

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como parte de la observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, realiza el monitoreo legislativo y, a partir de éste, se elaboran reportes sobre cómo se encuentran regulados los derechos de las mujeres.

Los reportes de monitoreo legislativo tienen como objetivo dar a conocer el panorama de los pendientes legislativos en materia de igualdad, no discriminación y no violencia contra las mujeres, para contribuir al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. (art. 6 y 22 de la LCNDH, y 48 de la LGIMH).

Como uno de los temas que se monitorea por parte de la CNDH, se encuentra la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas de las entidades federativas.

1

Sobre la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas

El principio de paridad surgió con la Declaración de Atenas en 1992, en el continente europeo. Esta noción surgió con base en “criterios de justicia democrática, peso poblacional y capacidad de las mujeres”¹ y fue impulsada por un grupo de ministras y exministras europeas.

En la **Declaración de Atenas** se hacía referencia a la paridad en la representación y administración de las naciones, como una forma de ejercicio de la igualdad formal y sustantiva, en cuanto a los derechos humanos², significó trascender a las acciones afirmativas para la ocupación de cargos por parte de las mujeres, en tanto que no asume porcentajes mínimos deseables, posibles o exigibles, sino que implica las mismas posiciones para mujeres y para hombres, en el marco de los derechos políticos reconocidos y fundamentales para una sociedad democrática.

Posteriormente, en el 2007 fue realizado en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL y celebrada del 6 al 9 de agosto de 2007, se realizó el **Consenso de Quito**³.

Así, partir de lo establecido en los diferentes Consensos Regionales suscritos en la región, la paridad puede definirse como:

[...] un principio propulsor de la democracia, pero a la vez como una política de Estado que busca conseguir una igualdad de resultado entre hombres y mujeres, en todos los espacios de representación política (sub-nacionales, nacionales y de integración supranacionales), de intermediación política (como son los partidos políticos), de representación social y en la esfera de la vida privada. Objetivo para el cual se requieren leyes complementarias que regulen acciones afirmativas que coadyuven a nivelar la competencia electoral, la inclusión de las mujeres en las instituciones públicas y privadas, la eliminación de obstáculos estructurales y al fortalecimiento de sus liderazgos⁴.

¹ Beatriz Llanos y Marta Martínez “Capítulo 1. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”, *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, 2016, p. 18

² *Ídem*.

³ Cfr. ONU Mujeres, *et. al.*, *Surcando olas y contra-olas, Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*, p. 34. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/03/PNUD_surcando_olas_20200302.pdf (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).

⁴ Roza, V., Llanos, B. y Garzón De La Roza, G. (2010). Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente. Perú: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional y Norris, P. (1985). “Women’s Legislative Participation in Western Europe”, *West European Politics*, núm. 8, pp. 90-101, citado en ONU Mujeres, *et. al.*, *Surcando olas y*

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LA PARIDAD EN CARGOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

Actualmente, México es uno de los países de Latinoamérica con mayores avances en la integración paritaria de órganos de elección popular. De acuerdo al índice de paridad política creado por ONU Mujeres, México es el país que ha obtenido el mayor puntaje en la región con 65.7 puntos sobre un total ideal de 100⁵; siendo las dimensiones en las que se ha obtenido una mayor valoración la existencia de mecanismos o cuotas de paridad, y los compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal.

Esta amplia participación de las mujeres se ha fortalecido con la incorporación de la obligación de garantizar la paridad de género en diversos cargos públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 2019, la cual ha sido señalada como la reforma constitucional más integral vista en la región por ONU Mujeres⁶. En este sentido, las condiciones de paridad deben garantizarse no sólo en los cargos de elección popular y en las contiendas para los mismos.

Dentro de los artículos transitorios de esta reforma, se regula **el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de las reformas para que el Congreso de la Unión realice las modificaciones normativas correspondientes al principio de paridad de género**, Asimismo, establece la **obligación de las entidades federativas de procurar la observancia del principio de paridad de género** en los términos del artículo 41 de la Constitución⁷.

Cabe señalar que la incorporación del principio de paridad contribuye a cumplir con una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5, sobre la Igualdad de Género, consiste en “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”⁸.

contra-olas, Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina, p. 46. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/03/PNUD_surcando_olas_20200302.pdf (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).

⁵ ONU Mujeres, *Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina, República Dominicana y Haití*, p. 8. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/07/folleto%20atenea%20ok%20sin%20marcas%20web.pdf?la=es&vs=3949> (fecha de consulta 22 de abril de 2019).

