



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-574/2023

ACTORA: BERTINA LIBORIO MONTES

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL Y OTRA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA¹

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIADO: DIEGO DAVID
VALADEZ LAM, MARCELA TALAMÁS
SALAZAR Y JOSÉ MANUEL RUIZ
RAMÍREZ

Ciudad de México, veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro.²

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que declara: **a) existente** la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión de adoptar medidas legislativas para modificar la normativa a fin de garantizar la paridad de género en la Presidencia de la República; y **b) existente** la omisión atribuída al Consejo General del Instituto Nacional Electoral³ relativa a la emisión de lineamientos o criterios para garantizar la paridad de género en la elección de la Presidencia de la República durante el proceso electoral federal 2023-2024.

ANTECEDENTES

1. Reforma en materia de paridad. El seis de junio de dos mil diecinueve se publicó 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 general en materia de paridad de género.

¹ Secretariado: José Alberto Rodríguez Huerta, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar, Bryan Bielma Gallardo y Rodrigo Quezada Goncen. Colaboraron: Liliana Ángeles Rodríguez, Sandra Delgado Vázquez, Hugo Gutiérrez Trejo y Gustavo Alfonso Villa Vallejo.

² Todas las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo mención expresa en contrario.

³ En adelante "Consejo General del INE".

2. Juicio ciudadano. El diez de noviembre, la actora promovió ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el presente juicio ciudadano alegando la omisión legislativa del Congreso de la Unión y del Consejo General del INE de dictar medidas al Decreto de reforma constitucional referido respecto de la paridad en Presidencia de la República.

3. Turno y trámite. Mediante acuerdo del mismo diez de noviembre, se turnó el expediente en que se actúa a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴ En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el presente medio de impugnación; admitió a trámite la demanda y, al considerar debidamente integrado el expediente, ordenó el cierre de instrucción y la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

4. Engrose. En sesión pública de veinticuatro de enero, el proyecto de resolución propuesto se rechazó por mayoría de votos. En consecuencia, la elaboración del engrose correspondió a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis conforme al turno respectivo.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio de la ciudadanía porque se trata de un medio de impugnación interpuesto para controvertir una supuesta omisión por parte del Consejo General de INE y del Congreso de la Unión⁵ de emitir normas que garanticen la paridad de género en la elección de la Presidencia de la República, durante el proceso electoral federal 2023-2024 en curso.⁶

Segunda. Causales de improcedencia. Al momento de rendir los respectivos informes circunstanciados la Cámara de Diputados y la Cámara

⁴ En adelante, "Ley de Medios".

⁵ Resulta aplicable mutatis mutandis la tesis 18/2014 con rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.

⁶ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución general; 164; 166; fracción III, incisos a) y c); y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80 y 83 de la Ley de Medios.



de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, manifestaron que el presente medio de impugnación es improcedente por lo siguiente.

2.1. Falta de interés jurídico de la promovente. La parte actora carece de interés jurídico para impugnar una presunta omisión legislativa porque no existe una afectación directa a su esfera jurídica. Consideran que la parte actora no acredita satisfacer el interés jurídico necesario para acudir a esta Sala Superior al no acompañar a su demanda medio probatorio pertinente, ni exponer consideraciones del porqué le afecta a sus derechos político-electorales.

Al respecto, esta Sala Superior determina que la causal de improcedencia debe **desestimarse** toda vez que no es necesario que la parte actora acredite un interés jurídico para combatir la omisión legislativa a que alude.

En efecto, la parte promovente presentó el juicio de la ciudadanía por propio derecho, adscribiéndose como mujer indígena y **acude en ejercicio de un interés legítimo** para deducir acciones contra las supuestas omisiones, tanto normativa por parte del Consejo General del INE, como legislativa atribuida al Congreso de la Unión, en materia de paridad de género para la elección de la Presidencia de la República para el proceso electoral federal ordinario 2023-2024 en curso.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, distinguió lo siguiente: **1)** los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y **2)** en el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva y c) la parte promovente pertenezca a esa colectividad.

En esa medida, se advierte que se actualiza el interés legítimo de la parte promovente debido a que:

- **Existe una norma constitucional.** Conforme a los artículos 1 y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución general, se reconoce el derecho de participación política de todas las personas.
- **El acto reclamado transgrede, en principio, ese interés difuso.** La omisión planteada tiene una incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política de las mujeres, ya que se alega que no existen acciones específicas para garantizar la paridad de género en la Presidencia de la República para el proceso electoral ordinario 2023-2024 en curso.
- **La parte promovente pertenece a esa colectividad.** Quien acude al juicio se adscribe como mujer indígena, por lo que se le debe reconocer esa calidad. Máxime que no debe exigirse mayor formalidad probatoria sobre esta afirmación; aunado a que pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad que demanda sean garantizados sus derechos político-electorales.

A ello se suma que esta Sala Superior ha determinado que cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio.⁷ Así, se actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, porque al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.⁸

Por las razones expuestas, se concluye que la parte promovente tiene interés legítimo.

2.2. Improcedencia del medio de impugnación para combatir omisiones legislativas y la no conformidad a la constitución de leyes federales. Por otra parte, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, aducen que la demanda es improcedente ya que estiman que la omisión reclamada no es susceptible de analizarse a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del

⁷ En términos de la jurisprudencia 9/2015, de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

⁸ Similar criterio se sostuvo en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022 y acumulados.



ciudadano. Ello porque el juicio busca garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales tutelando los derechos político-electorales del ciudadano, para lo cual es posible revocar o modificar los actos impugnados a fin de restituir al promovente en el goce del derecho político-electoral vulnerado; esto es, llevar a cabo un control legal constitucional de los actos y resoluciones en materia electoral.

Aunado a que de la Constitución general – misma que fija la competencia de este Tribunal Electoral-, se advierta que exista facultad alguna para llevar a cabo un control abstracto de la constitucionalidad del orden jurídico o de vincular a los órganos legislativos para que desplieguen sus facultades a partir de la petición de un ciudadano.

En ese sentido, la Cámara de Diputados argumenta que la competencia otorgada a esta Sala Superior únicamente se limita al control de constitucionalidad de actos y resoluciones que vulneren derechos político-electorales sin que se advierta facultad para constreñirla a efecto de que en uso de sus facultades soberanas realice una producción normativa.

Así, ambas Cámaras consideran que no se actualiza la procedencia del juicio de la ciudadanía para el análisis de la omisión reclamada, porque dicha atribución escapa del ámbito de atribuciones de Tribunal Electoral, señala la Cámara de Senadores que, en todo caso, el medio idóneo para combatir la omisión reclamada, es el juicio de amparo indirecto ya que puede ser interpuesto por cualquier persona que considere que una norma de carácter general, dentro de las cuales están las omisiones legislativas, violentan sus derechos humanos o garantías previstas por la Constitución general.

De ahí que a su consideración, si en el presente asunto se impugna la omisión legislativa del Congreso de la Unión de dar cumplimiento al artículo Segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve; es que estiman que el juicio de la ciudadanía resulta improcedente pues este medio de impugnación en materia electoral no es la vía para combatir omisiones de autoridades legislativas o para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes y la posibilidad de ordenar la emisión de una prescripción general, abstracta y permanente que se encuentre ajustada al marco constitucional.

SUP-JDC-574/2023

Esta Sala Superior concluye que la causa de improcedencia es **infundada**, porque no le asiste razón a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión en cuanto a que este órgano jurisdiccional no tiene competencia para conocer del asunto y que el presente juicio no es la vía idónea para impugnar una omisión legislativa.

Contrario a lo argumentado, la omisión atribuida tanto al Consejo General del INE como al Congreso de la Unión sí es revisable a través de la justicia electoral, de manera específica a través del presente juicio, en primer término, porque la materia de la omisión reclamada se vincula con la falta de normatividad en materia de derechos político-electorales de las mujeres para garantizar la paridad en cargos de elección popular, en el caso, específicamente para el de la Presidencia de la República; por lo que sí incide en forma estricta sobre los derechos de la ciudadanía.⁹

Además, porque a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se puede ejercer un control de constitucionalidad de las omisiones legislativas en que incurre el Congreso de la Unión cuando estos se relacionen con los actos materialmente electorales, como en el caso que se analiza;¹⁰ de ahí, que esta Sala Superior cuente con facultades para conocer y resolver el presente juicio.

En efecto, los medios de control de la constitucionalidad tienen por efecto que el tribunal competente fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución¹¹.

Este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: **a)** prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, **c)** competencias o facultades de

⁹ Véase SUP-JDC-1282/2019.

¹⁰ Véase SUP-JDC-92/2022 y acumulados, y SUP-JDC-1127/2021.

¹¹ SCJN: Jurisprudencia P./J. 155/2000 de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR".



ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas¹².

La Sala Superior ha establecido¹³ que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

Así, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En el caso, como se anticipó, es **infundada** la causal de improcedencia ya que la parte promovente aduce que el Congreso de la Unión y el Consejo General del INE han sido omisos en prever la paridad para la elección de la persona que ocupará la Presidencia de la República, conforme a lo previsto en el artículo 35 de la Constitución general, que establece un mandato genérico de que la ciudadanía debe ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, argumento que, como se ha precisado sí puede y debe ser conocido en los medios de control de constitucionalidad de la competencia de esta Sala Superior.

¹² SCJN: Jurisprudencia P./J. 9/2006, de rubro PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”.

¹³ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

Tercera. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,¹⁴ en virtud de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito, con el nombre de la accionante, así como su firma autógrafa; se identifican las omisiones impugnadas y las autoridades responsables; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causan las omisiones de mérito, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

3.2. Oportunidad. Se considera que el juicio es oportuno porque los actos impugnados consisten en omisiones atribuidas tanto al Consejo General del INE como al Congreso de la Unión, por lo que debe entenderse que la afectación que pudieran producir dichos actos se actualiza cada día que transcurre, al ser hechos de tracto sucesivo el plazo legal para impugnarlos no ha vencido.¹⁵

3.3. Legitimación procesal e interés legítimo. Se colman por las razones expuestas en el apartado relativo al estudio de las causales de improcedencia.

