomo. La mayordomía no es un cargo civil, sino religioso. No obstante, para homologar la información se conserva la misma clasificación que en el resto de las entidades.

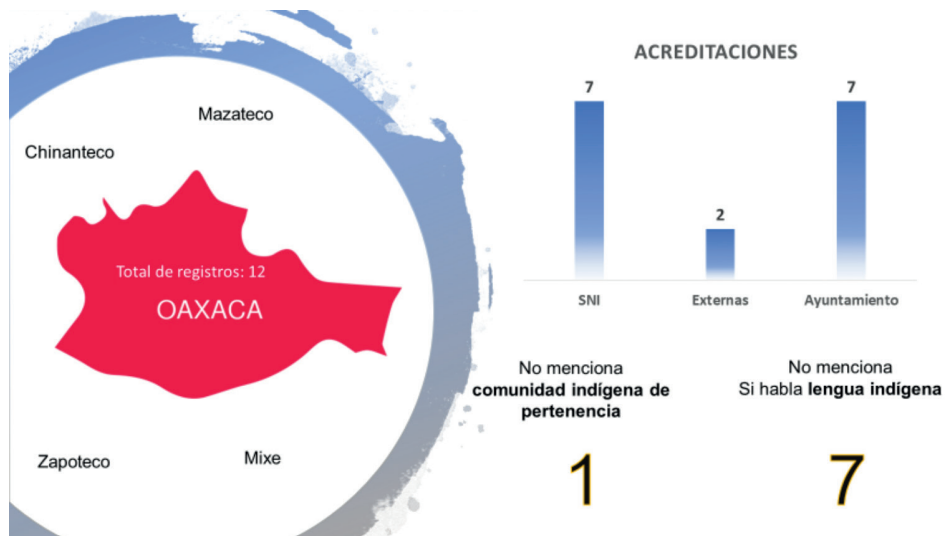
Sólo una de las 12 candidaturas no menciona a qué comunidad indígena pertenece. El resto indicó ser Mazateco (4), Chinanteco (1), Zapoteco (4) y Mixe (2). En cuanto a la lengua que hablan, siete personas no dieron información al respecto y cinco indicaron hablar Mazateco, Chinanteco y Mixe.

Tabla 4.14 Documentos de Acreditación Oaxaca

Oaxaca Total de Registros: 12					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento	
Comisariado Ejidal	2	AC	2	Secretaria Municipal	4
Mayordomía	1			Presidencia Municipal	3
Agencia Municipal	3				
Agencia de Policía	1				

**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE

Gráfico 4.7 Análisis Oaxaca



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

### San Luis Potosí

Se analizaron seis registros de San Luis Potosí (propietarios y suplentes) correspondientes al distrito 7. Ocho constancias fueron expedidas por instancias reconocidas por los Sistemas Normativos Indígenas, como Comisariados Ejidales (6) y Consejos de Vigilancia (2). En cuanto a instituciones externas, se registraron dos constancias de Asociaciones Civiles y dos de Sociedades de Producción Rural. Las constancias de figuras dentro del Ayuntamiento fueron firmadas por la Dirección de Asuntos Indígenas (2), el Delegado Municipal (4) y el Juez Auxiliar (4).

En dicho estado se identificó una acreditación relevante, pues dos de las constancias (propietario y suplente) fueron expedidas por una Asociación Civil. Sin embargo, en el documento se especifica que la constancia incluye del testimonio y aval de las autoridades tradicionales. En concreto, se observan sellos y firmas del Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, el Delegado Municipal y el Juez Auxiliar. En ese sentido, a diferencia de otros casos, la constancia fue expedida por una AC, pero con el aval de las autoridades reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas.

Todas las candidaturas en esta entidad refirieron a qué comunidad indígena pertenecen, destacando la Náhuatl (5) y la Tenek (1). Respecto de la lengua que hablan, dos no hicieron mención y el resto indicaron hablar Nahuatl (3) y Tenek (1). Cuatro de los seis candidatas y candidatos presentaron la misma documentación; es decir, expedida por las mismas instituciones y con varianza mínima.

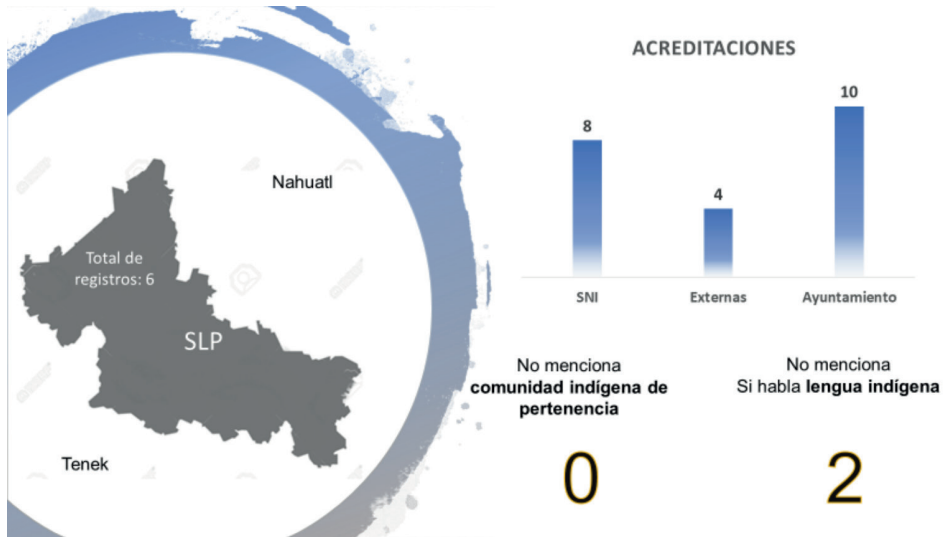
Tabla 4.15 Documentos de Acreditación San Luis Potosí

San Luis Potosí Total de Registros: 6					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento	
Comisariado Ejidal	6	AC	2	Dirección Asuntos Indígenas	2
Consejo de Vigilancia	2	SPR	2	Delegado Municipal	4
				Juez Auxiliar	4

**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE



## Gráfico 4.8 Análisis San Luis Potosí



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

### Veracruz

En el caso de esta entidad, se presentaron 10 registros de candidaturas (propietarias y suplentes) correspondientes al distrito 2. Del análisis de la documentación presentada se puede observar que tres acreditaciones se hicieron por instituciones reconocidas por Sistemas Normativos Indígenas: dos corresponden a Asambleas Comunitarias y una al Comisariado Ejidal.

En el caso de las dos asambleas, los Agentes Municipales de municipios distintos no expedieron la constancia de acreditación, sino que, de acuerdo con el acta remitida, convocaron para que mediante Asamblea se corroborara la pertenencia. Las actas también proporcionan información relevante sobre el desarrollo de las asambleas, estableciendo que acudieron a éstas la mayoría de las familias que integran la comunidad. Indican que durante la asamblea se expuso la trayectoria de los posibles candidatos, las acciones que habían realizado en favor de la comunidad, así como la lengua que hablan. En ambos casos, la votación para acreditar la pertenencia a la comunidad indígena se realizó a mano alzada y por unanimidad, otorgando así dicho reconocimiento.

En cuanto a las instituciones externas que expidieron acreditaciones, se encontraron asociaciones civiles (3), confederaciones (2), una estación de radio y una escuela primaria. Si bien la estación de radio y la escuela primaria no son como tal, instituciones dentro de los Sistemas Normativos Indígenas, en ambos casos se dan elementos para la identificación indígena de los aspirantes, pues refieren la lengua que hablan y el papel que tienen en la comunidad.

Respecto de las constancias expedidas por el Ayuntamiento, se presentaron dos constancias expedidas por un centro cultural. En ambos casos no se indica si los aspirantes hablan una lengua indígena. Aunque sí refieren que pertenecen a la comunidad Nahuatl, tampoco dan elementos para saber en qué sentido apoyan a la comunidad, pues sólo mencionan el trabajo que realizan y que apoyan en dicho centro.

La mitad de las y los aspirantes no indican si hablan lengua indígena, y quienes sí lo refieren hablan Tenek (3) y Nahuatl (2). Es importante señalar que, en Veracruz, todas las y los aspirantes indicaron la comunidad indígena a la que pertenecen: Nahuatl tuvo seis menciones, mientras que Tenek tuvo tres menciones e Ixtle una.

Llama la atención que dos candidaturas propietarias y dos candidaturas suplentes presentaron la misma documentación; es decir, el mismo número de constancias expedidas por las mismas instituciones. En los formatos sólo se modifica el nombre del aspirante, pero pueden considerarse formatos idénticos.

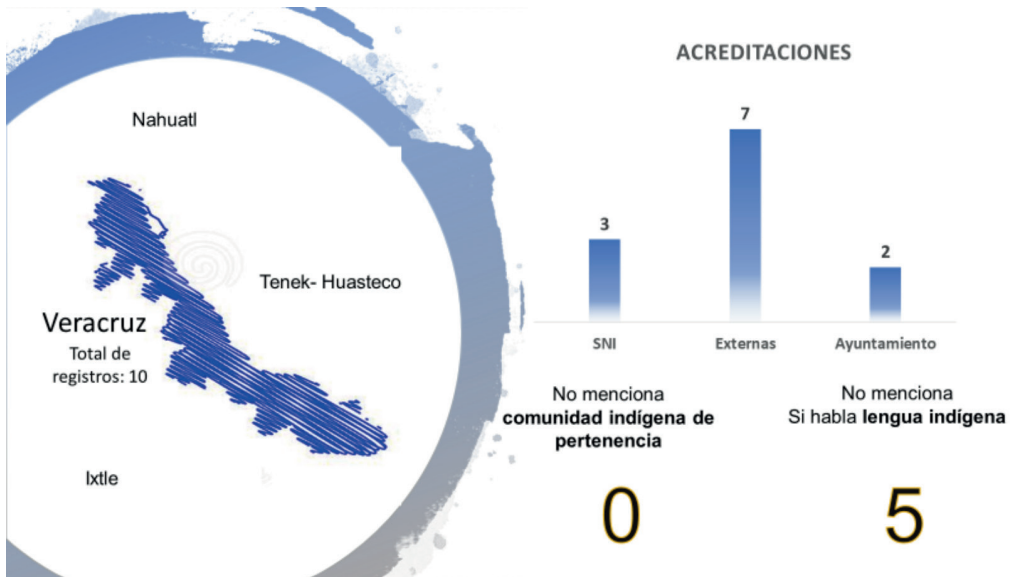
Tabla 4.15 Documentos de acreditación Veracruz

Veracruz					
Total de Registros: 10					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento	
Asamblea Comunitaria	2	AC	3	Centro Cultural	2
Comisariado Ejidal	1	Confederación	2		
		Emisora	1		
		Escuela	1		

Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE



## Gráfico 4.9 Análisis Veracruz



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

### Yucatán

En este estado se presentaron 12 candidaturas correspondientes a los Distritos 1 y 5, no obstante sólo se analizó la documentación de ocho candidatas y candidatos para el análisis. De las constancias que se expidieron se puede observar que la mayoría provienen de instituciones ajenas a Sistemas Normativos: cuatro corresponden a asociaciones civiles; dos a confederaciones; y una a una sociedad cooperativa. Otros siete documentos provienen de instituciones que sí son reconocidas, como comisariados ejidales y presidentes municipales.