⁶ ONU Mujeres, *et. al., Surcando olas y contra-olas, Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*, p. 43. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/03/PNUD_surcando_olas_20200302.pdf (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).

⁷ Diario Oficial de la Federación, edición vespertina, 06 de junio de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019 (fecha de consulta 18 de agosto de 2020).

⁸ ONU, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (fecha de consulta 02 de mayo de 2019).

¿Cuál es la situación actual de la regulación la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas?

Con fecha de corte de 17 de septiembre de 2020 la regulación en torno a la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas era de la siguiente manera:

Tabla resumen de la regulación de la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas

Síntesis	
A nivel federal	<p>La CPEUM no prevé la paridad en la integración del Congreso de la Unión.</p> <p>La CPEUM prevé que las secretarías de Estado se integrarán de forma paritaria (Poder ejecutivo).</p> <p>La CPEUM prevé que para el Poder Judicial la paridad de género se delega a su Ley Orgánica.</p> <p>La CPEUM prevé la paridad en la integración de los Organismos constitucionales autónomos.</p>
En las entidades federativas	<ul style="list-style-type: none"> • En seis entidades federativas (18.75%) se regula la paridad en la integración de todo el Poder legislativo en las constituciones políticas de las entidades federativas. • En siete entidades federativas (21.88%) se regula la paridad en la integración de todo el Poder ejecutivo en las constituciones políticas de las entidades federativas. • En seis entidades federativas (18.75%) se regula la paridad en la integración de todo el Poder judicial en las constituciones políticas de las entidades federativas. • En seis entidades federativas (18.75%) se regula la paridad en la integración de todos los organismos autónomos en las constituciones políticas de las entidades federativas.
Algunas particularidades	<p>En algunas constituciones de las entidades federativas se prevé la paridad de manera parcial para la integración de los poderes o de los organismos constituciones autónomos; es decir, se prevé la paridad para la integración del órgano que lo dirige, o de cierta parte del personal. A partir de este criterio, se ha observado lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En seis entidades federativas (18.75%) se regula la paridad de manera parcial en el Poder judicial en las constituciones políticas de las entidades federativas. • En cinco entidades federativas (15.63%) se regula la paridad de manera parcial en los organismos autónomos en las constituciones políticas de las entidades federativas. <p>Por otra parte, hay entidades federativas en las que no se cuenta con una regulación sobre la paridad en sus constituciones, lo cual incumple la reforma constitucional en materia de paridad antes comentada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 26 entidades federativas (81.25%) no se regula la paridad en la integración del Poder legislativo en las constituciones políticas de las entidades federativas. • En 25 entidades federativas (78.13%) no se regula la paridad en la integración del Poder ejecutivo en las constituciones políticas de las entidades federativas.



EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LA PARIDAD EN CARGOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

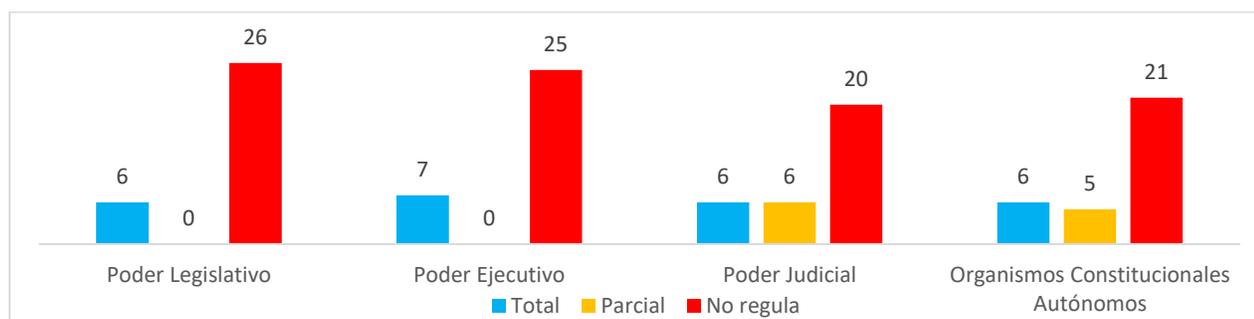
Síntesis

- En 20 entidades federativas (62.50%) no se regula la paridad en la integración del Poder judicial en las constituciones políticas de las entidades federativas.
- En 21 entidades federativas (65.63%) no se regula la paridad en la integración de los organismos autónomos en las constituciones políticas de las entidades federativas.

Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

La regulación de la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas de cada entidad federativa se advierte de la siguiente manera:

Grado de incorporación de la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas (%)⁹



Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

Así, se puede advertir que un gran número de entidades federativas no regulan aún la paridad en sus constituciones. En el siguiente mapa, se señalan de color rojo aquellas que no regulan este principio para ninguno de los poderes u organismos constitucionales autónomos, mientras de color azul se señalan aquellas entidades federativas que incluyen el principio de paridad en al menos un poder o en los organismos constitucionales autónomos, sea esta incorporación total o parcial.

⁹ Se considera que se regula la paridad de manera parcial cuando sea prevista para la integración del órgano que lo dirige, o de cierta parte del personal. Por otra parte, se asigna la calificación de no se regula cuando no se cuente con una regulación sobre la paridad en sus constituciones.

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LA PARIDAD EN CARGOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

Entidades federativas que no prevén la paridad en las constituciones políticas



Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

Entidades federativas que prevén de forma total, parcial o no regulan la paridad en sus constituciones políticas

Entidad federativa y la federación	En el Poder legislativo	En el Poder ejecutivo	En el Poder judicial	Organismos constitucionales autónomos
Aguascalientes	No	No	No	No
Baja California	No	No	No	Sí
Baja California Sur	No	No	No	No
Campeche	No	No	Parcialmente	No
Chiapas	No	No	Sí	No
Chihuahua	No	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No
Coahuila	No	No	No	No
Colima	No	Sí	Parcialmente	Sí
Durango	No	No	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Parcialmente
Guerrero	No	No	Parcialmente	Sí
Hidalgo	No	No	No	No

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LA PARIDAD EN CARGOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

Entidad federativa y la federación	En el Poder legislativo	En el Poder ejecutivo	En el Poder judicial	Organismos constitucionales autónomos
Jalisco	No	No	Parcialmente	No
Michoacán	No	Sí	Parcialmente	Sí
Morelos	Sí	No	Parcialmente	Sí
Nayarit	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	No	Sí	Sí	Parcialmente
Puebla	No	No	No	No
Querétaro	No	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	Parcialmente
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	Parcialmente
Tabasco	No	No	No	No
Tamaulipas	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	No
Veracruz	Sí	No	No	No
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Parcialmente
Zacatecas	No	No	No	No

Fuente: CNDH, fecha de corte: 17 de septiembre de 2020.

De tal forma, se puede advertir que a pesar de haber concluido el plazo para la reforma de las Constituciones en las que se incluya el principio de paridad de género, en muchas entidades federativas este sigue siendo un pendiente por parte de los congresos. Esto constituye un obstáculo para garantizar el derecho de las mujeres a la participación en asuntos públicos, particularmente en el contexto actual en el que se encuentran próximas los procesos electorales locales y federal del 2021.

Respecto a la regulación de la paridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra prevista para las personas titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; no obstante, para el Poder Judicial la paridad de género se delega a su Ley Orgánica; y, en lo correspondiente a los Organismos Autónomos, la paridad se encuentra prevista en su integración.

Así, actualmente aún existen áreas de oportunidad para realizar una reforma al texto constitucional que permita regular de manera explícita la integración paritaria en los distintos órganos del Poder judicial, así como la integración paritaria del Congreso de la Unión.

Respecto de este tema para el desarrollo de los procesos electorales 2020-2021, cabe señalar el criterio emitido en la sentencia del expediente SUP-JRC-0014-2020¹⁰ por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El partido político Movimiento Ciudadano

¹⁰ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-0014-2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0014-2020.pdf (fecha de consulta: 02 de octubre de 2020).

promovió un juicio de revisión constitucional en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, que sobreseyó la demanda en contra del Congreso de Nuevo León, al considerar que no había existido una omisión legislativa por parte de este congreso, por no haber publicado la reforma correspondiente a la armonización del principio de paridad y violencia política en las leyes respectivas previo al proceso electoral del 2020-2021.

La Sala Superior del TEPJF resolvió en favor de la parte actora, al considerar que si “el poder legislativo de las entidades federativas no pudiera promulgar y publicar la reforma legislativa local en materia de paridad, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, como lo dispone el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, del Pacto Federal, tal situación de ningún modo impedirá que durante el proceso electoral local de que se trate, el principio de paridad se materialice”.

Así, resolvió ordenar al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León dictar los lineamientos atinentes en materia de paridad y violencia política en razón de género, previo al inicio del proceso electoral. Adicionalmente, resolvió notificar esta resolución a los congresos locales y tribunales electorales locales que se encuentren en una misma situación similar, al ser un criterio orientador para los Organismos Públicos Locales Electorales.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la sentencia emitida en las Acciones de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, invalidó el decreto por el que se reformaron diversas leyes en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, al haber sido publicado dentro del periodo que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución, el cual prevé que no pueden ser realizadas modificaciones legales fundamentales electorales 90 días antes del proceso electoral. Para no dejar un vacío en la legislación, la SCJN resolvió que se debían de aplicar las leyes vigentes antes de la publicación de la reforma¹¹.