3.4. Definitividad. Se tiene por cumplido este requisito, en virtud de que no existe algún otro medio de defensa que la actora deba agotar previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

Cuarta. Contexto y planteamiento de la controversia. Este asunto plantea la necesidad de resolver si existe una omisión legislativa respecto de la regulación de la paridad en la Presidencia de la República por parte, tanto del Congreso de la Unión como del Consejo General del INE.

Al respecto, la parte actora aduce:

Omisión del Consejo General del INE

- Considera que el Consejo General del INE ha incurrido en la omisión de garantizar la paridad en la Presidencia de la República, porque no ha emitido lineamientos o criterios para garantizar la paridad de género en el

¹⁴ De conformidad con los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 79, párrafo 1; y 81, de la Ley de Medios.

¹⁵ Sirve como apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 15/2011 de rubro PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.



proceso electoral ordinario 2023-2024; vulnerando así de forma frontal la reforma constitucional denominada “Paridad en todo”.

- La autoridad responsable tiene competencia constitucional para hacerlo, porque es la encargada de organizar las elecciones presidenciales y debe velar por el cumplimiento de la paridad para la elección de la Presidencia de la República, máxime porque la titularidad de dicho cargo ha sido ocupada por hombres desde el inicio de la vigencia de la Constitución federal de 1917.
- Aduce que en México solo han competido por el cargo de la Presidencia de la República seis mujeres, sin que se haya electo a alguna; por tanto, considera urgente ordenar a la responsable que garantice la paridad para la Presidencia de la República en este proceso electoral federal ordinario 2023-2024.

Omisión legislativa absoluta del Congreso de la Unión

- La actora considera que el Congreso de la Unión viola la fuerza normativa de la Constitución general al incurrir en una omisión legislativa absoluta de adoptar medidas legislativas para modificar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de garantizar la paridad de género en la Presidencia de la República.
- Señala que se viola el artículo 133 de la Constitución general y el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, en el que se dispuso que el Congreso de la Unión debería en un plazo improrrogable de un año a partir de su entrada en vigor, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución general.
- Aduce que hasta la fecha el Congreso de la Unión no ha dictado medidas legislativas para garantizar la paridad en la Presidencia de la República, porque la reforma constitucional de dos mil diecinueve fue para órganos colegiados como unipersonales, gubernaturas y Presidencia de la República.
- Al respecto, expresa que no existe en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en la Ley General de Partidos Políticos, desarrollo legislativo que garantice la paridad en la Presidencia de la República; que la inactividad del Congreso de la Unión provoca una violación constitucional, en función de las competencias exclusivas que tiene como encargado de producir las normas con rango de ley que desarrollen los preceptos constitucionales, y que la inactividad aducida se considera lo suficientemente prolongada para considerarse hasta la fecha como un incumplimiento, ya que el plazo previsto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional de dos mil diecinueve ha fenecido desde hace tres años; por tanto, subsiste la omisión legislativa absoluta de competencia en ejercicio obligatorio.

Por su parte, las autoridades responsables, al rendir sus informes circunstanciados, señalaron lo siguiente en cuanto al fondo:

Consejo General del INE

- La omisión atribuida al INE es inexistente porque para que se pueda atribuir una omisión debe necesariamente existir un deber derivado de una facultad que la habilita o da competencia; lo cual en el caso no ocurre.
- El sistema jurídico no atribuye al INE facultades explícitas para establecer las condiciones bajo las que se debe instrumentar y garantizar la paridad en la elección presidencial, pues esta se encuentra reservada al Congreso de la Unión.
- En la reforma constitucional de junio de dos mil diecinueve, el constituyente no otorgó competencia alguna a la autoridad administrativa electoral para establecer las bases y reglas a las que se deberá sujetar la postulación de las candidaturas a las gubernaturas de las entidades federativas, pues del análisis armónico de los artículos 35 y 41 de la Constitución general es posible advertir que el poder revisor dispuso que tanto el derecho a poder ser votado en condiciones de paridad, como la obligación de postular las candidaturas, se encuentra sujeta al cumplimiento de los términos y condiciones que se dispongan en la Ley.
- En ese sentido, las condiciones para el ejercicio del derecho y las reglas de postulación paritaria deben emitirse por las legislaturas en el ámbito de sus respectivas competencias, en la medida que dependen de la naturaleza del cargo.
- En las disposiciones transitorias del Decreto de reforma constitucional se señaló que el establecimiento de las normas dirigidas a instrumentar la paridad le correspondía al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas, y no así al Consejo General del INE, como lo señala la promovente.
- La plenitud de jurisdicción con la que pueden actuar las autoridades jurisdiccionales no es una atribución absoluta que permita a la persona operadora jurídica sustituirse a cualquier autoridad o realizar cualquier acto, ya que ello está reservado para la autoridad que cuente con la competencia para su emisión.
- De ahí que, contrario a lo expuesto por la actora, la supuesta omisión no puede traducirse en la inexigibilidad de la obligación de postulación paritaria, ya que ésta deriva de un mandato constitucional que debe y puede aplicarse de manera directa.
- El sistema jurídico no atribuye facultades explícitas al INE para establecer las condiciones bajo las cuales se debe instrumentar y garantizar la paridad en las elecciones, pues ello se encuentra reservado al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados; por lo que es inexistente la omisión reclamada.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

- Es falso que exista una omisión de su parte, en virtud que mediante el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación



y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado el trece de abril de dos mil veinte,¹⁶ se dio cumplimiento al artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en dos mil diecinueve.

- Los agravios de la actora son infundados al partir de una interpretación incorrecta tanto de la reforma constitucional, como de las facultades de configuración legislativa del Poder Legislativo Federal, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- A efecto de acreditar la existencia de la omisión legislativa, se debe tener la competencia de ejercicio obligatoria por parte del Congreso de la Unión, es decir, la existencia de un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido, asimismo que dicha obligación haya sido incumplida total o parcialmente¹⁷.
- Asimismo, señala que en el caso concreto no existe en la Constitución general un mandato expreso para establecer lineamientos o criterios de paridad de género en relación con la Presidencia de la República, por lo que no se actualiza la omisión legislativa atinente.
- Añade que con la emisión del Decreto de trece de abril de dos mil veinte, se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de dos mil diecinueve, pues se implementaron medidas paritarias¹⁸:
- Concluyendo, señalando que en el caso no existe la omisión legislativa que se reclama porque en el Constitución general no se establece ningún mandato para que el Congreso de la Unión legisle en el sentido de establecer lineamientos o criterios de paridad de género en relación con el cargo de la Presidencia de la República.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

- No existe un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación no ha sido incumplida ni total ni parcialmente, por lo que no puede atribuirse a la Cámara de Senadores una conducta inactiva y pretender que este Tribunal Electoral le ordene legislar en determinada materia.
- Añade que la propia Sala Superior en la resolución incidental de cinco de junio de dos mil veintitrés recaída al expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados señaló que el Congreso de la Unión había cumplido con el mandato constitucional de implementar disposiciones tendentes a lograr la paridad en la postulación de candidaturas, lo que deja de relieve la inexistencia de la supuesta omisión legislativa que alude la parte actora.
- Considera que es un hecho notorio la inexistencia de la omisión ya que la Cámara de Senadores ha velado en todo momento por la paridad de género y los derechos de los grupos minoritarios y continúa aprobando reformas y adiciones a la normativa nacional que proporcionan

¹⁶ A continuación, "Decreto de trece de abril de dos mil veinte".

¹⁷ Al respecto, la Cámara de Diputados apoya su postura en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. XX/2018 (10a.) de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO

¹⁸ Al respecto señala que se determinó que la paridad de género será la igualdad entre mujeres y hombre, siendo la asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramiento de cargos por designación, que la integración de las presidencias municipales, concejalías, regidurías y sindicaturas deberá conformarse garantizando el principio de paridad de género, y la creación de la Comisión de Paridad e Igualdad de Género en el Consejo General del INE.

SUP-JDC-574/2023

herramientas tanto al INE como a la ciudadanía para alcanzar la igualdad paritaria y transversal en el país¹⁹.

En consecuencia, la **pretensión** de la actora es que esta Sala Superior ordene al Congreso de la Unión y, en su defecto, al Consejo General del INE a que expidan las medidas legislativas o lineamientos necesarios para garantizar la paridad en la elección de la Presidencia de la República.

Su **causa de pedir** es que las autoridades responsables vulneran “de forma frontal” la reforma constitucional denominada “Paridad en todo” al ser omisas en regular la paridad de género para la elección de la persona que ocupe el cargo de la Presidencia de la República; de ahí que se deban tutelar los principios y derechos constitucionales establecidos en favor de las mujeres.

Así, el problema jurídico es determinar si existen o no las omisiones que se le atribuyen a ambas autoridades y, en su caso, si existen condiciones jurídicas para colmar su pretensión.

Quinta. Estudio de fondo

5.1. Decisión de la Sala Superior. A juicio de este Tribunal Electoral, son **fundados** y **suficientes** los motivos de inconformidad que plantea la actora en su demanda, al advertir que el marco jurídico nacional contempla la aplicación y vigencia del principio paritario como un mandato constitucional que debe regir en la postulación de candidaturas a todos los cargos de elección popular como un derecho humano de las mujeres a ser votadas en condiciones de paridad. Lo que es aplicable al cargo de la Presidencia de la República.

5.2. Explicación jurídica

Obligación de legislar en materia de paridad

¹⁹ En ese sentido la Cámara de Senadores señala entre otros ejemplos, que continúa cumpliendo con el principio de progresividad de la norma, al haber aprobado reformas a las siguientes leyes: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Víctimas, la Ley General de Materia de Desaparición Forzada de Personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los pueblos indígenas y la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de paridad de género.