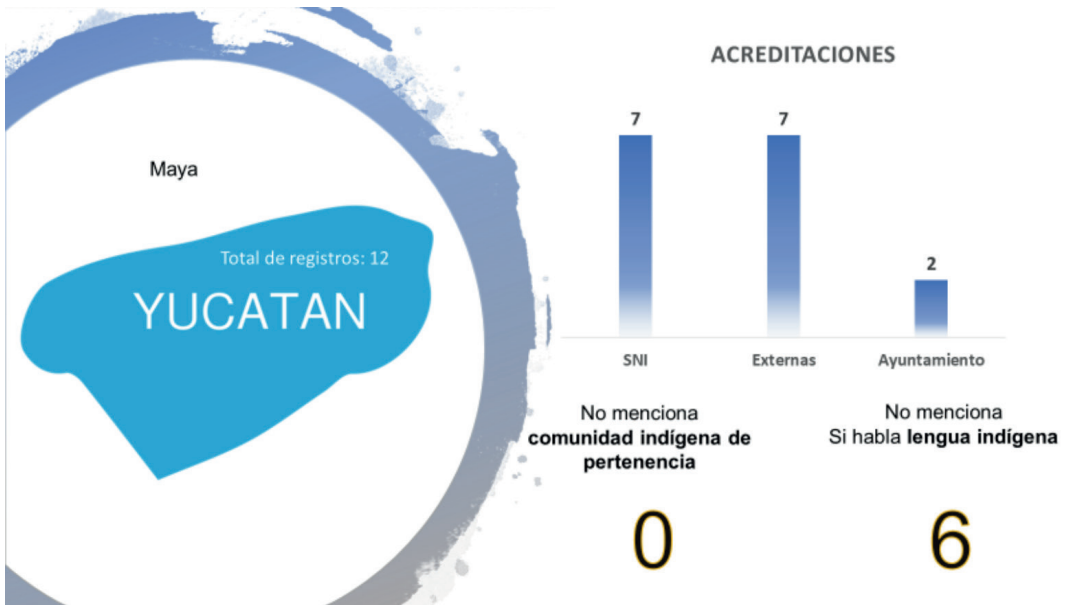
En los ocho registros se establece que la comunidad indígena de la que provienen las y los candidatos es Maya, empero, sólo dos refirieron de manera textual que hablan dicha lengua. En esta entidad, la mayoría de las y los aspirantes presentaron más de un documento para demostrar su pertenencia a la comunidad. Sin embargo, la mayoría (seis de los ocho) se trata de constancias muy similares entre la candidatura propietaria y la candidatura suplente expedidas por la misma institución.

Tabla 4.16 Documentos de Acreditación Yucatán

Yucatán Total de Registros: 12 Documentos: 8					
Instituciones reconocidas en Sistemas Normativos Indígenas		Instituciones Externas		Ayuntamiento	
Comisariado Ejidal	7	Sociedad Cooperativa	1	Presidente Municipal	2
		AC	4		
		Confederación	2		

Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE

Gráfico 4.10 Análisis Yucatán



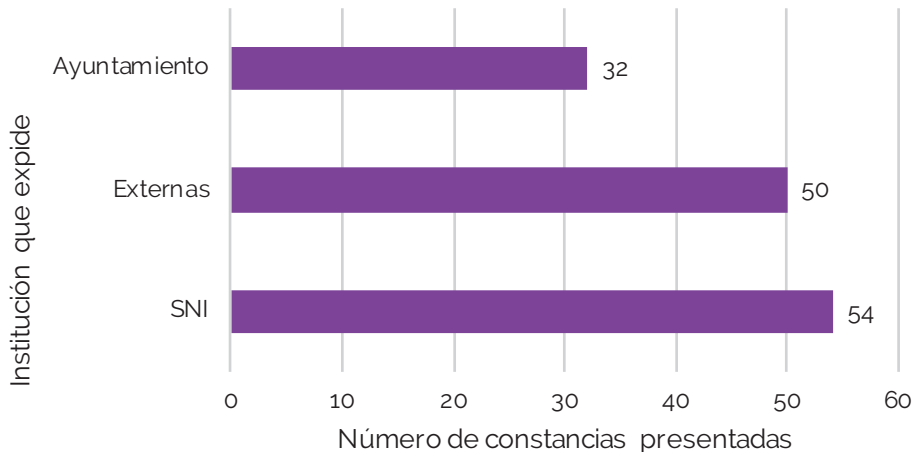
Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.



## Análisis agregado de la documentación

Como se puede observar, son distintas las instituciones que expidieron constancias para acreditar la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades. Los datos agregados refieren que hubo 54 constancias firmadas por instituciones reconocidas por los Sistemas Normativos Indígenas, 50 más de instituciones externas y 32 de alguna autoridad dentro del Ayuntamiento.

Gráfico 4.11 Clasificación de constancias

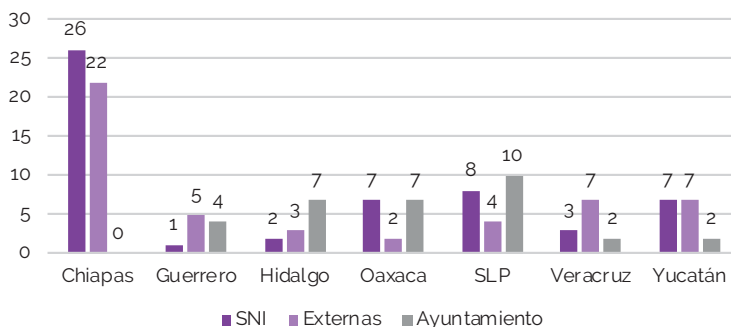


**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

También es posible ver diferencias por entidad federativa. Por ejemplo, en Chiapas no se presentaron constancias expedidas por autoridades del Ayuntamiento sino por instituciones de Sistemas Normativos Indígenas. En contraste, en San Luis Potosí e Hidalgo prevalecieron las del Ayuntamiento para hacer las acreditaciones. En Guerrero y Veracruz hubo más documentos expedidos por instituciones externas que por las otras dos instituciones. Las y los aspirantes de Oaxaca y Yucatán recurrieron a instituciones de Sistemas Normativos como a autoridades del Ayuntamiento.



Gráfico 4.12 Clasificación de Constancias por Entidad



Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

## Acreditaciones de instituciones reconocidas por Sistemas Normativos Indígenas

En Chiapas, Guerrero y Veracruz se presentaron acreditaciones a través de asambleas comunitarias que, como se mencionó, suelen ser la máxima autoridad en los Sistemas Normativos Indígenas. A pesar de ello, muy pocos aspirantes recurrieron a dicha instancia para acreditar su pertenencia. Lo hicieron así apenas cuatro personas; tres hombres y una mujer. En Oaxaca, la Asamblea Comunitaria es una institución ampliamente reconocida. Sin embargo, ninguno de los 12 aspirantes optó por esa vía.

Tabla 4.17 Acreditaciones por Asamblea Comunitaria por entidad, sexo y cargo

Tipo de Acreditación	Entidad	Sexo	Cargo
Asamblea Comunitaria	Veracruz	Hombre	Propietario
Asamblea Comunitaria	Veracruz	Hombre	Suplente
Asamblea Comunitaria	Chiapas	Mujer	Propietaria
Asamblea Comunitaria	Guerrero	Hombre	Propietario

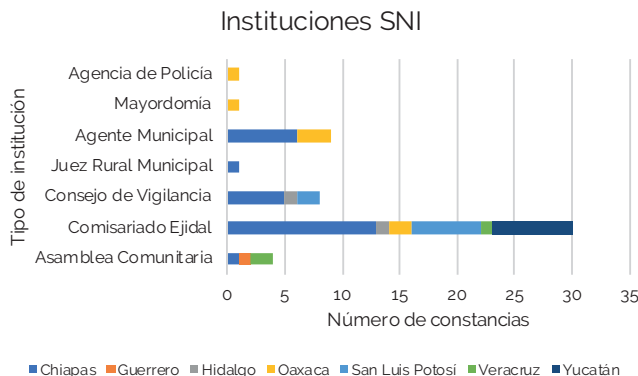
Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

Es importante mencionar que convocar a una Asamblea Comunitaria implica mucho más trabajo de organización, pues hay que expedir convocatoria, citar a las personas asistentes, llevarla a cabo e informar mediante el acta respectiva lo acuerdos a los que se llegaron. A pesar de ser un método más complejo, la legitimidad que otorga la asamblea y la representación de las comunidades difícilmente se conseguirá con otra institución.

Las actas de la asamblea permiten conocer la comunidad indígena que realiza las reuniones, los métodos de votación, la deliberación e información relevante para la autoridad electoral, por lo que se deben considerar estas ventajas en los registros. Además de ello, la Asamblea Comunitaria no sólo estaría acreditando la pertenencia indígena de la o el aspirante sino respaldando la propia candidatura indígena.

Entre las instituciones reconocidas por Sistemas Normativos, las que expidieron el mayor número de documentos de acreditación fueron los Comisariados Ejidales. Cabe señalar que se identificaron diversas formas de organización de éstos. En algunos casos sólo firmó el Comisariado, mientras que en otros también se contó con la firma del Consejo de Vigilancia y el Juez Rural. Se registraron 30 constancias expedidas de esta forma, siendo Chiapas (13) y Yucatán (7) las entidades en las que más se recurrió a este método. El Agente Municipal fue otra figura recurrida con nueve documentos expedidos, en su mayoría en Chiapas.

## Gráfico 4.13 Acreditaciones Sistemas Normativos Indígenas

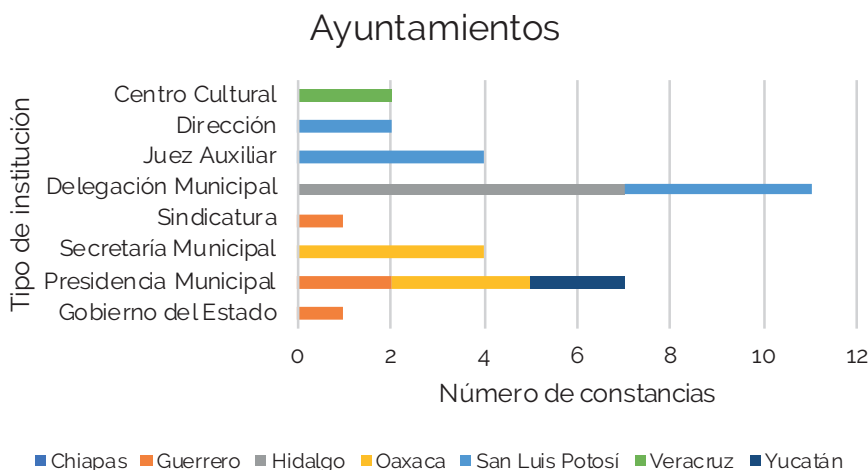


**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

## Acreditaciones de Ayuntamientos

En cuanto a los ayuntamientos que expidieron constancias, fueron distintas las instituciones que firmaron, siendo la mayoría delegados municipales. Las y los candidatos de Hidalgo fueron quienes recurrieron más a esta figura, que en las entidades de Oaxaca, Guerrero y Yucatán. Finalmente, se encontraron constancias de jueces auxiliares y secretarios municipales, quienes también expidieron los documentos respectivos.

Gráfico 4.14 Acreditaciones Ayuntamientos

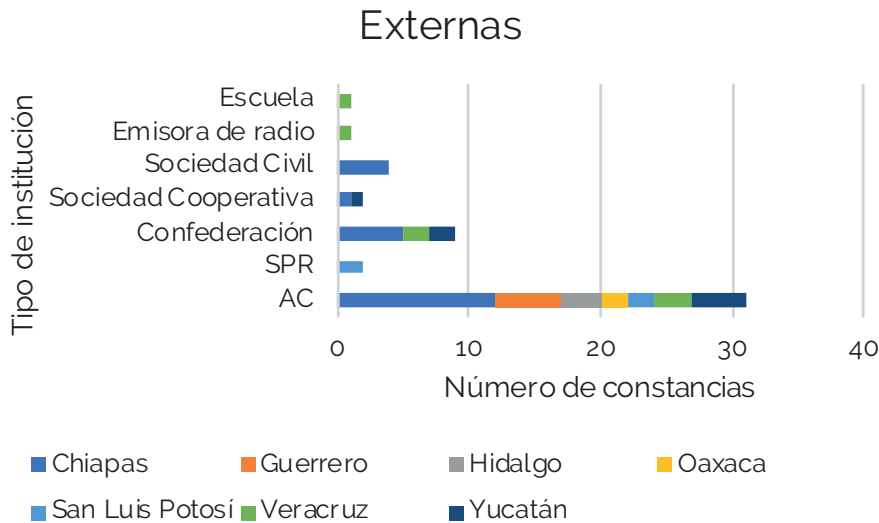


**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

## Acreditaciones Externas

Un rasgo común en todos los estados fue la acreditación a través de Asociaciones Civiles (AC). La mayoría de las AC refiere en su nombre algo relacionado con temas indígenas. Hubo muy pocas que no lo indicaron así, por ejemplo “Valores por México A.C.”, que, según su nombre, no necesariamente tendría un trabajo con dichas comunidades. Otras instituciones externas a los SNI que también expidieron constancias fueron Confederaciones, Sociedades Civiles y Sociedades Cooperativas.

