

RUMBO A LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL ESTADO. UNA EXPERIENCIA PARA COMPARTIR CON HISPANOAMÉRICA

Marco Antonio BAÑOS MARTÍNEZ
Rigel BOLAÑOS LINARES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*. III. *Marco normativo internacional y nacional*. IV. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal*. V. *Impugnaciones y sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. VI. *Concurso de incorporación 2013-2014*. VII. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la concepción democrática griega, eran los ciudadanos griegos, hombres, quienes deliberaban y tomaban las decisiones concernientes a lo que posteriormente sería denominando la cosa pública (*res publicae*); sin embargo, los tiempos han cambiado, y actualmente “las democracias modernas se caracterizan por ser sistemas de representación política que facilitan la participación de todos los ciudadanos”,¹ y los Estados han evolucionado, de tal forma que “los derechos humanos son el paradigma de legitimidad y justicia de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos del Estado”.²

En México se elevó la igualdad entre hombre y mujer al nivel constitucional (de manera desafortunada, al hacer mención a la voz “varón”) el 31 de diciembre de 1974. De igual modo, la Constitución establece como derecho de los ciudadanos mexicanos (de ambos sexos) el poder votar, el ser

¹ Baños Martínez y Bolaños Linares, “Instrumentos electrónicos de votación: el futuro de los procesos electorales, de la consolidación de la democracia en México y de la transparencia electoral”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *La democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 199.

² Bolaños, Rigel, *Curso de derecho*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 26.

votado para todos los cargos de elección popular y el ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

Sin embargo, el contexto nacional, históricamente guiado por hombres, no ha permitido que se logre la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, entendiendo por este tipo de igualdad, la igualdad de hecho o material, por oposición a la igualdad de derecho o formal, lo que supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las mismas oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública, esto es, la igualdad de *facto* que claman las mujeres mexicanas en todo el territorio nacional.

Ante la necesidad de ocupar la totalidad de las plazas del Servicio Profesional Electoral (Servicio), en la ruta del Proceso Electoral Federal 2014-2015, después de un espacio de reflexión de los consejeros electorales integrantes de la Comisión del Servicio (Benito Nacif, Francisco Javier Guerrero y Marco A. Baños) y de los consejeros Macarita Elizondo y Alfredo Figueroa, en el que se identificó la desigualdad de género en la ocupación de cargos al interior del Servicio, se instruyó a la Secretaría Técnica de dicha Comisión para que, junto con las oficinas de los consejeros electorales del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, iniciara los trabajos para el diseño de una normativa en la que el Concurso de Incorporación 2013-2014 fuera exclusivamente para mujeres.

Es sabido que el Instituto Federal Electoral (Instituto) ha sido pionero en diversas materias en el Estado mexicano, inclusive en él se gestó la transparencia y acceso a la información pública. En esta ocasión, los autores participaron en el diseño e implementación de la primera medida especial de carácter temporal formal en la historia del Estado mexicano, por lo que era imperante compartir esta experiencia con el ánimo de que sea un referente para los poderes del Estado y otras instituciones públicas en Hispanoamérica.

El camino para implementar la medida fue sinuoso, pero la convicción garantista de los diversos actores y la vocación democrática de quienes intervinieron en todo momento permitió lograr el fin perseguido.

Se advierte al lector que el presente texto no es la documentación de una política pública o un libro blanco, sino una explicación más académica del por qué, cómo y para qué de la primera acción afirmativa, como la denomina la legislación nacional, implementada en México en la esfera del Estado, en lo que respecta al ingreso exclusivo de mujeres en un servicio civil de carrera, en este caso, en el Servicio, piedra angular del Instituto.

II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

La convicción de los integrantes de la Comisión del Servicio Profesional Electoral de buscar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Servicio hizo ineludible analizar el entorno nacional, y de manera específica, la situación de las mujeres en el mismo, para determinar la necesidad y viabilidad de una medida especial de carácter temporal, radical en la historia del Estado mexicano.

Por lo anterior, la Secretaría Técnica coordinó una serie de sesiones de trabajo con el objetivo de que asesores de los consejeros electorales del Instituto elaboraran el Proyecto de Acuerdo que se presentaría ante la Comisión, y posteriormente al Consejo General, para la aprobación de los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014, exclusivo para mujeres.