La aprobación del dictamen de las Comisiones Unidad de Relaciones Exteriores para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.



El seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 2°, 4°, 35, 41, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General de la República, a fin de incorporar como principio y mandato constitucional la paridad de género en el orden jurídico mexicano. A esta reforma se le conoció, coloquialmente, como “*Paridad en todo*”.

En esa reforma se reconoció como un derecho de la ciudadanía ser votada en condiciones de paridad **para todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley, lo que quedó establecido en el artículo 35, fracción II del texto constitucional.

Adicionalmente, en el artículo 41 de la Constitución federal, también se incluyó, dentro de su párrafo tercero, base I, que los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen como obligación el garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Dentro del **régimen transitorio** de esta reforma constitucional, se determinó que **el Congreso de la Unión debía, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del correspondiente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, a efecto de observar el principio de paridad de género** establecido en la propia Constitución, en los términos precisados en el segundo párrafo del artículo 41.

Es importante señalar que esta Sala Superior también ha sostenido que una omisión legislativa se actualiza cuando: **i)** no se emita una ley que haga efectivo un mandato constitucional;²⁰ o **ii)** la obligación se establezca en instrumentos internacionales.²¹ En otras palabras, este órgano jurisdiccional ha tenido por actualizadas omisiones legislativas, a pesar de que en el texto constitucional no se advierta una obligación específica dirigida al Congreso para emitir una determinada legislación, siempre que dicho mandato tenga sustento en fuentes de tratados internacionales.

Así lo ha determinado la Sala Superior, por ejemplo, en relación con las omisiones de legislar en cuanto a los derechos de las personas con

²⁰ Así se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-951/2022.

²¹ Este criterio se ha sostenido en los SUP-JDC-922/2022 y SUP-JDC-1282/2019.

SUP-JDC-574/2023

discapacidad,²² la comunidad de la diversidad sexual²³ y las personas privadas de su libertad.²⁴

En el caso concreto, esta perspectiva toma en cuenta las obligaciones derivadas de tratados internacionales que el Estado mexicano ha asumido para hacer efectivos los derechos de las mujeres, mismas que han permitido transitar de un enfoque de cuotas de género al impulso de una verdadera política pública paritaria.

Al respecto, conviene precisar que, dentro de los trabajos legislativos que precedieron a la aprobación del mencionado Decreto de reforma²⁵, se tomaron como referencia los diversos mandatos que se desprenden de distintos instrumentos internacionales de los que México es parte. De entre los cuales, interesa destacar, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, elaborada por la ONU Mujeres y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, de donde se desprende que ésta debe entenderse como *“el modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo”*, señalando como sus fines:

- a) El establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas.
- b) Un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Así pues, la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política de las mujeres en condiciones de paridad, debe

²² En el SUP-JDC-92/2022 se determinó que, si bien la Constitución de forma expresa no impone la obligación de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, dicha obligación tiene como fuente los tratados internacionales.

²³ En el SUP-JDC-951/2022 se tuvo por actualizada la omisión legislativa del Congreso de la Unión porque ni en la Constitución ni en las leyes electorales se prevén medidas específicas para garantizar a las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+ el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material.

²⁴ En el SUP-JDC-352/2018 la mayoría valoró distintos elementos para declarar fundada la omisión del INE de emitir lineamientos para regular el derecho a votar de las personas que se encuentran recluidas sin haber sido sentenciadas, tales como la existencia del derecho al voto, la condición de vulnerabilidad de la parte actora y la obligación genérica del INE de organizar las elecciones.

²⁵ Concretamente en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; para la Igualdad de Género; y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género.*



entenderse a la luz del principio *pro personae* y del mandato constitucional y los instrumentos internacionales de los que México es parte y que conforman el parámetro de regularidad constitucional. Solo así se permitirá garantizar eficaz y adecuadamente que los partidos políticos y las autoridades electorales –administrativas y judiciales– cumplan con el mandato paritario en la postulación de candidaturas, desde su dimensión **vertical** y **horizontal**.

A ello se suma que esta Sala Superior²⁶ ha señalado que, 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.

Ello, 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.

Por otro lado, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 2, establece que los Estados Parte adquirieron, entre otros, el compromiso de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres. Mientras que, en su artículo 3, mandata a los Estados Parte a tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

En este contexto adquiere singular importancia el mandato convencional previsto en ese mismo instrumento, en su artículo 7, en el que se establece que los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en

²⁶ Jurisprudencia 11/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

SUP-JDC-574/2023

particular, garantizarán a las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos **y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.**

Conforme a este marco normativo, la Sala Superior ha desarrollado una clara línea jurisprudencial sobre la obligatoriedad de observar el principio de paridad respecto de todos los cargos de elección popular.

Antes de la reforma de 2019, conocida como “paridad en todo”, a partir de las bases constitucionales respecto de la paridad introducidas en 2014, esta Sala Superior emitió una serie de fallos que llevaron a la creación de las jurisprudencias 6²⁷ y 7²⁸ de 2015, en las que, en síntesis, se reconoció que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. La vertical, para lo cual están llamados a postular candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidenta, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros; y la horizontal que implica asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se estableció, que se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género.

En esas jurisprudencias, se estableció también que *el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.*

Luego, por ejemplo, en la sentencia SUP-REC-170/2020 en la que analizó la aplicación del principio de paridad en la integración de los ayuntamientos, se

²⁷ De rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

²⁸ Titulada: PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.



reiteró que la incorporación este principio a nivel constitucional exige la implementación de acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1º y 4º constitucionales. Por lo que, atendiendo a las condiciones de desigualdad estructural, en el artículo 41 constitucional se introdujo el principio de paridad con el fin de garantizar la igual política de la mujer en su participación mediante candidaturas efectivas para la integración de los órganos de representación popular.

Al resolver en el expediente SUP-RAP-116/2020, este órgano jurisdiccional señaló que el Congreso de la Unión y los congresos locales tienen la obligación de regular las medidas necesarias para garantizar la paridad de género en la elección de las gubernaturas. Lo que resulta especialmente relevante en este asunto, porque desde aquella sentencia quedó establecido que la paridad es un principio que tiene vigencia respecto de la elección de cargos unipersonales como son la titularidad de los poderes ejecutivos estatales. Además, quedó reiterada la obligación del INE de verificar la paridad de género, en caso de que existan omisiones en su regulación, a través del ejercicio de su facultad de atracción.

Siguiendo la misma línea jurisprudencial respecto de la obligatoriedad de garantizar la vigencia del principio de paridad, al resolver el recurso SUP-REC-1414/2021 y acumulados, esta Sala Superior ordenó al Consejo General del INE que modificara la asignación de diputaciones en la Cámara federal para que su integración fuese paritaria. Confirmando, por un lado, que la exigencia de paridad requiere un piso mínimo de 50% mujeres y 50% hombres en la conformación de los órganos, así como la obligación de las autoridades electorales de asegurar, mediante los ajustes necesarios, su debida integración paritaria.

Asimismo, en las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-434/2022, la Sala Superior señaló que los partidos políticos tienen la obligación de emitir reglas claras para garantizar la paridad sustantiva y precisar cómo aplicarán la competitividad en la postulación de mujeres a las candidaturas a las gubernaturas. Siendo obligación del INE supervisar la

SUP-JDC-574/2023

emisión de estas reglas, su cumplimiento y, en caso de incumplimiento, ordenar las modificaciones normativas necesarias.

De esta manera, consta que la Sala Superior ha desarrollado un variado número de criterios respecto de diferentes cargos de elección popular en diferentes órdenes de gobierno, en los que consta la obligatoriedad del principio de paridad como mandato constitucional que debe ser observado respecto en todas las elecciones. Sin que exista un distingo que exima cargo alguno de atender a este principio.

Finalmente, este órgano jurisdiccional ha señalado que es obligación de las legislaturas establecer la normatividad correspondiente para que existan los mecanismos necesarios conforme a los cuales pueda verificarse la paridad. Siendo, en primer término, obligación de las autoridades administrativas verificar que esas reglas sean atendidas y, en caso de omisiones, subsanar mediante la emisión de las directrices necesarias conforme al ejercicio de la facultad reglamentaria. Además de que los partidos políticos, como entidades de interés público, están constreñidas a garantizar la postulación paritaria en todas sus candidaturas.

Obligación del INE de garantizar la vigencia de la paridad

Por otro lado, el artículo 41 constitucional, en su base V, apartado A, establece que el Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo que ejerce la función estatal de organizar las elecciones para la renovación de los poderes públicos en México.

Para ello, contará con plena autonomía y regirá su actuar de conformidad con los principios de certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.

Por su parte, en el apartado B de esa misma disposición constitucional, se establece que el Instituto contará con diversas atribuciones para la organización de los procesos electorales federales y locales. Tratándose de las primeras, en su inciso b), se señala que contará las facultades que la propia Ley señale.



Al respecto, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 32, numeral 1, inciso b), se establece que para los procesos electorales federales el INE contará, entre otras atribuciones, con la de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres.

5.3. Caso concreto. Conforme al marco normativo constitucional, convencional y legal antes expuesto, esta Sala Superior concluye que existe la **omisión** por parte del Congreso de la Unión y del Consejo General del INE de regular la forma en que debe aplicarse el principio de paridad tratándose de la elección para la renovación de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

Ha sido criterio de esta Sala Superior²⁹ que verificar que en cada proceso electoral se materialice el derecho humano de la ciudadanía de ser votada en condiciones de paridad es parte de la labor de las autoridades electorales. No basta con dejar las posibilidades de inclusión de las mujeres a participar en la contienda electoral a la libre decisión de los partidos políticos, sino que es necesario que se asegure el cumplimiento de las normas constitucionales y convencionales en materia de paridad e igualdad.