## Gráfico 4.15 Acreditaciones Externas



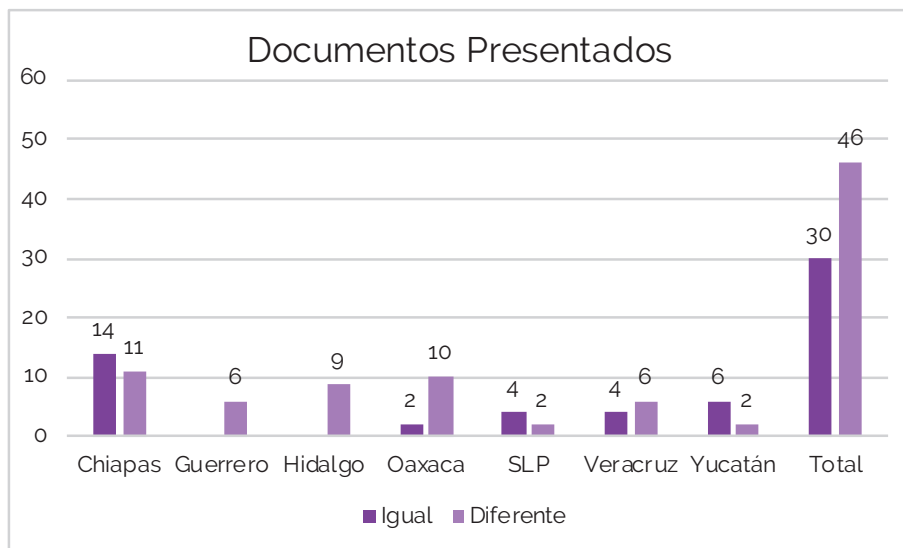
**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE

## Tipos de documentos

Del total de la documentación presentada, llama la atención que hubo un número importante de acreditaciones casi idénticas entre la persona propietaria y la suplente, en las que sólo se modificaba el nombre de la persona y contenía variaciones mínimas en el texto, pero, firmaba la misma persona. Se presentaron 30 documentos iguales y 46 distintos.

Yucatán y Chiapas fueron los estados en los que un mayor número de candidaturas propietarias y suplentes presentaron documentos casi idénticos. Ello no quiere decir de ninguna forma que fueran apócrifos. Sin embargo, si es de destacarse como un hallazgo de la investigación. Por el contrario, en Guerrero e Hidalgo no se presentó ningún documento igual por parte de las y los candidatos.

Gráfico 4.16 Documentación idéntica entre propietario y suplente



Fuente: Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

## Buenas prácticas en las acreditaciones

En el análisis de la documentación presentada se observaron acreditaciones que dan más elementos a la autoridad electoral para corroborar que la o el ciudadano tiene un vínculo con la comunidad. Por ejemplo, se presentó un caso en Chiapas en el que la candidata fue acreditada por una institución reconocida por los Sistemas Normativos Indígenas con un Acta de la Asamblea Comunitaria.

Otro elemento valioso es que se menciona claramente la comunidad indígena a la que la persona pertenece, así como la lengua indígena que habla. De forma adicional, se manifiesta de manera puntual cuáles son las acciones que la persona candidata ha realizado a favor de la comunidad. Todo ello permite a la autoridad electoral corroborar la pertenencia a la comunidad. En ese sentido, estos elementos deben ser compartidos con los partidos políticos para las futuras postulaciones.

Con registros como el mencionado se garantiza que la ciudadanía en dichas circunscripciones vote efectivamente por candidatos y candidatas indígenas que representen los intereses de dicho grupo poblacional.

### Gráfico 4.17 Elementos que permiten a la autoridad electoral corroborar la pertenencia a la comunidad indígena



Constancias expedidas por instituciones externas, como por ejemplo las asociaciones civiles, que además no mencionan a qué comunidad indígena pertenece el o la candidata y dan poca o nula información sobre su contribución a la comunidad, dificultan el trabajo de la autoridad electoral para verificar que efectivamente se trate de personas que pertenecen a una comunidad indígena. Por tanto son preferibles documentos expedidos por las propias instituciones reconocidas por los propios Sistemas Normativos Indígenas.

Es importante que, tal como lo hizo el INE en el PEF 2017-2018, se verifique la existencia de elementos que abonen a la certeza de dichos documentos, como firmas, sellos y que se trate de documentos originales.

Aunado a ello, hay que señalar que si bien Sala Superior del TEPJF dio algunas directrices para verificar autoadscripción calificada "*...los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las*

*autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad...",* identificar las autoridades comunales en cada entidad era una era una tarea casi imposible de cumplir a escasos seis meses de la Jornada Electoral.

## Controversias presentadas en distritos indígenas

En el PEF 2017- 2018 se presentaron tres controversias respecto a la acreditación del registro de las candidaturas indígenas: dos correspondientes a los distritos con cabecera en el municipio de Bochil, Chiapas y una del municipio con cabecera en Tamazunchale, San Luis Potosí. Asimismo, se presentó una impugnación en contra del registro de una candidatura en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, considerado entre los 13 distritos indígenas, éste último respecto del incumplimiento de la paridad.

En los primeros tres casos se impugnó la documentación que se presentó ante la autoridad administrativa electoral para acreditar la pertenencia a una comunidad indígena. En los siguientes apartados se hace un análisis resumido de cada caso para exponer la complejidad que supone la acreditación de pertenencia a las comunidades y algunos escenarios posibles en estos registros.

### Caso 1. Dos Comisariados Ejidales y documentación apócrifa

En el Distrito 2 en Bochil, Chiapas la impugnación presentada ante Sala Xalapa con referencia SX-JIN-22/2018 Y SU ACUMULADO SX-JIN-23/2018 indica que, tanto el candidato propietario (Humberto Pedrero Moreno) como el suplente de la fórmula (Alfredo Antonio Gordillo Moreno) acreditaron su adscripción como integrantes de la comunidad indígena con documentación falsa, ya que las constancias que señalaban que eran ejidatarios de dicha comunidad y que ejercieron los cargos de secretario y secretario suplente respectivamente, fueron expedidas por una auto-





ridad ejidal (Alejandro Escobar Núñez), que es desconocida por el actual Comisariado Ejidal en funciones, quien, a su vez, denunció que se hizo un uso apócrifo e indebido del sello del Comisariado Ejidal.

La Sala Xalapa resolvió anular la elección y revocó la constancia de mayoría otorgada al candidato Humberto Pedrero Moreno postulado por el PVEM en la coalición Todos por México, toda vez que de acuerdo a su dicho las pruebas presentadas demostraban que el Comisariado Ejidal que había expedido la constancia de pertenencia a la comunidad de ese candidato y su suplente no era reconocido por el Comisario Ejidal en funciones, además, tanto sus residencias como los nombramientos de funcionarios de primer nivel hacían incompatibles sus cargos como secretario y secretario suplente del ejido, tal como lo había referido en la constancia de acreditación.

No obstante lo anterior, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el SUP-REC-876/2018 (19 agosto 2018), revocó nulidad de Sala Regional Xalapa y confirmó la validez de elección y la constancia de mayoría otorgada al candidato Humberto Pedrero Moreno. Ello al considerar que la auto-adscripción, sea calificada o simple, tiene a su favor una presunción de validez, que en todo caso debe ser derrotada por quien pretenda desconocerla y que la Sala Xalapa no valoró las pruebas desahogadas en el juicio de inconformidad con una perspectiva intercultural.

Con esa lógica, de acuerdo con la sentencia, los documentos debieron analizarse con la ausencia de formalismos administrativos o procesales que evitaran constatar que quienes los emiten son personas con la calidad con la que firman, en el que se advierta que es el del lugar, el que pertenece, el que conoce, el que habita fuera o dentro, pero que representa esa cultura, que permitan analizar las pruebas desde una perspectiva intercultural y con el reconocimiento del pluralismo jurídico. En la sentencia se indicó que no se realizaron otras diligencias para allegarse de elementos que ampliaran el estudio probatorio respecto a si la persona mencionada tenía otra calidad de autoridad en la comunidad.

*“En efecto, al tratarse de una auto-adscripción calificada indígena, la Sala Regional no debió preguntarse si la persona que firmó el documento controvertido tenía el carácter con el que se ostentó, en términos de una normatividad ajena a la comunidad, como es*



*el derecho común o el derecho agrario, sino establecer si conforme a su propio derecho o normas indígenas dicha persona es una autoridad tradicional”*

Este caso ejemplifica la complejidad que supone la acreditación de una persona como miembro de una comunidad indígena, aún con constancias expedidas por instituciones reconocidas por los Sistemas Normativos Indígenas, como son los Comisariados Ejidales que contengan sellos y firmas. Vale la pena resaltar que estas candidaturas fueron producto de sustituciones que se realizaron en fechas próximas a la elección. El caso es particularmente relevante ya que la impugnación se concretó una vez realizada la elección donde dichos candidatos habían resultado ganadores.

## Caso 2. Rigor en la verificación de las pruebas

Otro caso corresponde a la impugnación de la candidatura de Antonio Valdés Wendo, registrado en distrito 02 de Chiapas. El JDC que se promovió ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF señalaba que dicho candidato no tenía un vínculo con la comunidad, ya que es originario del estado de Michoacán. Asimismo, se señaló que no prestó servicios comunitarios ni desempeñó cargos tradicionales en las comunidades de Bochil. Tampoco participó en reuniones de trabajo para mejorar sus instituciones o para resolver sus conflictos.

La Sala Regional argumentó en la Sentencia SX-JDC-330/2018 que el INE no realizó una revisión acuciosa de los criterios establecidos para acreditar la autoadscripción calificada y simplemente se refirió a su cumplimiento de forma genérica, sin especificar en cada uno la manera en que estaban satisfechos y que, de acuerdo a lo establecido por la autoridad jurisdiccional, se pasó por alto la trascendencia de verificar con mayor rigor las pruebas que se presentaran a efecto de acreditar la autoadscripción, bajo la óptica de que la finalidad que persigue esta medida es que efectivamente se postulen personas que tengan un vínculo con la comunidad y en esa medida permita una adecuada representación de las personas pertenecientes a grupos indígenas.

Debido a lo anterior, la Sala Regional resolvió revocar el registro y ordenó al Consejo General del INE verificar a detalle el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y autoadscripción indígena calificada del referido

ciudadano. En acatamiento, el Consejo General llevó a cabo la revisión detallada de la documentación que presentó la coalición como sustento de la auto adscripción indígena del ciudadano:

- ▶ Seis acreditaciones y escritos de autoridades locales que manifestaron que el C. Antonio Valdez Wendo es indígena.
- ▶ Una constancia signada por ejidatarios en la que reconocen que el ciudadano en cuestión se desempeñaba, a esa fecha, como maestro de base en la Escuela preparatorio oficial “Rafael Pascasio Gamboa”, la cual contaba con más del 60% de la población estudiantil con ascendencia indígena. El vocal secretario de esa junta distrital corroboró lo señalado en la constancia.
- ▶ Se comprobó que el ciudadano contaba con 27 años y cuatro meses con residencia en la localidad de Bochil, que pertenece al distrito 02 de Chiapas.

Por tanto, el Consejo General resolvió confirmar el registro del C. Antonio Valdez Wendo como candidato a una diputación federal por la coalición Juntos Haremos Historia en el distrito 02 de Chiapas. De este caso se desprende la importancia de que la autoridad administrativa emita algún tipo de informe o dictamen que refiera los elementos que tomó en consideración para señalar como válidas las acreditaciones que le fueron presentadas.

### Caso 3. Acreditaciones con instituciones reconocidas por las comunidades indígenas

Ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF se solicitó declarar la nulidad de la elección del municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí, pues se argumentó que los candidatos Marcelino Rivera Hernández y Juan Marcos García Hernández no justificaron su calidad de indígenas, ya que las constancias presentadas para este fin fueron expedidas por autoridades que no se encuentran facultadas para realizar dicho acto administrativo.