Esta Comisión Nacional considera que el criterio que fue emitido por el TEPJF debe ser aplicado en todas las entidades que no hayan realizado la reforma legislativa correspondiente en el plazo establecido por la ley, o aquellas (como el caso de Morelos) en las que sea declarada inconstitucional la reforma por ser publicada en el periodo de veda en materia electoral. Con ello se garantizará la aplicación de los preceptos constitucionales y de las leyes en generales en la materia, favoreciendo la participación y protección de las mujeres que decidan participar en el proceso electoral 2020-2021.

¹¹ SCJN, *Boletín No. 188/2020, Invalida SCJN decreto de reformas en materia electoral de Morelos por violación a la veda legislativa*, 05 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6231> (fecha de consulta: 08 de octubre de 2020).

Principales consideraciones en torno a la paridad en cargos públicos en las constituciones políticas

El contenido actual del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, deben complementarse con los que se contengan en los tratados internacionales, en la jurisprudencia nacional e internacional, en las sentencias internacionales, es decir, al conjunto normativo que forma el llamado "bloque de constitucionalidad".

El bloque de constitucionalidad implica la identificación de aquellas normas, principios, valores y reglas que, a pesar de no estar explícitamente escritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran protegidas y amparadas por esta Carta Magna, como es el caso los derechos humanos contenidos en las convenciones y tratados internacionales¹². En este sentido, forman parte del bloque de constitucionalidad: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), entre otros tratados.

Por lo que, el Estado Mexicano, está obligado a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la desigualdad, la discriminación y erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres y niñas y a garantizarles una vida libre de violencia. Por ello, una adecuada armonización legislativa de los principios y derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres, es crucial para proteger y garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Sin embargo, lo anterior requiere de la incorporación sistémica de un nuevo paradigma político jurídico, cuya finalidad es el pleno y eficaz reconocimiento y protección de la persona humana, particularmente de las mujeres, en todo el orden jurídico mexicano¹³. En tal sentido, las reformas y adaptaciones para armonizar los derechos humanos de las mujeres y eliminar toda forma de discriminación y violencia, deben de proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y de progresividad. Así, para garantizar su universalidad debe de hacerse una interpretación evolutiva de los instrumentos acorde a los tiempos y condiciones de vida actuales¹⁴. Además, debe de considerarse que todos los derechos son interdependientes e indivisibles y, como tal, debe "darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y

¹² Rodríguez Manzo, G., *et al.*, *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 17, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (consultado el 7 de julio de 2020)

¹³ "Documento de trabajo del Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo, S. C., en Otro Tiempo México, A. C.", citado en Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 77.

¹⁴ SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254. Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 61.

culturales”¹⁵. Finalmente, es necesario atender “la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia”¹⁶.

De tal forma, resulta preocupante que 16 entidades federativas no hayan incorporado en sus constituciones locales a la fecha de corte del presente reporte la paridad en los distintos poderes y los organismos constitucionales autónomos. En ese sentido, se exhorta a las entidades federativas que no han realizado las modificaciones pertinentes a acelerar los procedimientos legislativos pertinentes para incorporar este principio en la integración de los poderes y organismos constitucionales autónomos. Estas entidades son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Bibliografía:

- CORTE RÍOS, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.
- Diario Oficial de la Federación, edición vespertina, 06 de junio de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019 (fecha de consulta 18 de agosto de 2020).
- LLANOS Beatriz y MARTÍNEZ Marta “Capítulo 1. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”, *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, 2016.
- Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (fecha de consulta 02 de mayo de 2019).
- ONU Mujeres, et. al., *Surcando olas y contra-olas, Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/03/PNUD_surcando_olas_20200302.pdf (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).
- ONU Mujeres, *Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina, República Dominicana y Haití*. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/07/folleto%20atenea%20ok%20sin%20marcas%20web.pdf?la=es&vs=3949> (fecha de consulta 22 de abril de 2019).
- RODRÍGUEZ Manzo, G., et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (consultado el 7 de julio de 2020).

El monitoreo se basa en la revisión de la legislación Federal y de las 32 entidades federativas, consultadas en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020).

¹⁵ Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 62.

¹⁶ *Ídem*.