Como ya fue referido, el artículo 35, fracción II de la Constitución federal establece el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular. Este derecho encuentra correlativo en la obligación para los partidos políticos de garantizar la paridad de género en la postulación de sus candidaturas a los distintos cargos de elección popular, la cual se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, base I.

Incluso antes de la reforma constitucional referida, la jurisprudencia de esta Sala Superior³⁰ estableció que el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento,

²⁹ Párrafo 124 del SUP-RAP-116-2020.

³⁰ Jurisprudencia 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-JDC-574/2023

por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

Ahora bien, es en el misma Constitución federal, en su artículo 1º, donde se localiza el mandato e imperativo dirigido a todas las autoridades mexicanas para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A partir de estos enunciados constitucionales, es posible advertir que, dentro del ordenamiento jurídico mexicano, desde su más alta jerarquía, existe el reconocimiento de un derecho humano en favor de las mujeres ciudadanas mexicanas dirigido a garantizarles su derecho a ser votadas en condiciones de paridad.

A esta base normativa se suma el hecho de que, como refiere la actora, el cargo de Presidencia de la República nunca ha sido ocupado por una mujer, lo que, por un lado, denota las resistencias de distinta índole para que ello ocurra y, por otro, refuerza la necesidad de contar con normativa secundaria que garantice que eso cambie y permanezca como una regla en el tiempo.

Así pues, se desprende que para dotar de vigencia y efectividad su contenido, el mismo orden jurídico nacional dispone que corresponderá a los partidos políticos garantizar la postulación paritaria de sus candidaturas a todos los cargos de elección popular. En el entendido de que la vía partidista es, por antonomasia, la forma prevista por nuestra propia Constitución para que la ciudadanía pueda acceder a los cargos de elección popular y, con ello, al ejercicio del poder público.

Sin que del texto de los multicitados artículos 35 y 41 constitucionales se advierta algún distingo que libere al legislativo federal de garantizar que el principio paritario se materialice en todos los cargos de elección popular, incluida la Presidencia de la República.

Sobre este particular, conviene precisar que, según el propio diseño constitucional, el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los



Poderes de la Unión, que se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siendo que, los dos primeros, serán objeto de renovación periódica mediante elecciones libres y auténticas, además de sujetarse a diversas bases establecidas y enunciadas en el propio texto de la Constitución.

Desde esta perspectiva es que, a consideración de este Tribunal Electoral, existe una **obligación general** que corre a cargo de los distintos Poderes, órganos, dependencias e instituciones que conforman el Estado mexicano **de garantizar** el principio de paridad de género en la postulación de las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Lo que, a su vez, se introduce dentro del propio sistema de partidos políticos previsto por el Constituyente permanente como una de las vías de acceso al poder público y su ejercicio.

Máxime que, como se ha referido, las normas constitucionales establecen literalmente la obligación de garantizar la paridad en todos los cargos de elección popular, sin que se encuentre razón alguna para suponer que existen cargos de elección popular respecto de los cuales no sería aplicable este principio.

Afirmar lo contrario, confrontaría expresamente las obligaciones generales en materia de Derechos Humanos y de los principios interpretativos conforme al principio *pro personae* que se encuentran consagrados en el propio artículo 1º constitucional; así como la jurisprudencia de esta Sala Superior que prevé que la paridad debe interpretarse conforme a lo que beneficie a las mujeres más allá de criterios cuantitativos³¹.

Con base en estas consideraciones, se obtiene que la paridad de género, entendida como un principio que permea a todo nuestro andamiaje jurídico e institucional abarca el derecho de las mujeres a ser postuladas a todos los cargos que son objeto de renovación periódica, mediante el sufragio universal, auténtico, libre y secreto, dentro de los que, por supuesto, se incluye el de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, ya que la fracción II del artículo 35 Constitucional es claro cuando establece que la ciudadanía

³¹ Jurisprudencia 11/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

SUP-JDC-574/2023

tiene derecho a ser votada en condiciones de paridad **para todos los cargos de elección popular**.

Sin embargo, como todo derecho humano, exige que su instrumentalización se realice bajo estándares de certeza y seguridad jurídica, que permita garantizar su adecuado goce y ejercicio, lo que se consigue mediante el establecimiento de un marco normativo concreto y específico, que permita dotar de contenido las obligaciones que correrán a cargo de los agentes del Estado para alcanzar su adecuada operatividad.

Sobre este tópico, la Sala Superior ha establecido³² que la **omisión legislativa de carácter concreto** se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma norma constitucional.

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace, o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

Los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa parten de lo señalado por la Suprema Corte:

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas³³.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras

³² Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

³³ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, *PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS*, así como P./J. 10/2006, *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.



- competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
 - Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias³⁴.
 - Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
 - Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
 - Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
 - A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades - de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones - absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas³⁵: **a)** *Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*³⁶; **b)** *Relativas en competencias de ejercicio obligatorio*³⁷; **c)** *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo*³⁸ y, **d)** *Relativas en competencias de ejercicio potestativo*³⁹.
 - Así, la Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

³⁵ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS*.

³⁶ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

³⁷ Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

³⁸ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

³⁹ Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.⁴⁰

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En atención a la línea jurisprudencial trazada por este órgano jurisdiccional, en el particular **se actualiza el supuesto de omisión absoluta en competencias de ejercicio obligatorio** al existir el mandato constitucional de regular la paridad en el cargo de la Presidencia de la República.

Por ello, se arriba a la conclusión de que le **asiste la razón** a la parte actora en su pretensión debido a que, hasta el momento, el Congreso de la Unión ha sido omiso de proveer el marco jurídico específico que permita cumplir con la obligación general de garantizar el derecho humano de las mujeres a ser votadas en condiciones de paridad para el cargo de la Presidencia de la República como lo reclama.

Como máximo Tribunal constitucional en materia electoral, esta Sala Superior debe analizar si la conducta omisiva que se reclama a la referida

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR*, al señalar que “...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...”.

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: *JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS*, ha hecho referencia a “...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”. En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro *OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO*, ha considerado que “...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”.

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO*, al considerar “...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...”.



autoridad legislativa importa o no una violación al multicitado derecho humano, a partir de determinar si con ello se incumple la obligación general de garantizarlo.

Partiendo de la base de que la finalidad de esta obligación es la realización del derecho humano que se invoca, lo que, a su vez, requiere la eliminación de todas aquellas restricciones que impidan su adecuado goce y ejercicio, así como **de la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograrlo.**⁴¹

En el caso específico, se observa que las reglas y mecanismos bajo los cuales deberá garantizarse la observancia del principio y cumplimiento del derecho humano de las mujeres a ser votadas en condiciones de paridad para el caso de la elección a la Presidencia de la República son inexistentes, porque el legislativo federal ha sido omiso en establecerlos dentro de las leyes que rigen la materia. No obstante que, como fue previamente analizado, existe el mandato constitucional de garantizar su efectividad, así como el establecimiento de un plazo determinado por el propio Constituyente Permanente para haberlas emitido.⁴²

Finalmente, no pasa desapercibido para esta Sala Superior el hecho de que, tratándose de cargos de elección popular de corte legislativa o para la integración de Ayuntamientos y Municipios, la Constitución federal sí contiene un mandato expreso que ordena la regulación del principio de paridad de género en la postulación de sus candidaturas; mientras que, en el caso de la renovación de los Poderes Ejecutivos –federal y estatales–, no existe un enunciado de tales características.

Sin embargo, ello de modo alguno impide a este Tribunal Electoral, como máxima autoridad judicial en materia electoral del país, advertir la existencia de mandatos diversos que sí reconocen el derecho humano de las mujeres a ser votadas en condiciones de paridad para **todos los cargos de elección popular**, sin que exista una restricción a tal derecho tratándose del cargo de

⁴¹ Sirve de criterio orientador, el contenido en la tesis de jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.), de rubro DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

⁴² Considerando el plazo de un año que se fijó, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado seis de junio de 2019.

SUP-JDC-574/2023

Presidencia de la República. Más aún, cuando cualquier restricción al goce de un derecho fundamental exige que se encuentre expresamente establecido⁴³, situación que, en el caso, tampoco acontece.

Incluso, porque como ya se mencionó, este abordaje de estudio es conforme a los principios interpretativos que mandata el artículo 1º constitucional, considerando que con ello se permite hacer efectivo un derecho humano reconocido expresamente en el propio texto de la Carta Magna y de los instrumentos internacionales de los que México es parte⁴⁴ y es acorde con la interpretación que este Tribunal ha hecho de la aplicación de la paridad a las gubernaturas.

A lo anterior se suma que esta Sala Superior⁴⁵ ha señalado que, en su calidad de Tribunal Constitucional, no puede interpretar el texto constitucional únicamente en su literalidad, sino que debe atender a los bienes, valores y principios jurídicos que representan esas normas en un Estado democrático de derecho.

Por estas razones, el Congreso de la Unión ha incumplido su obligación de regular la forma en que debe cobrar vigencia el principio de paridad respecto de la elección de la Presidencia de la República y es necesario que, ante esa omisión, opere la responsabilidad de la autoridad nacional encargada de organizar las elecciones.

Por ello, en lo que refiere a la **omisión** atribuida al Consejo General del INE, esta Sala Superior también concluye que es **existente**, en tanto que dicho órgano tampoco ha emitido regulación alguna que establezca la forma en que debe operar el principio de paridad respecto de las elecciones presidenciales. Ello, a pesar de que el Instituto cuenta con atribuciones y facultades constitucionales y legales suficientes para suplir la deficiencia

⁴³ Ver tesis 1a. CCXV/2013 (10a.). DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

⁴⁴ Sirviendo como criterio orientador, el establecido en la tesis de jurisprudencia XIX.1o. J/7 (10a.), de rubro PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, página 2000.