En el expediente SM-JIN-95/2018 y acumulados (3 agosto 2018) dicha Sala revocó la constancia de mayoría a Marcelino Rivera Hernández, postulado por el PAN en la coalición Por México al Frente y ordenó expedir la constancia de mayoría a Bernarda Reyes Hernández de la coalición Todos por México.



No obstante, la Sala Superior, en la resolución SUP-REC-881/2018 y acumulados (7 agosto 2018), revocó la sentencia y dejó subsistente la constancia de mayoría otorgada a Marcelino Rivera Hernández. La Sala Superior destacó que la Ley de Consulta Indígena para el estado y municipios de San Luis Potosí reconoce, en su artículo 3, fracción II como autoridades indígenas para efectos de la consulta, a las autoridades tradicionales, sean agrarias, administrativas, civiles y ceremoniales, electas mediante procedimientos establecidos en los sistemas normativos de las comunidades, al ser la consulta un derecho fundamental vinculado al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas. La Ley de Consulta de San Luis Potosí permite conocer la tipología de sus instituciones representativas, así como un marco jurídico de avanzada en el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

De acuerdo con Sala Superior, todas las instituciones que expidieron constancias para dichos candidatos se encontraban dentro de las reconocidas por dicha ley, por lo que no procedía la anulación de la elección.

*Tomando en consideración que la anulación de la votación recibida en las casillas indicadas, así como la rectificación del acta circunstanciada de recuento de la casilla referida y dado que la correspondiente modificación de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital trae como consecuencia un cambio en la fórmula de candidatura que obtuvo el mayor número de sufragios, lo procedente es **revocar** el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez respectiva, y ordenar al Consejo Distrital que extienda la constancia de mayoría y validez a favor de la fórmula de candidatas postulada por la Coalición “Todos por México”.*

Lo relevante de este caso es que existen entidades en las que las leyes locales reconocen e identifican cuáles son las autoridades legítimas en los Sistemas Normativos Indígenas, lo que implica una revisión de la autoridad electoral nacional por entidad para su posible identificación en el futuro.

#### Caso 4. Paridad y postulación indígenas

El 30 de junio de 2018, el Consejo General del INE emitió el “Acuerdo Relativo a sustituciones y cancelaciones de candidaturas por ambos principios”, en el

que se determinó que, al haber sido cancelado el registro de la fórmula de candidatas postuladas en el Distrito 01 del estado de Chiapas, debido a su renuncia sin que se hubiere solicitado su sustitución, la Coalición Todos por México dejó de cumplir con el principio de paridad de género, puesto que, de un total de doce distritos electorales uninominales, quedarían registradas siete fórmulas de candidatos integradas por hombres y cinco por mujeres. En consecuencia, en el punto de acuerdo décimo primero se estableció:

[...]

**DÉCIMO PRIMERO.** *Se requiere a la coalición Todos por México a efecto de que, en un plazo de seis horas contado a partir de la aprobación del presente Acuerdo, determine la fórmula de candidaturas indígenas integrada por hombres que deberá ser cancelada con la finalidad de lograr la paridad en la postulación de las candidaturas indígenas.*

El propio primero de julio, los representantes de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México comparecieron ante la Directora de la Oficialía Electoral y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambos del INE, a efecto de desahogar el requerimiento formulado en el Acuerdo INE/CG578/2018 señalado. En dicha comparecencia, los representantes de los citados partidos políticos solicitaron por escrito la cancelación del registro de las candidaturas en el distrito electoral 11, con cabecera en las Margaritas, Chiapas; es decir, de la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejo y Rogelio Rayo Martínez, “con el objeto de restaurar el equilibrio paritario en la integración de nuestras fórmulas para diputaciones federales indígenas”.

El 5 de julio siguiente, el 11 Consejo Distrital del INE en Chiapas inició el cómputo de las referidas elecciones federales, y, en esa misma fecha, concluyó el de la elección de diputaciones de mayoría relativa, determinó válida la elección y entregó la constancia de mayoría y validez respectiva a la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejo y Rogelio Rayo Martínez, propietario y suplente, respectivamente, postulada por la coalición Todos por México de manera errónea, al haber sido cancelada por el propio partido político para poder cumplir con la paridad.



El 16 de julio, ante el 11 Consejo Distrital del INE en Chiapas, con cabecera en las Margaritas, la ciudadana Yanet Martínez Domínguez presentó un escrito por medio del cual solicitó que, ante la cancelación de la candidatura de la coalición Todos por México, y al no haber sido registrada una nueva, la constancia se le debía entregar a ella, quien había quedado en segundo lugar, de acuerdo con los resultados preliminares del cómputo.

En la misma fecha, dicho consejo distrital dio respuesta al escrito de la actora, en la cual le informó que la constancia de mayoría se había entregado desde el pasado cinco de julio, siendo notificada por estrados el día de su emisión. El 21 de julio de 2018, Yanet Martínez Domínguez promovió juicio ciudadano a fin de controvertir la indebida entrega de la constancia de mayoría, el cual quedó registrado con el número de expediente SX-JDC-626/2018. El 1º de agosto de 2018, la Sala Regional resolvió los referidos juicios ciudadanos, en cuyos puntos resolutivos se estableció lo siguiente:

*“[...]”*

**PRIMERO.** *Se acumula el juicio **SX-JDC-634/2018**, al diverso **SX-JDC-626/2018**, por ser éste el más antiguo.*

*En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos del presente fallo a los autos del juicio acumulado.*

**SEGUNDO.** *Se **revoca** la constancia de mayoría y validez de la elección otorgada a la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejo y Rogelio Rayo Martínez, propietario y suplente, respectivamente, postulada por la coalición “Todos por México”.*

**TERCERO.** *Se **ordena** al 11 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en Chiapas, con cabecera en Las Margaritas, que expida la constancia de mayoría y validez correspondiente a la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa a la fórmula integrada por Yanet Martínez Domínguez y María Magdalena Hernández Méndez, propietaria y suplente, respectivamente, postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por los Partidos del Trabajo, MORENA y Encuentro Social.”*



En cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Xalapa, el 6 de agosto de 2018, la Consejera Presidenta del Consejo Distrital del INE correspondiente al 11 Distrito Electoral Federal con cabecera en las Margaritas, Chiapas, otorgó la Constancia de Mayoría a la fórmula integrada por Yanet Martínez Domínguez y María Magdalena Hernández Méndez, como propietaria y suplente respectivamente.

Los candidatos registrados por el PVEM impugnaron la decisión de Sala Regional Xalapa y presentaron un juicio ante Sala Superior aduciendo que la sentencia impugnada transgredía los principios de legalidad, seguridad jurídica, congruencia y exhaustividad, en virtud de que la demanda presentada por las candidatas propietaria y suplente que dio origen al expediente SX-JDC-626/2018, a las que, en el acto impugnado se ordenó que se les entregara la constancia de mayoría, fue presentada fuera del término de cuatro días establecidos por la ley, por lo que la responsable debió desechar su demanda.

Afirmaron que, contrariamente a lo sostenido por la responsable, el acto impugnado no tiene la naturaleza de una omisión de tracto sucesivo, ya que el acto administrativo electoral concerniente a la entrega de la constancia de mayoría y validez por parte del Consejo Distrital Electoral Federal 11, con cabecera en el Municipio de las Margaritas, Chiapas, se efectuó el cinco de julio del año en curso, sin que la coalición Todos por México que lo postuló, ni la enjuiciante primigenia hubieran impugnado dicha entrega, pese a que se encontraba debidamente representada ante el Consejo Distrital mencionado, por lo que dicho acto debe considerarse firme para todos los efectos legales.

Los candidatos señalaron la inviabilidad del argumento, pues fue hasta el veintiuno de julio del año en curso en que presentó su demanda, se enteró de la entrega de la constancia de mayoría y validez entregada al recurrente, pues a través de las redes sociales y medios de comunicación se hizo del conocimiento de dicha entrega; además de que, es de explorado derecho y un hecho público y notorio, pues se encuentra publicado el calendario electoral desde el inicio del proceso, en el que se advierte que toda la población y la Nación tenían pleno conocimiento de la realización del cómputo de la elección de diputado federal que se llevaría a cabo el cuatro de julio de este año, conforme lo mandata la ley.



Concluyeron los recurrentes que, conforme a lo anterior, el plazo con el que contaba para impugnar la enjuiciante se debía considerar a partir del término de la sesión de cómputo distrital de la elección de diputado federal en el distrito 11 en Chiapas el cinco de julio pasado, por lo que el término para impugnar dicha entrega transcurrió del seis al nueve del mismo mes y año, por lo que, si en el caso la demanda se presentó el veintiuno siguiente, era evidente que la misma era extemporánea.

La Sala Superior resolvió como fundado el caso y suficiente para revocar la sentencia recurrida, porque contrariamente a lo sostenido por la mayoría de las y los Magistrados integrantes de la sala responsable, la demanda de origen del juicio ciudadano SX-JDC-626/2018, cuya sentencia constituye el acto recurrido, se presentó de forma extemporánea. Al haber resultado fundado el agravio bajo estudio y ser suficiente para revocar la sentencia impugnada, se consideró innecesario realizar el estudio de los restantes motivos de inconformidad.

Al haber resultado fundado el agravio relativo a la presentación extemporánea del juicio ciudadano radicado ante la Sala Regional Xalapa, revocó la sentencia impugnada y dejó sin efectos jurídicos todos los actos ordenados en la misma y, en consecuencia, dejó firme el cómputo distrital y la constancia de mayoría y validez de la elección otorgada a la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejó y Rogelio Rayo Martínez, propietario y suplente, respectivamente, postulada por la coalición Todos por México.

Esta sentencia de la Sala Superior es cuestionable, pues el registro de la fórmula había sido cancelado por la propia coalición. Fue un error del Consejo Distrital del INE haber entregado la constancia a estos candidatos, pues con ese registro se incumplía con el principio de paridad. Tampoco se tomó en cuenta que quienes impugnaron de manera extemporánea fueron mujeres, y que se debía hacer una investigación a fondo para saber qué impidió que pudieran acceder a la justicia electoral en tiempo y forma, y preguntarse si en caso de que el segundo lugar fuera una fórmula conformada por hombres, habría impugnado el acto en los tiempos correspondientes; es decir, hacer el análisis del caso desde una perspectiva de género.

En conclusión de este apartado, se reconoce al INE por tomar determinaciones progresistas como el hecho de que, además de materializar la



cuota indígena, se haya garantizado el acceso de 13 personas indígenas a la Cámara de Diputados. Sin embargo, tal como lo muestran los casos anteriores, la Sala Superior del TEPJF resolvió en varios de ellos validar candidaturas que habían sido impugnadas alegando fraude a la ley, al presentar constancias apócrifas, falsear la pertenencia a la comunidad indígena, así como sustituciones indebidas.

Por ello, es importante que, además de medidas afirmativas, las instituciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, implementen medidas más efectivas para impedir que los partidos políticos puedan hacer mal uso de las acciones afirmativas a favor la población subrepresentada y cumplan con su propósito de ser las vías de representación y acceso a los cargos públicos para la ciudadanía.

## Cuota indígena y paridad

De acuerdo con los resultados del PEF 2017-2018, en 10 de los 13 distritos indígenas los ganadores fueron hombres, mientras que en tres resultaron electas mujeres: dos de Chiapas y una de Oaxaca. Es importante mencionar que las tres mujeres electas ganaron las elecciones con más del 50% del total de los votos, lo que significa un convencimiento amplio del electorado y una importante legitimidad.