⁴⁵ Párrafo 34 del SUP-JDC-427/2023 y acumulados.



operativa de este derecho, como garante primigenio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En efecto, el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales. Como parte de su autonomía normativa, cuenta con un conjunto de atribuciones entre las que se encuentran emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que también deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución federal.

Para el caso de órganos constitucionales autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que no existe razón constitucional para afirmar que, ante la ausencia de una ley, no sea dable constitucionalmente que emitan una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea *“exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”*.⁴⁶

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que el INE está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos principios constitucionales mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales a efecto de que estos se proyecten como auténticos mandatos de optimización. Máxime, cuando se trata del órgano autónomo encargado de salvaguardar y garantizar el efectivo goce de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Así, respecto de los alcances de la facultad reglamentaria del INE, esta Sala Superior ha reconocido que su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional invocado, el cual es conforme con lo mandatado en el artículo primero de la Constitución federal, cuando no opera la reserva de ley.

La posibilidad de expedir normas de carácter general opera siempre ante una ausencia normativa, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, puede ser emitida

⁴⁶ Ver controversia constitucional 117/2014.

SUP-JDC-574/2023

cuando exista necesidad de ellas, y en forma ponderada no se violen otros principios.

De ahí que, para esta Sala Superior⁴⁷, el INE puede ejercer su facultad regulatoria cuando: **1.** No exista una reserva legal; **2.** Se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales; **3.** Sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución federal.

Lo anterior es coincidente con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 32, numeral 1, inciso b), fracción IX, el cual establece que, para los procesos electorales federales, el INE contará con la atribución de *“Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos político y electorales de las mujeres”*.

Obligación que esta Sala Superior ha establecido que, entre otras cuestiones, implica la atribución específica para vigilar que los partidos políticos cumplan con la paridad en la postulación de sus candidaturas.

Si bien los artículos transitorios de la reforma constitucional previeron que correspondía al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones normativas necesarias a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución, lo cierto es que se previó un plazo improrrogable de un año que, al no haber sido cumplido, justificaba la intervención del órgano constitucional autónomo en materia electoral a fin de garantizar la paridad en **todos los cargos de elección popular**. Justamente, porque se trataba de la implementación directa de un principio y mandato constitucional, cuya existencia se encuentra plenamente reconocida y únicamente restaba dotar de un contenido obligacional y directrices específicas para garantizar su efectividad.

Precisamente porque, como ya se mencionó, el INE también cuenta con atribuciones específicas para vigilar que los propios partidos políticos

⁴⁷ Ver SUP-JDC-427/2023 y acumulados.



nacionales cumplan con su obligación estatutaria de postular candidaturas en condiciones de paridad.

Criterio que fue sostenido por esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-327/2023, en el que, si bien la controversia versó sobre un conjunto de determinaciones asumidas por el máximo órgano de dirección del referido Instituto para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a gubernaturas en los procesos electorales concurrentes 2023-2024, se destacó que dicha atribuciones compele al INE en su calidad de órgano garante del cumplimiento de las obligaciones que estatutariamente se imponen los partidos políticos en el libre ejercicio de su derecho a la autoorganización y autodeterminación de su vida interna. Al respecto, se destaca de dicha resolución, lo siguiente:

“En ese sentido, se debe dotar de contenido al deber y facultades que atañen al INE como ente supervisor del cumplimiento del mandato de paridad respecto del conjunto de sujetos obligados al que se dirigen sus determinaciones de manera específica y concreta. Esto es, el marco jurídico en el que el Instituto puede y debe desempeñar un papel garante, en la observancia de la aplicación del principio de paridad en el ejercicio de las prerrogativas que asisten a los partidos políticos, concretamente en la que les faculta a postular candidaturas para los distintos cargos de elección popular que se renuevan proceso electoral tras proceso electoral y sobre el que debe permear el multicitado principio paritario.”

“Precisamente a partir de que este órgano jurisdiccional lo ha habilitado para ejercer funciones de supervisión respecto al cumplimiento de las medidas de paridad de género en la postulación de las candidaturas a las gubernaturas.”

“En ese sentido, debe señalarse que, en el ámbito del derecho administrativo, la supervisión se entiende como una forma de vigilancia personalizada, porque se refiere al actuar de sujetos determinados y concretos, en el contexto de una relación jurídico-administrativa. Es decir, la vigilancia tiene un destinatario específico y para que se pueda hacer efectiva la supervisión administrativa, la persona u órgano que la realiza debe contar necesariamente con cierta capacidad de influencia en la actividad supervisada.”

“La funcionalidad misma de la supervisión depende de que se apodere al ente supervisor, no solo para adquirir conocimiento de los hechos y datos pertinentes, tratarlos y valorarlos a los efectos de la pertinente toma de decisión, así como, en su caso, comprobar y acreditar las infracciones de

SUP-JDC-574/2023

deberes jurídico-públicos, sino reaccionar frente a éstas mediante órdenes de dar, hacer o no hacer, sea mediante imposición de sanciones o ambas cosas a la vez.”

“En ese sentido, atribuirle un significado jurídico estrecho al término técnico “supervisar” sugeriría vaciar su contenido en perjuicio de la efectividad que se busca alcanzar con dicha facultad, más aún en contextos en los que el ente que supervisa requiere de mecanismos suficientes para hacer valer sus determinaciones, en caso de advertir el incumplimiento de las actividades o deberes que está encargado de vigilar. Por tal razón, a juicio de esta Sala Superior, la supervisión que se mandató al INE realizar en este tópico de estudio, requiere una interpretación en sentido más amplio, potencializando el marco de las atribuciones y fines de la máxima autoridad administrativa electoral nacional que le permita ejercer o desplegar sus atribuciones para verificar el cumplimiento de lo ordenado.”

Sobre este aspecto, cabe referir que las consideraciones antes señaladas resultan igualmente aplicables en el caso que aquí se analiza, tomando como base el que la perspectiva de análisis es idéntica, en tanto que la conclusión a la que arriba este Tribunal Electoral refuerza esta atribución otorgada constitucional y legalmente al INE como ente garante del cumplimiento de las obligaciones que rigen el sistema de postulación de candidaturas por vía partidista.

Con la particularidad de que, si bien en el caso de la paridad para la postulación de candidaturas en gubernaturas⁴⁸ la atribución del INE se le reconoció desde su enfoque de vigilancia al cumplimiento del principio de paridad como parte de las obligaciones que corren a cargo de los partidos políticos, en el presente asunto se está ante una atribución que también le es conferida a la autoridad administrativa nacional al tratarse de un instrumento previsto para una elección y cargo federal y, por tanto, no se trata de facultades legislativas que, en su caso, podrían corresponder a los congresos locales.

⁴⁸ Al respecto, en los párrafos 93 y 94 del SUP-RAP-116/2020, se concluyó que:

“... en concepto de este órgano jurisdiccional, la determinación asumida por el Instituto Nacional Electoral, invade la competencia para establecer las disposiciones jurídicas sustantivas que deben regir, en materia de paridad, en la renovación de las gubernaturas, toda vez que ello, corresponde a las autoridades estatales, tal como se sostuvo en el recurso de apelación 103 de 2016.

94. Conforme a lo anterior, el establecimiento de requisitos sustantivos que deberán cumplirse en la postulación de candidaturas a las gubernaturas tiene como consecuencia un ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria de la autoridad electoral nacional, ya que se sustituyó a los legisladores locales al imponer disposiciones en un ámbito que se encuentra reservado a las legislaturas estatales.”



Dicho de otro modo, la atribución del INE para vigilar el cumplimiento de este mandato constitucional en el caso de la postulación de candidaturas a la Presidencia de la República deriva de sus facultades legales y constitucionales como órgano rector de los procesos electorales federales, en términos de lo que dispone el artículo 32, numeral 1, inciso b), fracción IX de la LGIPE, así como de su calidad de órgano supervisor del cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos nacionales en este rubro, como lo reconoció esta Sala Superior en el citado recurso SUP-RAP-327/2023

Adicionalmente, esta Sala Superior ha señalado que cuando la autoridad administrativa electoral emite una norma a partir de la que impone deberes a determinados sujetos, es necesario que ésta cuente con una base constitucional o legal, porque de otro modo, su ámbito competencial se verá excedido, en la medida que esa disposición carecerá de sustento jurídico⁴⁹.

En el caso, ha quedado clara la obligación constitucional de garantizar el derecho a ser votada en condiciones de paridad para el cargo de la Presidencia de la República y, por tanto, la omisión del Consejo General del INE de regularla.

En este sentido, el Congreso de la Unión es quien, en ejercicio de su soberanía y competencia, conforme a los artículos transitorios⁵⁰ de la reforma constitucional referida es quien ordinariamente debe prever la forma en que debe aplicarse la paridad en el cargo de la Presidencia de la República⁵¹.

Con la finalidad de que la falta del establecimiento de normas jurídicas se traduzca en la imposibilidad de ejercer un derecho constitucional y siguiendo los criterios de esta Sala Superior en precedentes similares respecto de omisiones legislativas⁵², si al concluir este periodo legislativo, el Congreso no

⁴⁹ Párrafo 66 del SUP-RAP-116/2020.

⁵⁰ **SEGUNDO.**- 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.

⁵¹ En cuyo caso, el INE podrá emitir los lineamientos correspondientes conforme a la jurisprudencia 9/2021. PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD, en la que se señala que *“toda autoridad administrativa electoral, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, tiene la facultad de adoptar los lineamientos generales que estime necesarios para hacer efectivo y concretar el principio de paridad de género, así como para desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas y reglas específicas en la materia”*.

⁵² SUP-JDC-1282-2019 (omisión legislativa del Congreso de Hidalgo respecto de la regulación de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad) y SUP-JDC-238/2023 (omisión legislativa del Congreso de Coahuila respecto de los derechos político-electorales de personas LGBTTTTIIQA+).

ha regulado lo conducente, el Consejo General del INE deberá emitir los lineamientos respectivos.

Sexta. Efectos. Al haberse declarado fundados los agravios de la actora, es decir, que existen las omisiones legislativas que planteó respecto del Congreso y del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Superior determina:

6.1. El Congreso de la Unión debe regular la paridad respecto de la elección al cargo de Presidencia de la República antes de que concluya esta legislatura.

6.2. Si al concluir la legislatura persiste la omisión del Congreso de la Unión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir las reglas pertinentes a efecto de que se apliquen para el próximo proceso electoral federal.

RESUELVE

Único. Se **declaran existentes las omisiones** atribuidas al Congreso de la Unión y al Consejo General del INE en términos de las consideraciones contenidas en este fallo.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su caso **devuélvase** los documentos atinentes y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran esta Sala Superior, con el voto en contra del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y el voto concurrente que formula la Magistrada Presidenta Mónica Aralí Soto Fregoso. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una **representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas**, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-574/2023.⁵³

- (1) Con el debido respeto a las señoras magistradas y los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que me aparto de las consideraciones sustentadas por la mayoría, formulo el presente voto particular.

I. Tesis del voto particular

- (2) Me aparto de las consideraciones del engrose de la sentencia aprobada por la mayoría, porque, en mi concepto, se deben **declarar inexistentes** las omisiones reclamadas.
- (3) Porque no existe dispositivo constitucional expreso que imponga al Congreso de la Unión el deber de legislar para regular el principio de paridad en la elección de la persona que ocupará la Presidencia de la República. Asimismo, tomando en cuenta la ausencia de tal norma, resulta inexistente la omisión atribuida al Consejo General⁵⁴ del Instituto Nacional Electoral⁵⁵, ya que el presupuesto del ejercicio de la facultad reglamentaria es la existencia de un mandato constitucional o legal.

II. Contexto de la controversia

- (4) En el juicio identificado al rubro la actora impugna la omisión del Congreso de la Unión de dar cumplimiento a la reforma constitucional de dos mil diecinueve, a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución general; así como la omisión CG del INE de establecer lineamientos o criterios para garantizar la paridad de género en la Presidencia de la República.

⁵³ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 167, penúltimo párrafo, de La Ley Orgánica Del Poder Judicial De La Federación, así como 11 del Reglamento Interno Del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación

⁵⁴ En adelante CG.

⁵⁵ En lo subsecuente INE.

SUP-JDC-574/2023

- (5) Lo anterior, ya que estima que tales omisiones vulneran en su perjuicio los derechos constitucionales establecidos a favor del grupo vulnerable al que pertenece, el cual ha padecido discriminación histórica y estructural.

III. Razones por las que me aparto del criterio mayoritario

- (6) A mi juicio son **infundados** los conceptos de agravio de la promovente relativos a la omisión del Congreso de la Unión, toda vez que no existe una norma constitucional que le obligue, expresamente, a regular el principio de paridad de género en la elección a la Presidencia de la República en un sentido determinado.
- (7) Lo anterior dado que ni del contenido del artículo 35, fracción II ni del numeral 41, párrafo segundo, ambos de la Constitución federal, es posible advertir un mandato expreso al Congreso de la Unión para actuar en el anotado sentido, así como tampoco se puede obtener ello de un ejercicio hermenéutico.
- (8) Considero que el Congreso de la Unión no incurrió en la omisión reclamada, toda vez que no existe disposición constitucional que prevea que para la elección de la persona que ocupará el cargo de Presidencia de la República deba permear el principio de paridad de género para su elección.
- (9) En efecto, de la reforma constitucional de dos mil diecinueve no se advierte que el Órgano Constituido Reformador ordenara expresamente al Congreso de la Unión que emitiera una regulación legal específica en lo relativo a la Presidencia de la República.
- (10) Al respecto, se debe tener presente que esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas⁵⁶ de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones; por lo que es necesario verificar que la omisión legislativa deriva del incumplimiento de mandatos

⁵⁶ Sobre el concepto de omisión legislativa —Armenta Calderón, Gonzalo M., en “Procesos y Procedimientos Constitucionales: la omisión legislativa”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (**coords**), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, 2008, t.I, P 230— no es en modo conducible a un simple “no hacer”. En sentido jurídico-constitucional, omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. La omisión legislativa, en lo que ahora importa, se debe vincular, pues, con una exigencia constitucional de acción no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional.



constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional.

- (11) Siguiendo a la actual doctrina jurídica mexicana⁵⁷ se hace referencia a la omisión del legislador, cuando éste está facultado expresamente para crear una determinada ley y no ha ejercido tal facultad; máxime que el poder político —Congreso de la Unión— únicamente puede actuar previa autorización constitucional para ello. Sin embargo, el examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo de normas constitucionales, es decir, la no actuación de determinada forma por parte del legislador no es siempre contraria a la norma suprema; en ese sentido, no todos los silencios del legislador son constitutivos de una omisión que pudiera contravenir a la Constitución.
- (12) **La omisión legislativa deviene inconstitucional únicamente cuando el órgano legislativo con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución, es decir, se produce si la inactividad o silencio del legislador originan una situación jurídica contraria a la Carta Magna.**
- (13) Conforme a lo anteriormente explicado, a mi juicio, no se está en presencia de una autentica omisión legislativa relacionada con la implementación de medidas para hacer efectivos los derechos y libertades de carácter fundamental previstos en el ordenamiento constitucional y los instrumentos convencionales, ya que:
 - i) En el caso no existe un mandato normativo expreso dirigido al Congreso de la Unión (de la Constitución o de un tratado internacional), para regular lo concerniente al cumplimiento del principio de paridad en la elección de la Presidencia de la República, sino que el deber de legislar refiere a los **nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho** del Poder Ejecutivo federal, así como dentro de los organismos autónomos.

⁵⁷ Ferrer Mac Gregor, Eduardo (Coord.), Derecho Procesal Constitucional, Tomo I, 5ª ed. México, Porrúa, 2006.

SUP-JDC-574/2023

- ii) No se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador, ante la ausencia de un mandato expreso del Órgano Constituido Reformador.
- iii) La omisión alegada no produce la violación al derecho a ser votadas de las mujeres en condiciones de paridad, dado que no existe alguna norma que lo impida o restrinja, es más, el diseño normativo y las postulaciones para este proceso electoral implican un auténtico cumplimiento del principio de paridad.

- (14) Para evidenciar la aludida premisa es necesario precisar que la fracción II del artículo 35 de la Ley Suprema, contiene un derecho político-electoral de la ciudadanía consistente en poder ser votada **en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley, lo cual es acorde a la previsión convencional del artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- (15) Por su parte, el párrafo segundo del artículo 41 constitucional prevé que la paridad de género en la integración de los órganos de poder público se hará atendiendo a que *“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”*.
- (16) Ese dispositivo constitucional, en su párrafo tercero, Base I, dispone que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Asimismo, prevé que, en la postulación de las candidaturas, los partidos políticos deberán observar el principio de paridad de género.
- (17) Cabe destacar que el principio constitucional de paridad de género es de aplicación en todo el estado mexicano, pero ello no implica que deba ser regulado de la misma forma para todos los cargos de elección popular, dado que debe cumplimentarse atendiendo a las particularidades de cada cargo, por lo que no resulta ajustado a derecho realizar una interpretación aislada de lo previsto en ese precepto y de lo estipulado en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución federal.



- (18) Por tanto, se debe analizar la diferencia de regulación en la elección de cargos al Poder Legislativo federal o de órganos colegiados locales — Congresos y Ayuntamientos— y la aplicación del mandato de paridad en ellos, con lo establecido para el cargo de la Presidencia de la República —en el cual no está contemplada expresamente en la Constitución federal alguna regla al respecto— lo que lleva a concluir, en principio, que no existe un mandamiento constitucional expreso que ordene la forma en que se deberá cumplir con el principio de paridad en este cargo unipersonal.
- (19) En el caso del Poder Legislativo federal, a partir de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, el artículo 53, párrafo segundo, de la Constitución federal dispone expresamente que, para la elección de doscientas diputaciones por representación proporcional, se constituirán cinco circunscripciones plurinominales conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo, es decir, ante la multiplicidad de cargos al Legislativo que pueden ser ocupados por personas de diversos géneros, la Constitución general prevé la distribución equitativa de postulaciones entre géneros.
- (20) De modo similar, la reforma constitucional citada previó expresamente que la paridad de género sería observada en la elección de personas funcionarias que integrasen los municipios del país.
- (21) Además, la aludida reforma indicó que el Poder Judicial de la Federación debía observar el principio de paridad de género con respecto a los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales.
- (22) Se debe resaltar que el Órgano Constituido Reformador mandató —en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución federal— que fuera el Poder Legislativo —federal o local según corresponda al ámbito de su competencia— el que determinara cómo se da el cumplimiento del principio de paridad de género que permea en los **nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho** del Poder Ejecutivo federal y sus correlativos a nivel local, así como dentro de los organismos autónomos.
- (23) El régimen transitorio del decreto de reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, dispuso en el primer artículo la fecha de entrada en vigor del mismo; en tanto que en los artículos transitorios segundo y tercero

SUP-JDC-574/2023

se estableció un deber expreso dirigido al Congreso de la Unión, consistente en que debía regular lo concerniente al principio de paridad de género, exclusivamente, respecto de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 41 constitucional.