Tabla 4.18 Candidaturas indígenas  
Proceso Electoral Ordinario 2017-2018

Estado	Distrito	Sexo	Candidata/ candidato ganador	Partido político	Votación	%
Chiapas	1 Palenque	M	Manuela del Carmen Obrador Narvaez	MORENA (Coalición)	92,247	51.60
Chiapas	2 Bochil	H	Humberto Pedrero Moreno	PVEM (Coalición)	78,807	44.72
Chiapas	3 Ocosingo	H	Alfredo Vázquez Vázquez	MORENA (Coalición)	69,628	44.71



Estado	Distrito	Sexo	Candidata/ candidato ganador	Partido político	Votación	%
Chiapas	5 San Cristóbal de las Casas	M	Clementina Marta Dekker Gómez	ES (Coalición)	100,496	51.48
Chiapas	11 Las Margaritas	H	Roberto Antonio Rubio Montejo	PVEM (Coalición)	69,150	42.70
Guerrero	5 Tlapa de Comonfort	H	Javier Manzano Salazar	MORENA (Coalición)	97,844	54.99
Hidalgo	1 Huejutla de Reyes	H	Fortunato Rivera Castillo	MORENA (Partido)	70,157	35.92
Oaxaca	2 Teotitlán de Flores Magón	M	Irma Juan Carlos	MORENA (Coalición)	100,789	52.01
Oaxaca	4 Tlacolula de Matamoros	H	Azael Santiago Chepi	PT (Coalición)	110,754	60.81
San Luis Potosí	7 Tamazunchale	H	Marcelino Rivera Hernández	PAN (Coalición)	63,702	33.11
Veracruz	2 Tantoyuca	H	Jesús Guzmán Avilés	PAN (Coalición)	77,091	43.82
Yucatán	1 Valladolid	H	Jesús Carlos Vidal Peniche	PVEM (Coalición)	96,386	43.25
Yucatán	5 Ticul	H	Juan José Canul Pérez	PRI (Coalición)	96,463	41.70

**Fuente:** Elaboración propia con base en documentales proporcionadas por el INE.

La revisión de los expedientes de las candidatas que resultaron ganadoras refiere que éstas habían desempeñado un trabajo relevante en sus comunidades, ya sea como asesoras comunitarias, en asociaciones civiles o en confederaciones campesinas. Es importante señalar que todas ellas tienen más de 40 años, pues este dato es fundamental para verificar si existe o no un impacto del ciclo reproductivo en la participación política de las mujeres.

Otros estudios realizados, sobre todo en el ámbito municipal, como el trabajo de María Arboleda (Arboleda, 1993), refiere que la participación de las mujeres en política inicia mucho después que la de los hombres, pues por mandato de género, las mujeres primero se dedican a las labores del hogar y crianza, y después incursionan en la esfera pública. Las mujeres



que participan en política son generalmente quienes se encuentran en un periodo de madurez, no tienen hijos pequeños o no están casadas.

Por otro lado, es de suma relevancia apuntar que, en este proceso electoral, un partido político no cumplió con la paridad en las postulaciones en los distritos donde aplicó la cuota indígena. El PVEM postuló siete hombres y cinco mujeres. Los candidatos de dicho partido impugnaron la decisión de Sala Regional Xalapa, la cual había cancelado su constancia de mayoría, que entregada de manera errónea por el Consejo Distrital del INE.

Hoy, a cinco años de haberse aprobado la paridad vemos cómo de forma desafortunada, algunos partidos siguen buscando estrategias para no cumplir con el mandato constitucional.

## Conclusiones

Es relevante que, en el PEF 2017- 2018, por primera vez en México se aprobó una acción afirmativa para la postulación de candidaturas indígenas, en los distritos que así se identificaron de acuerdo con el porcentaje de población que se autoadscribe como tal en los censos oficiales. Sin embargo, los resultados alcanzados son todavía limitados.

Si se tomara en cuenta que el 21% del total de la población en México es indígena, entonces, debería haber por lo menos 100 diputaciones de personas pertenecientes a dichas comunidades.

Llama la atención que, ni el Acuerdo INE/CG508/2017, ni la Sentencia del TEPJF (726) contemplaron la postulación de candidaturas indígenas en los 28 distritos que así se identifican en la distritación. El Acuerdo aprobado por el Consejo General del INE solicitó candidaturas indígenas en 12 distritos, dejando la selección de éstos a los partidos políticos; mientras que la sentencia del TEPJF puso como parámetro 13 distritos clasificados así porque más del 60% de la población se autoadscribía como tal. ¿Por qué no garantizar candidaturas indígenas en los 28 distritos que tienen esta característica? Si el objetivo es reducir la brecha de representación y la discriminación, se debe empezar por garantizar candidatos y candidatas indígenas en estas demarcaciones.



Es importante recordar que, generalmente, cuando se permite que los partidos políticos elijan las posiciones para postular grupos subrepresentados, éstos han optado por proponer estas candidaturas a los espacios con menores probabilidades de ganar. Tal es el caso de las postulaciones de mujeres. Por ello, cuando se piense en una acción afirmativa para un grupo subrepresentado, se propone potencializar que estos sean postulados en demarcaciones con posibilidades reales de ser competitivos.

Otra reflexión sobre candidaturas indígenas gira a entorno a qué pasa con las candidaturas de representación proporcional en ambas cámaras, así como las diputaciones locales en donde no hay acciones afirmativas para que personas indígenas puedan acceder a estos espacios. Elaborar más en esta reflexión.

Es necesario considerar opciones más rigurosas, como la reserva de escaños que hacen países como Perú, o bien la delimitación de circunscripciones plurinominales especiales para población indígena, como lo hace Bolivia. México debe avanzar en una reforma constitucional y reglamentaria, precursora del nuevo paradigma de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en la construcción del destino de la nación.

Otro debate en construcción tiene que ver con la identidad indígena. La Constitución Política acredita la pertenencia indígena teniendo como único parámetro la conciencia de las personas; es decir, por medio de la autoadscripción. Este parámetro también es el utilizado por el Estado mexicano para realizar los censos poblacionales e identificar los porcentajes a las poblaciones que así se asumen. Dado que la distritación se realiza con los censos poblacionales, es posible afirmar que también utilizan la autoadscripción para la delimitación territorial de los distritos electorales. Si en todos estos casos el criterio utilizado para definir la población indígena es la autoadscripción, ¿por qué una medida afirmativa debe considerar otro criterio?

La discusión sobre la autoadscripción calificada no es menor. De los casos que se presentaron en el proceso electoral ordinario 2017-2018, donde hubo controversias sobre las postulaciones indígenas se pueden observar las dificultades que existen para acreditar la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas. ¿Cuáles son las instituciones



legítimas para acreditar dicha pertenencia? Para respetar la autonomía de las comunidades indígenas tendrían que ser las instituciones reconocidas por las propias comunidades, y en este sentido la Asamblea Comunitaria es la máxima autoridad en los Sistemas Normativos Indígenas de los que se tiene información. En este sentido, las actas de asamblea podrían indicar si una persona pertenece o no aun a comunidad indígena.

Las asociaciones civiles que expidieron un número importante de constancias, no son instituciones reconocidas dentro del sistema de cargos de los Sistemas Normativos. Para tener mayores elementos de análisis se tendría que consultar de manera previa a cada proceso electoral cuáles son las instituciones que reconocen como válidas cada entidad.

La tipología que se sugiere para analizar la documentación presentada por los partidos políticos para acreditar la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas, se basa en el principio de interculturalidad. En el reconocimiento de las instituciones reconocidas por las propias autoridades, al identificarlas como las más adecuadas para realizar este tipo de acreditaciones.

Por ello se identificaron tres tipos de documentos: los expedidos por instituciones reconocidas por los Sistemas Normativos, los que firman instituciones externas y los que provienen de alguna figura del ayuntamiento.

De forma adicional, se sugiere que las instituciones electorales tomen en cuenta los siguientes elementos al momento de realizar la verificación de los documentos presentados por los partidos políticos para acreditar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena.

- ▶ Identificar si se señala la comunidad indígena de pertenencia de la o el candidato
- ▶ Identificar si se indica que el o la candidata habla una lengua indígena
- ▶ Identificar puntualmente el tipo de actividades que la o el aspirante ha realizado en la comunidad
- ▶ Verificar los sellos de la institución de procedencia



- ▶ Verificar las firmas presentadas en los documentos
- ▶ Comparar constancias para ver si hay coincidencias entre las presentadas por el propietario y suplente

Verificar estos elementos es una buena práctica que los órganos administrativos puede realizar con el objetivo de tener mayor certeza sobre los documentos presentados y por ende de las candidaturas de personas indígenas.





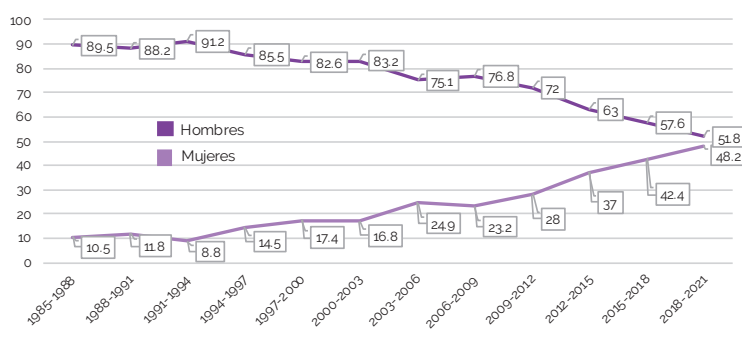
# CAPÍTULO QUINTO

## Análisis del proceso electoral a la luz del acceso paritario de mujeres, hombres e indígenas a cargos de elección popular

### **Retos planteados por el nuevo escenario de representación**

Como se ha insistido, el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular mantuvo un paso lento por casi cuarenta años, para acelerarse significativamente en los últimos 15 años. La figura que se presenta a continuación dimensiona dicho avance.

Figura 5.1. Proporción de mujeres y hombres en la Cámara de Diputados 1985-2018



**Fuente:** Elaboración propia con datos 1985-1988, Congreso de la Unión (mimeo); INE. Atlas de las Elecciones Federales 1991-2015. Disponible en <http://siceef.ine.mx/diputadosps.html>

Los datos nos permiten afirmar que en México prácticamente se ha alcanzado la paridad, al menos en cuanto a la representación descriptiva<sup>1</sup> se refiere. En el apartado de Prospectiva del texto al que este estudio da continuidad se establece el “Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015”:

*El paulatino perfeccionamiento de la norma y la creciente judicialización de los procesos electorales nos permiten suponer que más temprano que tarde hombres y mujeres compartirán paritariamente los espacios de representación popular, pero, muy probablemente, tardarán más en compartir efectivamente el poder político en condiciones de igualdad (Hevia; 2015: 105).*

Tal como se anticipaba, en escasos tres años, el andamiaje jurídico, la actuación de las instituciones electorales, los partidos políticos y la ciudadanía han posibilitado el avance tan notable que aquí se consigna. La pregunta ahora es, ¿qué sigue? ¿Qué impacto puede tener un Congreso paritario en la vida de las mujeres y del país?

<sup>1</sup> Hannah Pitkin (1985) define la representación descriptiva como aquella que se obtiene cuando un cuerpo representativo se distingue mediante una correspondencia o semejanza precisa con respecto de aquello que representa, mediante un reflejo no distorsionado (Pitkin; 1985: 65).



Desde el punto de vista normativo e institucional, tan pronto se incorporen a la legislación secundaria las disposiciones contenidas en la reforma constitucional de junio de 2019 en materia de paridad, incluyendo en éstas las acciones afirmativas contenidas en el acuerdo INE/CG508/2017, se tendrá prácticamente asegurada la representación paritaria de mujeres y hombres en los cuerpos decisorios del Estado. Esto, con todo y representar una ventaja formidable, es sólo una parte de la ecuación.

La otra parte descansa en el actuar de los partidos políticos y en la transformación cultural que debe asimilar como normal, justo y deseable que hombres y mujeres participen igualitariamente en la esfera pública-política y en todos los espacios de toma de decisión.

Con respecto a los partidos políticos, hay todavía un trecho que recorrer en materia de transparencia y democracia interna. Existe un amplio reclamo por parte de la militancia femenina de todos los institutos políticos, en lo que concierne a la forma como las dirigencias deciden las candidaturas y el apoyo que dan a las mismas. La literatura (Hevia; 2017, Lovera y Cárdenas; 2019) y los testimonios directos de muchas mujeres dan cuenta de una tendencia presente desde las cuotas, pero agravada a partir del mandato de paridad, consistente en postular a mujeres cercanas a quienes deciden las listas: esposas, hijas, madres, novias, colaboradoras -quienes en ocasiones ni siquiera tienen interés en participar-, en detrimento de liderazgos femeninos de larga trayectoria y bases sólidas. Casos como el de las mujeres chiapanecas que ganaron por la vía plurinominal una diputación o una regiduría y renunciaron masivamente para que el cargo fuera asumido por sus correligionarios hombres, al que anteriormente nos referimos, da cuenta de estas prácticas deshonestas que reflejan una resistencia a compartir el poder.