- (24) Asimismo, en el artículo tercero transitorio se estableció claramente que la integración y designación de las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, se realizaría de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley. Finalmente, el artículo transitorio cuarto previó un deber a cargo de las legislaturas locales de regular lo concerniente a la paridad en el gabinete y órganos autónomos en sus respectivas entidades.
- (25) Así, conforme a lo analizado es dable concluir que a nivel constitucional no existe mandato expreso de cómo regular la paridad en la elección de la persona que ocupará la Presidencia de la República ni la alternancia como parte del procedimiento, sino que únicamente se mandata que sea una elección directa y conforme al procedimiento que la ley determine.
- (26) En ese orden de ideas, si bien el principio de paridad irradia en la integración de los Poderes de la Unión, se hace énfasis que al no estar expresamente regulado para la elección de la Presidencia de la República, se debe hacer un ejercicio hermenéutico, el cual no se puede limitar a una simple interpretación literal de diversas disposiciones constitucionales, sino que debe ser sistemática y funcional respecto de diversas disposiciones, derechos y principios constitucionales, para determinar cómo es que impacta la paridad en ese cargo.
- (27) De tal ejercicio se advierte con claridad que esa interpretación debe ser sobre normas constitucionales, pero también implica la ponderación no solo de derechos fundamentales, sino de otros derechos y principios, como lo es el principio democrático y los derechos de autogobierno y autodeterminación de los partidos políticos.
- (28) En ese sentido, considero que la omisión legislativa de regular la paridad para la elección de la persona titular de la Presidencia de la República no puede derivarse de la existencia de un principio de paridad regulado *in genere*, es decir, si un principio o derecho es mencionado como rector a nivel



constitucional, pero sin un mandato expreso de aplicación concreta y sin directrices específicas no puede asimilarse a un mandato expreso para el legislador ordinario de que regule el tema en estudio.

- (29) Por tanto, es mi convicción que no existe la alegada omisión, ya que, como he dejado patente, a nivel constitucional no existe mandato expreso de cómo regular la paridad en la elección de la persona que ocupara la Presidencia de la República, dado que el cumplimiento de obligaciones de legislar no se puede obtener de mandatos constitucionales abstractos que contienen normas no concretas ni explícitas, que por su contenido genérico no contemplan una directriz o mandato particularizado para su implementación y eficacia.
- (30) En ese tenor, no se debe de perder de vista que nuestro régimen jurídico, específicamente en la materia político-electoral, se rige, entre otros, por los principios del gobierno democrático y que están determinados por nuestra Constitución, que como ya se destacó, reconoce ciertos derechos de la ciudadanía, como el de ser votado en condiciones de paridad; sin embargo, el operador jurídico como guardián de la norma fundamental, debe de allegarse de instrumentos metodológicos o técnicas argumentales con el fin de solucionar de manera satisfactoria y racional el problema de compatibilidad entre las normas legislativas y las disposiciones de derecho fundamental, de ahí que sea necesario aludir a funciones de interpretación y control de constitucionalidad.
- (31) Por tanto, concluyo que no fue la intención ni el objetivo que el principio de paridad fuese el que rigiera la nominación ni la elección de la persona titular del Ejecutivo federal, de lo que se deriva que, si bien es cierto que la paridad rige al sistema electoral nacional, también lo es que en la Norma Suprema solo están contempladas reglas para otros cargos de elección popular.
- (32) Lo anterior no implica que el principio de paridad de género no sea aplicable en la elección del Poder Ejecutivo federal, ya que a partir de una interpretación sistemática y funcional debe de entenderse inmersa en el Estado Democrático de Derecho, por lo que la misma se cumple con la postulación que hagan los partidos políticos en cumplimiento de su

SUP-JDC-574/2023

autodeterminación y autogobierno, observando los principios constitucionales como el democrático.

- (33) Aclarando que la conclusión del suscrito de inexistencia de la omisión legislativa aducida no implica que el principio de paridad de no deba ser cumplido so pretexto, ya que, en el caso de la postulación de la persona que ocupará la candidatura a la presidencia de la República, la paridad se debe aplicar y entender a partir de una armonización de principios y derechos constitucional y convencionalmente regulados.
- (34) Para poner de manifiesto lo anterior, cabe hacer un sencillo ejercicio intelectual para determinar que no es dable asimilar la elección de cargos al Poder Legislativo federal o locales, con la de los Ayuntamientos y Alcaldías —en la Ciudad de México— y menos aún con la elección de cargos como son las gubernaturas, jefatura de gobierno y Presidencia de la República.
- (35) Por otra parte, cabe destacar que el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que establece que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para, entre otros garantizar a las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; así como participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, no contiene un mandato expreso de regulación en el cargo que corresponde al Ejecutivo Federal.
- (36) Bajo esta lógica, la paridad en la postulación a la candidatura presidencial se observa en la medida en que los partidos políticos otorguen las mismas oportunidades a sus miembros, ya sean hombres o mujeres, de aspirar a la candidatura, siendo que, en última instancia, será la población electoral la que decidirá quién será la persona que ocupará tal puesto.
- (37) Lo anterior no quiere decir que la elección presidencial quede exenta de atender el principio de paridad, sino que éste se cumple en la medida en que los partidos políticos llevan a cabo procesos de elección de una candidatura que otorgue igualdad de circunstancias a las mujeres que aquellas que otorga a los hombres.



- (38) Las reglas estipuladas en la Constitución federal se han encaminado a garantizar la postulación de ambos géneros, dejando siempre a la elección de la ciudadanía, quién será la persona que la mayoría considere más idónea para ocupar el cargo, con independencia de su género —principio democrático—.
- (39) Además, para el suscrito tampoco existe alguna vulneración o violación a los principios de igualdad y no discriminación al no regularse en la vía legislativa la paridad de género en la elección de la persona que ocupará la Presidencia de la República en los términos expresados por la accionante.
- (40) En México se ha transitado de un sistema de medidas compensatorias y de acciones afirmativas a un esquema constitucional de paridad —para cumplir los compromisos internacionales y resarcir la histórica discriminación a las mujeres— a fin de alcanzar un equilibrio entre hombres y mujeres, reconociendo la importancia de la paridad de género en la representación política; en consecuencia, se han llevado a cabo acciones tanto legislativas como administrativas que han permitido alcanzar la paridad.
- (41) Así, a partir de que el Órgano Constituido Reformador dispuso un nuevo esquema de efectividad del derecho de igualdad y no discriminación en los cargos públicos incorporando el principio de paridad, a juicio del suscrito, es válido concluir que no se establecen directrices o parámetros claros en los cuales se precise que el Congreso de la Unión deba de legislar o establecer lineamientos y criterios de paridad de género en relación al cargo de la Presidencia de la República, por lo que no le asiste razón a la promovente al señalar que la responsable ha incurrido en alguna inactividad u omisión.
- (42) Se debe destacar que el Estado mexicano, conforme a los diversos tratados internacionales que ha suscrito, tiene el deber de asumir las medidas necesarias para lograr que se modifiquen patrones socioculturales y así lograr la erradicación de los estereotipos y conductas que afecten a las mujeres en la vida política del país, mismo que ha sido cumplido con base en la reforma constitucional antes referida, ya que se ha garantizado que las mujeres puedan acceder a todos los cargos públicos en condiciones de igualdad y no discriminación.

SUP-JDC-574/2023

- (43) Conforme a lo expuesto, no se acredita la omisión atribuida, máxime que de la reforma constitucional denominada “paridad total” se impuso un deber al Congreso el cual no incluía esta temática, y el propio órgano legislativo nacional, ha cumplimentado mediante la reforma a diversas leyes, para atender la misma para alcanzar la igualdad paritaria y transversal en el país es evidente que no asiste razón a la enjuiciante.
- (44) Al respecto, cabe destacar que la arquitectura constitucional en que se enmarca la organización del Poder Ejecutivo federal implica la persona que ocupará la titularidad del mismo, debe ser electa mediante el voto libre, universal, directo y secreto de la ciudadanía. Asimismo, se reconoce que al ser la cabeza de la administración pública centralizada y paraestatal existen personas encargadas del despacho de esos asuntos, lo que conllevó al Órgano Constituido Reformador a considerar que el principio de paridad se tendría por cumplido al observarse esa regla al interior del gabinete, lo que evidencia que esa es la dimensión respecto de la cual se hace patente la sujeción al principio constitucional en análisis.
- (45) A mayor abundamiento, considero prudente destacar que el reconocimiento a rango constitucional del principio de paridad ha tenido como efecto modificar el pensamiento de la sociedad mexicana, lo que se evidencia a través del hecho notorio de que en la contienda electoral para elegir a la persona que ocupará la Presidencia de la República, mediante las votaciones que se desarrollarán en el próximo proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro, será disputado por una mayoría de candidaturas de género femenino, pues seis de los siete partidos, han elegido a mujeres como sus candidatas para contender por la Presidencia de la República.

3.2 Omisión del CG del INE

- (46) Por cuanto hace a los agravios de la promovente relativos a que estima que el CG del INE ha incurrido en la omisión de regular la paridad de género en la elección de la Presidencia de la República, por no haber emitido lineamientos o criterios que la garantizaran en el proceso electoral ordinario dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), estimo **infundados** los motivos de disenso.



- (47) Lo anterior, porque el ejercicio de la facultad reglamentaria de la que goza el INE está restringida al marco constitucional y legal, es decir, debe ser acorde a las normas jurídicas que le confieran la posibilidad de reglarlos tomando en cuenta los principios o derechos fundamentales que deban ser maximizados o implementados, por lo que puede adoptar medidas para garantizar el efectivo ejercicio de derechos siempre que exista una norma, constitucional, convencional o legal que prevea la existencia de la institución jurídica específica.
- (48) En ese sentido, como ha quedado patente en los párrafos precedentes, al no existir norma constitucional, convencional o legal que prevea la obligación expresa de regular lo atinente a la paridad de género para la elección del cargo de la Presidencia de la República, ni mucho menos las reglas o bases bajo las cuales debe desarrollarse tal cuestión, resulta evidente que el INE no ha incurrido en la alegada omisión de emitir reglamentos y/o lineamientos, de ahí que el suscrito considere que la actora parte de una premisa inexacta y se deba considerar como inexistente tal omisión.
- (49) En consecuencia, es infundada la alegación de la actora, al no existir sustento constitucional, convencional o legal, para que emita reglamentación del principio de paridad de género en la elección de la persona que ocupará la Presidencia de la República.

3.3 Conclusión

- (50) Con base en las consideraciones precedentes, me aparto de la sentencia mayoritaria porque en mi concepto se debieron **declarar inexistentes las omisiones** atribuidas al Congreso de la Unión y al CG del INE, en términos de lo antes expuesto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-574/2023⁵⁸, RELACIONADO CON LA TEMPORALIDAD EN QUE SE DEBEN IMPLEMENTAR MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PARIDAD EN LA ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

I. Preámbulo

De manera preliminar, hago notar que emití mi voto a favor de la sentencia dictada al resolver el expediente SUP-JDC-575/2023, porque estoy convencida de que en el presente caso:

- a) Existe omisión del Congreso de la Unión de establecer medidas legislativas para dotar de efectividad el ejercicio del derecho de la ciudadanía a postularse de manera paritaria para el cargo de la Presidencia de la República; y
- b) Ante dicha omisión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene el deber y la obligación de implementar las medidas que resulten necesarias para la plena vigencia y efectividad de ese derecho reconocido en el ordenamiento constitucional a la ciudadanía en general, y específicamente, para las mujeres.

Sin embargo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto concurrente, porque estimo que la implementación de lineamientos o criterios por parte del máximo órgano administrativo electoral nacional, para que la ciudadanía realice el efectivo ejercicio de su derecho a la postulación paritaria en la elección presidencial, debe

⁵⁸ Participo en la elaboración de este voto: José Alfredo García Solís.



realizarse de inmediato, y no retardar el ejercicio de ese derechos hasta el próximo proceso electoral en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

II. Sentido de determinación aprobada

En la parte conducente de la sentencia que ha sido aprobada, se expone lo siguiente:

“**Efectos.** Al haberse declarado fundados los agravios de la actora, es decir, que existen las omisiones legislativas que planteó respecto del Congreso y del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Superior determina:

6.1. El Congreso de la Unión debe regular la paridad respecto de la elección al cargo de Presidencia de la República antes de que concluya esta legislatura.

6.2. Si al concluir la legislatura persiste la omisión del Congreso de la Unión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir las reglas pertinentes a efecto de que se apliquen para el próximo proceso electoral federal. “

III. Postura

La obligación general de garantizar el pleno ejercicio del derecho de la ciudadanía a ser postulada en condiciones de paridad para todos los cargos públicos, incluyendo la elección presidencial, **es de inmediato cumplimiento**, por lo que, desde mi particular punto de vista, la implementación de lineamientos o criterios por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para hacer efectivo tal derecho debe realizarse durante el proceso electoral federal en curso, antes de que inicie el registro de candidaturas a la Presidencia de la República.

IV. Líneas argumentativas

Si bien acompaño los términos en que se ha realizado el engrose de la sentencia aprobado por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior, considero necesario exponer algunos puntos de vista sobre la decisión consistente en que las reglas para regular la paridad en la elección presidencial, en caso de que persista la omisión del Congreso General, deberá emitirlas el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para el próximo proceso electoral federal.

1. Marco teórico

El párrafo tercero del artículo 1⁵⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, entre otras, la obligación de promover, respetar, y los derechos humanos, de conformidad, entre otros, con los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad.

En el caso específico de la obligación general de *garantizar*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos; sin embargo, dicha obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta

⁵⁹ "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."



obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁶⁰.

Como se observa, para garantizar eficazmente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos se requiere tanto la existencia de un orden normativo, como del actuar de las autoridades de todos los niveles.

En adición, es de tenerse en cuenta que la obligación de garantizar, fundamentalmente, se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho; y su objeto consiste en realizar (de manera formal) el derecho y asegurar a las personas la habilidad de su disfrute. Por ello requiere la remoción de todas las restricciones y asegurar que todas las personas sean sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanas plenas en una sociedad⁶¹.

Por ende, si el sólo reconocimiento de derechos deviene insuficiente para que las personas se encuentren en condiciones para su disfrute, entonces, deben adoptarse las medidas de carácter legislativo o de "otro carácter" que sean necesarias para hacerlos efectivos, tal y como se dispone en el artículo 2⁶²

⁶⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 166 y 167.

⁶¹ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principio de derechos humanos*. Flacso, México, p. 71.

⁶² "Artículo 2. [-] Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno [-] Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 2, párrafo 2⁶³, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales son instrumentos que forma parte del bloque de constitucionalidad reconocido en el artículo 1, párrafo primero, del Pacto Federal⁶⁴.

Bajo esta premisa, se sigue que el marco regional e internacional de los derechos humanos establece la garantía del ejercicio efectivo de derechos, mediante la adopción de medidas legislativas (leyes) o de otro carácter, las cuales, válidamente pueden implementarse, por ejemplo, por las autoridades administrativas electorales, federal o locales, en el ámbito de sus facultades y competencia, como sería el caso del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la emisión de lineamientos o criterios que posibiliten el ejercicio efectivo del derecho de la ciudadanía a la postulación paritaria a la candidatura presidencial.

Ahora bien, por su naturaleza, la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de derechos humanos (como es el derecho al voto pasivo) es de inmediato cumplimiento⁶⁵, lo que impone la obligación de las autoridades del Estado de satisfacer el

⁶³ "2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter."

⁶⁴ "Artículo 1o. 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."

⁶⁵ *Cfr.*: Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, párr. 168.



derecho, más allá de que existan las políticas, presupuestos o normatividad específica para realizar el derecho⁶⁶.

Al respecto, el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que el respeto y a la garantía de los derechos civiles y políticos produce un efecto inmediato en todos los Estados Partes, y la falta del cumplimiento de la falta del cumplimiento de la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos humanos no puede estar justificada alegando consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas dentro de ese Estado⁶⁷.

En este sentido, queda de manifiesto que la obligación de garantizar el ejercicio libre y efectivo del derecho de la ciudadanía a ser postulada al cargo de la Presidencia de la República **debe implementarse de manera inmediata y aplicarse en el actual proceso electoral federal**, con el fin de maximizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y no caer en retrasos injustificados.

2. El derecho a la postulación paritaria efectiva en la elección presidencial

Las razones antes expuestas me llevan a sostener que, en el caso examinado, la emisión de lineamientos o criterios por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a ser postulada en condiciones de paridad a la Presidencia de la República, debe

⁶⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, op. cit., p. 76.

⁶⁷ Cfr.: Observación General No. 31, *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta*, 80º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004), párrs. 5 y 14.

SUP-JDC-574/2023

ser de manera inmediata, para su aplicación en el proceso electoral federal actualmente en curso.

Al respecto, cabe señalar que, al resolverse el expediente SUP-REC-117/2021, se sostuvo que cuando se trata de garantizar los derechos político-electorales y de hacer cumplir el mandato de paridad, se ha establecido que para no incumplir con lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, bastará que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas se aprueben con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad, preferentemente, antes del registro de candidaturas y especialmente antes del inicio de campañas.

Por ende, estimo que la implementación de lineamientos o criterios por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral habría sido factible en este caso, para el proceso electoral federal que actualmente transcurre, si se tiene en cuenta que al tenor de lo establecido en el artículo 237, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el registro de las candidaturas a la Presidencia de la República tendrá verificativo del 15 al 22 de febrero, lo que pone de relieve la existencia de tiempo suficiente para su implementación y cumplimiento.

Además, dado que el ordenamiento constitucional reconoce el derecho de la ciudadanía a postularse de manera paritaria, lo que incluye a la Presidencia de la República; los lineamientos o criterios que implemente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en modo alguno, tendrían el carácter de modificaciones legales fundamentales, porque se dirigirían a instrumentar reglas esencialmente formales tendentes a hacer



efectivo el derecho a la postulación de las candidaturas a la Presidencia de manera paritaria, lo cual, me lleva a considerar que se trata de una medida instrumental que desarrollaría el procedimiento necesario para que la ciudadanía pueda hacer efectivo ese derecho.

Por consiguiente, si las modificaciones tendrán como única finalidad el establecimiento formal de pautas para la materialización efectiva del derecho de que se trata, entonces, no tendrán un carácter fundamental⁶⁸.

Por consiguiente, estimo que el derecho constitucional de la ciudadanía a ser postulada a la Presidencia de la República válidamente puede hacerse efectivo en el proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Colofón

En la integración de cuerpos colegiados, la paridad se significa mediante el ejercicio del poder público por parte de mujeres y hombres, en un rango de 50/50. En los cargos unipersonales, como es la Presidencia de la República, la regla de la alternancia haría factible que las mujeres aseguren su acceso a dicha posición, lo que reduciría la desigualdad histórica que, hasta el día de hoy, ha llevado a que únicamente los hombres hayan desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁸ *Cfr.*: Pleno, Novena Época, Tesis: P./J. 87/2007, con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", consultable en: Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 563.

SUP-JDC-574/2023

El objetivo principal de la reforma de paridad instrumentada en el Pacto Federal es lograr que las mujeres ocupen la mitad de los cargos de elección popular. En este sentido, la paridad reconocida como un derecho de las mujeres ha sido instaurada como un mecanismo para visibilizarlas en el escenario político público.

El avance de las mujeres para ocupar todas las posiciones que se someten al escrutinio del voto de la ciudadanía es un hecho significativo en el logro de la igualdad sustantiva y un punto clave el desmantelamiento de la inercia ideológica que nos ha destinado al espacio privado como el sitio propicio para alcanzar nuestras expectativas de vida.

De ningún modo, un compás de espera puede replegar la marcha de las mujeres por colocarse en la misma posición que los hombres. Una pausa no significa dar un paso atrás, sino una tregua que permitirá tomar un mayor impulso para superar la última valla que lleva al acceso y ejercicio de la máxima posición política nacional.

A partir de lo antes expuesto y en vista de que mi voto forma parte de la mayoría que respalda el engrose de sentencia, formulo el presente voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.