La obligación de postular a mujeres en la mitad de los cargos de representación popular debe ir acompañada de un compromiso de los partidos políticos de fortalecer e impulsar a sus mejores cuadros de mujeres; de generar mecanismos transparentes y democráticos en sus elecciones internas; de respaldar decididamente a sus candidatas con recursos económicos y humanos suficientes, acceso equitativo a tiempos en medios de comunicación y a prerrogativas, apoyo de la estructura partidaria y de su militancia. En suma, garantizar para ellas un trato igualitario, libre de discriminación y, desde luego, libre de violencia.



En este arribo de las mujeres al poder, un elemento importante a considerar es que efectivamente puedan ejercer dicho poder. En el espacio legislativo, por ejemplo, han de ubicarse en los espacios de toma de decisión, desde la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, hasta la presidencia de comisiones estratégicas para la buena marcha del país. Es de destacarse que en este segundo año de la legislatura LXIV dos mujeres encabezan la Mesa Directiva de sus respectivas Cámaras: la senadora Mónica Fernández Balboa y la diputada Laura Angélica Rojas Hernández.

Está por otro lado el tema de la representación sustantiva, que remite a la calidad de la representación. Volviendo a Pitkin, la representación sustantiva alude al actuar de quien representa en beneficio de la colectividad representada. Conviene aquí problematizar la exigencia de algunos grupos de mujeres en torno a que las mujeres que lleguen al poder enarboleden la agenda de género. Al respecto, se hacen dos puntualizaciones. En primer lugar, al romperse la lógica de las cuotas, mecanismo retomado de las acciones afirmativas, concebidas originalmente para asegurar una cierta participación de minorías históricamente subrepresentadas, toma otro cariz la obligación de avanzar, en este caso, los intereses de las mujeres. Porque el sustento de la paridad está precisamente en el reconocimiento de que las mujeres no son una minoría, sino que constituyen la mitad de la población. Hombres y mujeres constituyen la condición humana universal. Y desde ahí se pueden representar la diversidad de intereses de la sociedad, tal como afirma Giselle Donanrd, luchadora francesa por la paridad:

*No es cuestión de que las mujeres representen a las mujeres, sino dar a las mujeres tantas posibilidades de influir en el destino común como a los hombres, de permitir que las mujeres piensen en el futuro global de la sociedad y no sólo en el problema de los cuidados diarios; de lograr que la sociedad se reconozca en ellas como lo hace con sus contrapartes masculinos. (En Scott, Joan; 2012: 99).*

Esto nos remite a la segunda consideración, que tiene que ver con la agenda de género. Una de las virtudes de la paridad es que ensancha la agenda y la pluraliza; porque las mujeres son diversas, con necesidades y posiciones diversas. Son muchos los intereses de las mujeres, las agen-

das de las mujeres. Eso, sin demeritar que existen problemas comunes, porque hay elementos del sistema patriarcal que las uniforman en la diversidad, como la violencia de género, que no respeta origen, condición social, edad o nivel educativo. Más todo lo que suponen los derechos humanos de las mujeres que, en efecto, es válido esperar que las legisladoras impulsen y las mujeres en cargos públicos pongan en práctica y aseguren, al igual que los hombres, en su calidad de representantes de toda la ciudadanía.

Con respecto a qué esperar de un Congreso paritario, la respuesta es múltiple. De entrada, un país más democrático, igualitario y justo. La igualdad sustantiva en el terreno de la política, materializada en el principio de paridad, es un valor en sí mismo, que nos enriquece como sociedad. Como sostenían las paritaristas francesas -que se negaron a sustentar sus argumentos en estereotipos de género-, la igualdad sustantiva como principio constitucional no significa que “las mujeres sean iguales a los hombres (y por lo tanto tengan derecho a una participación igual en política) o sean diferentes (y por lo tanto aporten algo que falte en la esfera política)” (Scott; 2012: 19), sino sencillamente que, como ciudadanas, tienen derecho a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad con los hombres.

Pese a lo anterior, también puede afirmarse que la visión de la realidad y los juicios y decisiones políticas están mediados por la experiencia de vida y ésta, a su vez, se ve influenciada por la identidad genérica de las personas (Mansbridge; 1999). En ese sentido, un número nutrido de mujeres en un cuerpo de decisión muy probablemente perciba con mayor claridad las causas y los efectos de la discriminación por motivos de género y se sienta interpelado por la desigualdad o la violencia que viven las mujeres como grupo.

Por ejemplo, es posible que el respaldo abrumador que tuvo la reforma constitucional de paridad en ambas Cámaras, se explique en parte por la gran cantidad de legisladoras que conforman el Congreso. Aunque el mismo número de hombres la apoyaron y eso es sin duda valioso, el entusiasmo y compromiso de las mujeres en el momento de la votación resultaba conmovedor.



# Propuesta de medidas afirmativas a considerar en el marco del próximo proceso electoral

El combate a la discriminación y la consecución de la igualdad en el ejercicio, goce y protección todos los derechos y, en el caso que nos ocupa, de los derechos políticos, exige considerar las múltiples discriminaciones que pueden sufrir las personas. La Constitución refiere al respecto:

*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 (CPEUM, artículo 1º, párrafo quinto).*

Por su parte, la Recomendación General 28 del Comité de la CEDAW señala que:

*La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas<sup>2</sup>.*

La acción afirmativa indígena contenida en el Acuerdo INE/CG508/2017 y las medidas adoptadas en favor de la comunidad trans en este proceso

---

<sup>2</sup> Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el 16 de diciembre de 2010. Disponible en [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW\\_Recomendaci%C3%B3n\\_General\\_28\\_ES.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf)

electoral, apuntan en esa dirección, si bien se recomienda su reforzamiento con las medidas que se plantean más adelante. Por lo que respecta a las acciones afirmativas en favor de las mujeres emitidas en el referido Acuerdo, se hace necesario contrastarlas con las nuevas disposiciones de la reforma constitucional de 2019. Como se consignó anteriormente, los artículos 41 y 115 de la Constitución establecen la obligación de los partidos de cumplir con el principio de paridad para la renovación del Congreso federal, los Congresos locales y los ayuntamientos.

Asimismo, por primera vez se elevó a rango constitucional una acción afirmativa que obliga a los partidos a registrar las listas de representación proporcional de candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados, con fórmulas encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53 y 56), lo que se conoce como “paridad histórica”.

El Acuerdo INE/CG508/2017 incorporó criterios que, de manera particular, probaron su utilidad en el pasado proceso electoral y que conviene sean retomados en la reforma que se haga a la legislación electoral:

- ▶ El encabezamiento de dos de las cinco listas de mayoría relativa por fórmulas de un mismo género, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional;
- ▶ El encabezamiento de la lista de representación proporcional por parte de una fórmula de mujeres, en las candidaturas al Senado de la República; y
- ▶ La paridad horizontal y vertical para el caso de las senadurías por el principio de mayoría relativa.

El artículo 53 constitucional, en cambio, establece:

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



El riesgo de esa redacción es que puede interpretarse en el sentido de que podrán encabezarse las cinco listas por personas del mismo género en una determinada elección, mientras que en la siguiente se postulen igual número de personas del género contrario, lo que rompería con el principio de igualdad que la norma persigue.

Por ello, si no se concreta una reforma electoral o no se explicita en ésta lo concebido por el Consejo General en lo que hace al encabezamiento de listas, se recomienda integrarlo en el Acuerdo que se emita para el PEF 2021-2024.

También se recomienda analizar los criterios innovadores incluidos por los OPLEs en los lineamientos o criterios para el registro de candidaturas en los dos últimos procesos electorales locales, a efectos de definir si pueden ser adoptados por el INE o, de no aplicar por tratarse de elecciones federales, sean recomendados por éste a todos los OPLEs. De entre estos, destacan los siguientes:

1. Incluir, además del criterio de bloques de competitividad en distritos, entidades y/o municipios, el de número de habitantes, con el propósito de inhibir que las mujeres sean postuladas desproporcionadamente en los distritos/municipios más pequeños.
  - a. En la integración de las planillas para integrantes de los Ayuntamientos, se observarán la paridad horizontal vertical al postular todos los cargos que lo conforman, debiendo presentar, en al menos la mitad de los municipios o en su caso en la mitad de las candidaturas que registre, planillas encabezadas por un género distinto, para ello los partidos podrán dividir las postulaciones en los municipios en cuatro bloques, registrando al menos el cuarenta por ciento de las postulaciones de un género distinto en cada segmento:
    - ▶ Municipios de hasta 10000 habitantes
    - ▶ Municipios de 10001 a 40000
    - ▶ Municipios de 40001 a 100000
    - ▶ Municipios de 100 001 en adelante (OPLE Coahuila, de conformidad con el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza)

2. Que en las listas de número impar se privilegie la postulación de una mujer adicional. Lo mismo en los casos en que la sumatoria de candidaturas postuladas por un partido político o coalición sea impar y por ende la paridad numérica sea imposible.
  - a. Considerando que el Estado de Baja California se conforma por 5 municipios, lo que conlleva a que las candidaturas a repartir sean impares, se deberá garantizar mayor participación del género femenino, por lo que en tres de los cinco municipios del Estado se deberán postular mujeres (OPLE Baja California).
3. Retomar los criterios del Acuerdo INE/CG1307/2018 para impedir las renunciaciones fraudulentas de mujeres:
  - a. Si un partido político con derecho a regidurías de RP que corresponda a mujer no tiene candidatura vigente por haber presentado renuncia, no será posible asignar a hombres. Si las candidatas ratifican la renuncia, se procederá a que, conforme a la prelación de las listas, se otorgará a la siguiente en el orden y que sea mujer, y si ya no hubiere, entonces se asignarán a las fórmulas de mujeres registradas por el principio de MR que no obtuvieron el triunfo, respetando el orden de prelación en que fueron registradas en la planilla para el Ayuntamiento correspondiente, comenzando por la fórmula que encabeza la misma.
  - b. En caso de que no sea posible cubrir los cargos de RP aplicando el criterio del párrafo anterior, entonces las regidurías por este principio que le correspondan a algún Partido Político o Candidatura Independiente, deberán reasignarse entre los demás Partidos Políticos o Candidaturas Independientes que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas del género femenino que puedan asumir dichos cargos. (OPLE Aguascalientes).

En lo que concierne a la acción afirmativa indígena, se recomienda lo siguiente:

1. Las acreditaciones de pertenencia a comunidades indígenas deben ser expedidas por instituciones o autoridades reconocidas como parte de los Sistemas Normativos Indígenas. En este sentido, la máxima autori-



dad de deliberación y toma de decisiones es la Asamblea Comunitaria, por lo que se considera ésta como la idónea para expedir acreditaciones de futuros candidatas y candidatos indígenas.

2. De cara al próximo proceso electoral, el INE podría establecer elementos mínimos que deben contener los documentos de acreditación, tales como: el grupo étnico al que se pertenece, si hablan o no alguna lengua indígena y que se señale específicamente el tipo de actividades que han realizado en las comunidades.
3. En todos los estados con presencia indígena debería haber esfuerzos similares a los de Oaxaca para generar Catálogos que permitan conocer cuáles son las instituciones reconocidas por las propias comunidades indígenas, con el objetivo de que los institutos electorales tengan conocimiento de quién podría emitir algún tipo de documentación sobre la pertenencia.
4. Si bien recientemente la Sala Superior confirmó el Acuerdo del Consejo General que negó la inclusión del dato de etnia a la que pertenezca una persona en la Credencial para Votar, no cerró por completo la puerta. Fue el propio INE el que ordenó que se hagan las consultas necesarias y se podrá ir avanzando, sin afectar los principios rectores de la función electoral. El INE podría avanzar gradualmente en la incorporación del dato de etnicidad en la Credencial para Votar en los municipios en los que la autoridad electoral reconoce a las comunidades indígenas, sus sistemas normativos y por ende la pertenencia a dichas comunidades (por ejemplo en los 417 municipios de Oaxaca que así eligen a sus autoridades). Es importante señalar que son las propias comunidades indígenas quienes están reclamando su derecho al reconocimiento en documentos oficiales.
5. Se podría hacer un esfuerzo para realizar el registro electoral en las propias asambleas comunitarias para garantizar que la ciudadanía que asiste a las mismas es la considerada como indígena.
6. Se recomienda crear un comité técnico con instituciones y personas expertas que puedan recomendar mejores formas para un trabajo conjunto entre las comunidades indígenas y el propio Instituto Nacional Electoral.



7. En el caso de candidaturas indígenas, la sustitución de candidatas y candidatos muy cercanas al día de la jornada electoral dificulta la ya de por sí compleja verificación de la documentación presentada, por lo que se recomienda fijar un plazo razonable para hacer las sustituciones. De no hacerlo en este plazo, no habría forma de realizar la postulación.

Por último, por lo que respecta a otros grupos históricamente discriminados, como los que señala el artículo 1° de la Constitución, se considera fundamental que el INE establezca acciones para garantizar el ejercicio de sus derechos políticos. Sin embargo, no se recomienda, como pretenden algunos colectivos, establecer, desde la ley o las autoridades electorales, cuotas de candidaturas. Y, en todo caso, la inclusión de cualquier subconjunto deberá ubicarse dentro del 50% que corresponde al conjunto. Por ejemplo, tratándose las candidaturas a diputaciones en distritos indígenas, la mitad deberán ser ocupadas por mujeres, mismas que se contabilizarán en el 50% que corresponde a las candidaturas femeninas. Y lo mismo se hará con las que correspondan a los hombres que se autoadscriban como indígenas.

Deberá ser responsabilidad de cada partido político y coalición generar los mecanismos para asegurar una representación equilibrada de los distintos grupos de la sociedad, buscando dar voz a quienes tradicionalmente han sido excluidos. Ejemplo de ello es la obligación voluntariamente asumida de algunos partidos de dar oportunidad a sus cuadros de jóvenes o a personas de la comunidad LGBTTTIQ.

## La agenda pendiente

Pese a que el resto de los componentes de la reforma constitucional de paridad no involucran el tema electoral y los cargos de representación popular, sin duda están relacionados con los derechos políticos de las mujeres de manera amplia. Por esa razón, se presentan a continuación algunas directrices sobre la agenda pendiente en la materia.

### 1. Paridad en Gabinetes y organismos autónomos

Las formas de designación y atribuciones para el nombramiento de personas titulares de las secretarías de estado, así como para la conformación



de organismos autónomos, ya se encuentran previstas en la Constitución General, en las locales, y en las leyes reglamentarias respectivas. El transitorio segundo establece la regla general de otorgar un año a los congresos para realizar las adecuaciones normativas correspondientes, a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en el párrafo segundo del artículo 41 (gabinete y organismos autónomos).

Asimismo, el primer párrafo del artículo tercero transitorio es muy claro: la observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda. Esto no quiere decir que quienes fueron electos este año 2019, días antes de la publicación de la reforma, no estén obligados. La lectura correcta es: a quienes tomen posesión después de la entrada en vigor de esta reforma, les obliga el principio de paridad para la integración de su gabinetes y organismos autónomos.

El párrafo segundo del artículo tercero transitorio, establece la regla especial para los casos de autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales y a quienes ya están en funciones (gabinetes y organismos autónomos), obligando a que su integración y designación se realice de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley. En otras palabras, si se generan vacantes o se hacen sustituciones, y los gabinetes y/u organismos autónomos no son paritarios, se tienen que designar mujeres para, de esta manera, avanzar hacia la conformación paritaria. Esto quiere decir que, de ser necesarias las reformas para ajustar los modelos de designación por no cumplir con el principio de paridad, tienen un año para hacerlo, pero si el modelo legal vigente no se opone, entonces conforme se vayan dando las sustituciones y/o vacantes, las designaciones recaerán en las personas del género que corresponda, para avanzar hacia la paridad.

Otro aspecto no menos importante que se refiere a los cargos no electivos es que se debe especificar cómo se procederá en casos de incumplimiento de la norma, qué sanciones se aplicarán y qué vías legales serán las indicadas para obligar a las autoridades a que respeten la paridad en los nombramientos y designaciones.

## 2. Paridad en candidaturas para todos los cargos de elección

Además de lo ya señalado en este mismo apartado, se hace notar que el artículo cuarto transitorio de la reforma establece que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41. El verbo “procurar” debe quedar proscrito de todo ordenamiento legal. Desde 2014 a la fecha, las 32 constituciones y leyes locales regulan la paridad en los congresos. Asimismo, 30 Constituciones locales consagran el principio de paridad vertical en la conformación de las planillas de ayuntamientos (pendientes Chihuahua y Veracruz); 15 constituciones, la paridad horizontal; 31 entidades regulan en sus leyes la paridad vertical (pendiente: Tamaulipas), y 26, la paridad horizontal (pendientes: Campeche, Durango, Estado de México, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas).

La reglamentación y armonización legislativas, obligan a formalizar en la norma todas las acciones afirmativas necesarias para instrumentalizar el principio de paridad. Acciones como las que adoptaron el INE y los OPLEs en los pasados procesos electorales deben quedar ahora en ley: suplencia del mismo género, alternancia en la integración de las listas de representación proporcional, la no postulación en distritos y municipios perdedores (competitividad y población), financiamiento para el fortalecimiento del liderazgo de mujeres, entre otras.

## 3. Paridad en municipios indígenas

La instrumentalización del principio de paridad en los municipios indígenas será gradual, diseñado con las propias comunidades y de acuerdo con sus sistemas normativos. Deberán llevarse a cabo las reformas que faculten a las autoridades locales competentes, como los OPLEs, a acompañar estos procesos. Consultas previas e informadas, foros, asambleas comunitarias, entre otras figuras incluyentes.

## 4. Paridad en el Poder Judicial

La reforma señala expresamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministras y Ministros. Tanto el Presidente



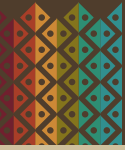
de la República como el Senado están obligados a respetar el principio de paridad constitucional. Se deberá avanzar en la incorporación de mujeres en nuestro máximo tribunal. Conforme se vayan generando vacantes, deberán incorporarse mujeres hasta que sean 5 o 6. En el artículo 94 se señala que la ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género. Esto no quiere decir que no se puedan adoptar acuerdos por parte del Consejo de la Judicatura y de la propia Corte para emitir convocatorias que avancen hacia la conformación paritaria.

En síntesis: la agenda urgente es velar y exigir que se cumpla la reforma constitucional, y no permitir que se hagan interpretaciones en el sentido de que esta reforma no obliga a nadie sino hasta que se aprueben las leyes reglamentarias y la armonización en las entidades federativas. Por lo que hace a los procesos legislativos, se debe aportar en todos los ámbitos para su perfeccionamiento y viabilidad. La asignatura pendiente más urgente es la reforma que tipifique, prevenga y sancione la violencia política en razón de género y las leyes que protejan a las mujeres y reparen la violación de sus derechos políticos.

Otro desafío que persiste y amenaza la construcción de la Democracia Paritaria tiene que ver con que la efectiva redistribución del poder público debe ir acompañado de la redistribución de las tareas del espacio privado, relacionadas con actividades domésticas y de cuidado (corresponsabilidad y conciliación ámbitos público y privado).

En concordancia con lo anterior, adquiere especial relevancia la promoción de una agenda legislativa de género y redes de colaboración entre mujeres y hombres de diferentes partidos políticos, en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y judicial) y organismos autónomos, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que combatan la desigualdad estructural que se reproduce en el hogar, en el espacio privado de las familias y en la sociedad, que abone a mejorar la representación sustantiva de las mujeres, y, por tanto, que contribuya al fortalecimiento de la democracia paritaria.





- Alanís, María del Carmen. 2015. Caso "Filemón Navarro Aguilar". Acción afirmativa indígena. En José Alejandro Luna Ramos. Declaración de Oaxaca. Sentencias relevantes en materia de control de convencionalidad (págs. 147-154). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alanís, María del Carmen. Evolución de la paridad: el caso mexicano, Reformas Políticas en América Latina, IJ\_UNAM, OEA, México. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/inicio/reformas/genero-y-politica/maria-del-carmen-alanis-figueroa/evolucion-de-la-paridad-el-caso-mexicano/>
- Alanís, María del Carmen. 2019. ¿Qué significa esta reforma? Memoria del Foro: Hacia un balance de la Reforma Constitucional en Paridad de Género, 46-57.
- Alanís, María del Carmen. 2018. Voto Luego Exijo. México Después de las Elecciones de 2018. Carlos González (Coordinador). La representación indígena: asignatura pendiente (págs. 88-95). México: Ilyo. Colección Construyendo Ciudadanía.
- Anaya, James. 2010. Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. México: Consejo de Derechos Humanos. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/246/34/PDF/Anaya,James.2010.Informe.sobre.la.situacion.de.los.derechos.humanos.pdf?OpenElement>
- Botero, Esther Sánchez. (s/f). La jurisdicción indígena. La sanción corporal dentro de la tradición indígena. Cuadernos de Antropología Jurídica.
- Cano, Gabriela. El feminismo y sus olas en Revista Letras Libres, Número 239, Noviembre de 2018.

- Cámara de Diputados. 2015. Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/221\\_DOF\\_22may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/221_DOF_22may15.pdf)
- Cámara de Diputados. 1994. Ley General de Sociedades Cooperativas. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf)
- Cámara de Diputados. 2012. Ley Federal del Trabajo. Disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Ley\\_FT.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FT.pdf)
- Cámara de Diputados. 2018. Ley Agraria. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf)
- Cámara de Diputados. 2019. Código Civil Federal. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_030619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf)
- CEDAW. 2012. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. Disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/CEDAW\\_C\\_MEX\\_CO\\_7\\_8\\_esp.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf)
- Chalbaud, José De Obieta. 1993. El derecho humano de autodeterminación de los pueblos. Madrid: Tecnos.
- CONACYT. 2019. Programas de Fortalecimiento Académico para Indígenas. Disponible en <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/becas-y-posgrados/becas-nacionales/programa-de-fortalecimiento-academico-para-indigenas>
- CONAPRED, INEGI. 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. México. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017\\_08.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf)
- Crenshaw, Kimberle. 1991. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 1241–1299. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/1229039?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1229039?seq=1#page_scan_tab_contents)

Dahlerup, Drude. 1993. "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", en Revista

Debate Feminista, año. 4, vol. 8, septiembre, México.

Dahlerup, Drude. 2002. "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer", en Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, Serie Manuales, Internacional IDEA, Estocolmo.

Dahlerup, Drude; Freidenvall, Lenita. 2008. Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe. Brussels: European Parliament.

Diario Reforma, Sección Nacional, desplegado; miércoles 20 de noviembre de 2013, México.

Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos"; [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014)

Diario Oficial de la Federación. 29/04/2015. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5390614&fecha=29/04/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390614&fecha=29/04/2015)

Diario Oficial de la Federación. 14/08/2001. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación. 8/10/2012. ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba difundir el Informe sobre la evolución normativa y las medidas afirmativas para la aplicación efectiva de las cuotas de género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5271578&fecha=08/10/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5271578&fecha=08/10/2012)

Diario Oficial de la Federación. 6/6/2019. SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 Y 115; DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARIDAD ENTRE GÉNEROS. Disponible en [http://diariooficial.segob.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)

Facio, Alda. Con los lentes del género, se ve otra justicia en El otro derecho, número 28. Julio de 2002. ILSA, Bogotá D.C., Colombia. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/562cc59475f0864.pdf>

Federal Register. 2019. *Indian Entities Recognized by and Eligible To Receive Services From the United States Bureau of Indian Affairs*. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/01/2019-00897/indian-entities-recognized-by-and-eligible-to-receive-services-from-the-united-states-bureau-of>

Gaceta Parlamentaria No. 3920-IX; 2014

Galván, J. A. 2011. La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y Perspectivas (2006-2009). Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 173-2011.

García, Olga y García Néstor. 2013. La mayordomía en un barrio de la ciudad de Oaxaca. *El Colegio de la Frontera Norte*, 85-198. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13631515004>

Gilas, Karolina y Mikael J.K Christiansson. 2018. La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México, en *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, UNAM, México. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5488/7.pdf>



- González Schont, Céline. 2016. De la representación descriptiva a la representación sustantiva. Análisis de las cuotas de género en los congresos estatales de México. Documento de trabajo, CIDE, México. Disponible en <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-294.pdf>
- Güezmes, Ana. Foro Gestión Pública con Perspectiva de Género en Querétaro, 21 de Septiembre 2015. Disponible en <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/09/foro-gestion-publica-queretaro>
- González Oropeza, Manuel, Karolina Gilas y Carlos Báez Silva. 2016. Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas, TEPJF, México. Disponible en [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Hacia%20una%20democracia%20paritaria.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Hacia%20una%20democracia%20paritaria.pdf)
- Hevia Rocha, Teresa. 2015. Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político-electoral de 2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en Impacto del registro de candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados en Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, Instituto Nacional Electoral, México, disponible en [http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Resume\\_ejecutivo\\_paridad.pdf](http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Resume_ejecutivo_paridad.pdf)
- Hevia Rocha, Teresa. 2017. Diagnóstico sobre las causas de la violencia política contra las mujeres en México, ONMPRI, México.
- IDEA; US; IPU. Atlas of Electoral Gender Quotas. Geneva: IPU, 2013.
- IEEPCO. 2018. Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018. Oaxaca: IEEPCO. <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018>
- IFE. 2004. Acuerdos del Consejo General. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf>

INAFED. 2019. *Administración Pública Municipal*. Disponible en [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia03\\_administracion\\_publica.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia03_administracion_publica.pdf)

Instituto Nacional de Desarrollo Social. 2018. *Registro Federal de las OSC*. Disponible en <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>

INE. Breve cronología sobre cuotas y paridad de género en México, consulta 18 octubre 2019. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>

INE. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE PARIDAD DE GÉNERO A QUE ESTÁN OBLIGADOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES FEDERALES POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, Proceso Electoral Federal 2014-2015, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, mayo 2015, México.

INE. EFECTOS DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA LEGISLATURA MEXICANA: AVANCES Y RETOS PARA LA IGUALDAD, LXIII Legislatura 2015-2018, México.

INE. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales. 2004, México.

INE. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL EN EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS, 2017, México.

INE. *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS*, 2017, México.

INE. 2018. Numeralia Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>

- INE. Metodología para la asociación de áreas geoestadísticas a la cartografía electoral. México: INE-INEGI, 2018, México.
- INE. *Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores*. Disponible en <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php>
- INEGI. 2000. *Cuestionario ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2000/doc/2000\\_amp.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2000/doc/2000_amp.pdf)
- INEGI. 2015. *Encuesta Intercensal 2015*. México: INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>
- INPI. 2018. *Atlas de los Pueblos Indígenas de México*. Disponible en <http://atlas.cdi.gob.mx/>
- Jonson, Jane y Susan D. Phillips. 1999. De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense, en *Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación, Siglo XXI*, Madrid.
- Krotz, Esteban. 2002. *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México: Anthropos.
- Lovera, Sara y Georgina Cárdenas. 2019. Diagnóstico sobre la violencia política en razón de género contra candidatas del Partido Revolucionario Institucional en el proceso electoral 2017-2018, ONMPRI, México.
- Maher, Savannah. 2018. *NRP. The Difficult Math Of Being Native American*. Disponible en <https://www.npr.org/sections/codeswitch/2018/02/07/583665568/love-and-blood-quantum-buy-in-or-die-out>
- Mansbridge, Jane. 1999. *Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes"*. *The Journal of Politics*, vol. 61, núm 3.
- Meixueiro, Gustavo. 2019. ¿Es posible la paridad en Sistemas Normativos Indígenas? *El Imparcial*.

- Meixueiro, Gustavo y Marisol Vázquez. 2019. Postulación y sustitución de candidaturas durante los procesos electorales. Análisis desde una perspectiva de género, Apuntes Electorales, Número 61, julio - diciembre, México. Disponible en <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/724/556>
- Meixueiro, Gustavo y Marisol Vázquez. 2019. Participación política de las mujeres en comunidades indígenas. Ponencia presentada en el XXX Congreso Internacional de Estudios Electorales. Tabasco.
- Montenegro, Sofía. 2008. Ciudadanía y mujeres: excluidas por principio en "El Estado, las mujeres y la lucha por la ciudadanía en América Latina. Notas para entender la exclusión y la desigualdad de género". Managua, Julio 2008.
- OEA. 2015. *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes*. Washington D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- ONU MUJERES/IDEA/PNUD. 2017. Atenea: paridad en la toma de decisiones, una oportunidad para una democracia de calidad, disponible en <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/07/atenea-paridad-en-la-toma-de-decisiones>
- ONUMUJERES/PARLATINO. 2014. Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, Panamá. Disponible en [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf)
- Ortiz, Adriana y Clara Scherer. 2014. Contigo aprendí: una lección de democracia gracias a la sentencia 12624, TEPJF, México, disponible en <file:///C:/Users/Pola/Downloads/Contigo%20Aprend%3%AD-%20una%20lecci%C3%B3n%20de%20democracia%20gracias%20a%20la%20sentencia%2012624.pdf>
- Osorio, Arnulfo. 2012. México. Lenguas indígenas nacionales en riesgo de desaparición. En I. N. Indígenas. México: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Disponible en [https://site.inali.gob.mx/pdf/libro\\_lenguas\\_indigenas\\_nacionales\\_en\\_riesgo\\_de\\_desaparicion.pdf](https://site.inali.gob.mx/pdf/libro_lenguas_indigenas_nacionales_en_riesgo_de_desaparicion.pdf)

- Palma, Esperanza. 2016. Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas, *Estudios Políticos*, novena época, número 38 (mayo-agosto, 2016): 57-88, UNAM, México, Disponible en <file:///C:/Users/Tere/Downloads/1-s2.0-S0185161616300038-main.pdf>
- Partida Sánchez, Eugenio. 2017. La cultura de los derechos político-electorales: El camino seguido por las mujeres para su pleno ejercicio, *Colección Equidad de género y democracia*, vol. 7; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de la Ciudad de México, México. Disponible en [http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/equidadgenero/equidad\\_vol\\_7.pdf](http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/equidadgenero/equidad_vol_7.pdf)
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2003. La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Número 2, julio - diciembre, México. Disponible en <https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMestudiosElectorales/article/view/108/104>
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2014 a. Igualdad de género y justicia electoral: impacto de la Sentencia SUP-JDC-12624/2011 en el proceso electoral federal 2011-2012 en Sentencia de amor 12624. *Mujeres y elecciones en México 2012*; Lourdes Pacheco y Rosario Varela (coordinación), Ediciones DeLaurel, mayo 2014, México.
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2014 b. La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Número 14, México. Disponible en <https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMestudiosElectorales/article/view/135>
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2016. La constitucionalización de la paridad en México, en *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*; CIM-OEA, TEPJF, IDEA, Washington. Disponible en <https://www.iknowpolitics.org/es/learn/knowledge-resources/report-white-paper/la-democracia-paritaria-en-am%C3%A9rica-latina-los-casos-de>

Peschard, Jacqueline. 2000. Las candidaturas de mujeres 'viables' aún escasas en Agenda Afirmativa, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Año 2, No. 12, mayo-junio, México.

PNUD, 2013. *Ciudadanía Intercultural*. Quito, Ecuador: Graphus. Disponible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/Ciudadania-Intercultural-Aportes-desde-la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-de-Latinoamerica.html>

Pitkin, Hanna. 1967-1972/1985. El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Rey Martínez, Fernando. 1999. Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución, *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, ISSN 1575-3379, No. 1, Madrid. Disponible en [file:///C:/Users/Pola/Downloads/Dialnet-CuotasElectoralesReservadasAMujeresYConstitucion-941412%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Pola/Downloads/Dialnet-CuotasElectoralesReservadasAMujeresYConstitucion-941412%20(1).pdf)

Recondo, David. 2013. Comunidades indígenas. Normas que integran su sistema. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sánchez, Francisco. 2004. El primer partido político indígena en México. *Derecho y Cultura. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 103-116. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-cultura/article/view/7432/6698>

Simonovic. 2019. *Violencia en contra de las mujeres en la política. Reporte de la Relatora Especial sobre violencia contra Mujeres, sus causas y consecuencias*. Ginebra.

Scott, Joan Wallach. 2012. Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés, Fondo de Cultura Económica, México.

SEGOB. Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del COFIPE, 11 de Octubre de 2013.

Senado de la República, LXII Legislatura. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; DE REFORMA DEL ESTADO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL; México, 2 de Diciembre de 2013. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2809>

Subiñas, Marta. 2013. Construyendo Reglas para la Igualdad de Género en Derechos Político-Electorales de las Mujeres, FLACSO, PNUD, TEPJF, ONU-Mujeres, México. Disponible en [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo\\_reglas\\_version\\_web.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo_reglas_version_web.pdf)

TEPJF. 2012. *Shuta Yoma, A.C. vs. Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JDC-1895-2012.doc>

TEPJF. 2012. Sentencia SUP-JDC-12624/211 disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

TEPJF. Cuotas de género. Visión comparada. Coordinación de Institucionalización de la Perspectiva de Género, México, 2013. Disponible en [http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Salida%20Libro%20Tribunal%20para%20web\\_0.pdf](http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Salida%20Libro%20Tribunal%20para%20web_0.pdf)

Tovar, Patricia. 2019. *Rio- Latir*. Indígena es una categoría política transitoria e históricamente determinada. Disponible en <http://www.rio.latir.com.mx/entrevistas/indigena-es-una-categoria-politica-transitoria-e-historicamente-determinada/>

Tuñón, Enriqueta. 2002. ¡Por fin... ya podemos elegir y ser electas!, México, Plaza y Valdés Editores-conacultainah, México.

Valcárcel, Amelia. 2019. El feminismo como forma de habitar el mundo. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey. Disponible en [https://issuu.com/catedraalfonsoreyes/docs/amelia-valca\\_rcel\\_2](https://issuu.com/catedraalfonsoreyes/docs/amelia-valca_rcel_2)

## ACUERDOS IFE/INE

IFE; 2008. Acuerdo del Consejo General del IFE. Acuerdo CG523/2008. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTADOS POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009; 10 de noviembre de 2008. IFE; (2011), Acuerdo del Consejo General del IFE. Acuerdo CG327/2011. CG327/2011. Disponible en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Acuerdos/2008/05122008\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Acuerdos/2008/05122008(2).pdf)

IFE; 2011. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012; 7 de octubre de 2011, México. Disponible en [https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-14/CGe141211ap12\\_x1.pdf](https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-14/CGe141211ap12_x1.pdf)

INE. Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, Proceso Electoral Federal 2014-2015, INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE PARIDAD DE GÉNERO A QUE ESTÁN OBLIGADOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES FEDERALES POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, mayo 2015, México.

INE/CG162/2015. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD SUPLETORIA, SE REGISTRAN LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y COALICIONES CON REGISTRO VIGENTE, ASÍ COMO LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, CON EL FIN DE PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5390614&fecha=29/04/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390614&fecha=29/04/2015)



## JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia 16/2012. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=16/2012&tpoBusqueda=S&sWord=16/2012>

Jurisprudencia 29/2013. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=29/2013&tpoBusqueda=S&sWord=29/2013>

Jurisprudencia 30/2014. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=30/2014>

Jurisprudencia 43/2014. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=43/2014>

Jurisprudencia 48/2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/b4333edd5348a4b.pdf>

Jurisprudencia 3/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=3/2015>

Jurisprudencia 6/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=6/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

Jurisprudencia 7/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

Jurisprudencia 8/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=8/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

Jurisprudencia 9/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=9/2015&tpoBusqueda=S&sWord=9/2015>

Jurisprudencia 11/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015>

Jurisprudencia 36/2015 disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=36/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

Jurisprudencia 11/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>

Jurisprudencia 17/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=17/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>

Jurisprudencia 20/2018 disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2018&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>

Jurisprudencia 4/2019 disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=A&sWord=>

Jurisprudencia 4/2019 disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=S&sWord=4/2019>