Adicionalmente, en dichas sesiones se acordó profundizar en el análisis del contexto nacional e institucional de la situación de la mujer, atendiendo a las recomendaciones de la CEDAW, lo que culminó en dos documentos elaborados por especialistas en materia de género, equidad y no discriminación, adscritos a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y asesores de los consejeros electorales.

Después de semanas de reflexión, corroborar cifras y diversas modificaciones, se llegó a la integración de cuatro documentos formales:

a) El Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal.

b) Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal.

c) El Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013.

d) El anexo al Diagnóstico, arriba mencionado, intitulado: Situación Actual de las Mujeres en México.

El documento Situación Actual de las Mujeres en México³ nos permite advertir la brecha de género existente en nuestro país, lo que se constata con los siguientes datos:

³ *Cfr.* Situación Actual de las Mujeres en México, *DOF*, 11-09-2013.

1) De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), hay 60.2 millones de mujeres mexicanas, es decir el 51% de los 117.6 millones de habitantes del país, y según sus proyecciones, al final de esta década, la cifra se incrementará en 4.6 millones, y en 2050 alcanzará los 77.8 millones (el 52% de la población total).

2) La edad media de la población femenina en México se mantuvo estable para 2000 y 2010, en 26 años. Para 2015 se ubicará en 27 años, y aumentará en promedio dos años cada lustro, para ubicarse en 37 años en 2050.

3) La proporción y número de hogares donde se reconoce que la jefatura del hogar recae en una mujer sigue en aumento. En 1976 esa proporción era de 13.5%; en 1990, de 17.3%, y actualmente corresponde a un cuarto de los hogares censales del país, que son alrededor de 7 millones. El porcentaje de jefatura del hogar en el caso de las mujeres se incrementa cuando ellas cuentan con 45 años de edad o más, y llega a ser notoriamente considerable a partir de la edad de 60 años.

4) El promedio de años de escolaridad entre la población femenina en México aumentó, al grado de acercarse al promedio mostrado por la población masculina, lo cual incrementa las necesidades de servicios educativos de calidad, y hace necesario desarrollar esquemas novedosos de empleo para una población creciente con cada vez mayor capacidad.

5) El número de mujeres que se incorporan a los diversos niveles educativos mantiene paridad con la cifra de la población masculina. Sin embargo, aunque es ligeramente restringido el acceso en los niveles elementales del sistema educativo, mantienen una fuerte presencia en los niveles medio y superior. En el futuro, será necesario garantizar un acceso igualitario para toda la población y además enfrentar la necesidad de mayor oferta educativa y de empleo calificado.

6) La tasa de personas desocupadas por cada cien habitantes es más alta entre las mujeres con edades menores a los 40 años y se acentúa especialmente entre la población joven. En el caso de las mujeres con edades mayores a los 40 años, la desocupación aparece en grado menor a la de los hombres; una posible explicación a ello es que esa generación de mujeres es menos susceptible a la búsqueda de un trabajo. No es el caso de los grupos más jóvenes, que han pospuesto la procreación y tienden a retrasar la formación de un núcleo familiar.

7) La desocupación por no contar con experiencia laboral afecta, al parecer, de igual forma tanto a hombres como mujeres. No es así en el caso de las personas con nivel de escolaridad media superior o superior: las mujeres en este caso están más propensas que los hombres a no encontrar trabajo.

8) La discriminación y el acoso impulsan al abandono del trabajo, al doble de mujeres respecto a los hombres. Los datos disponibles muestran un comportamiento sistemático de este fenómeno. Las mujeres, entonces, son una población más vulnerable ante una disyuntiva crucial en la vida de un ser humano: abandonar la fuente de ingreso y poner en riesgo el desarrollo personal o familiar por exclusión social es atribuible al sexo de las personas.

9) Para el primer trimestre de 2013 fueron reportadas 47.8 millones de personas ocupadas. Dos quintas partes de ellas son mujeres. En el caso de las ocupaciones independientes, aquellas que emplean a otras personas son mujeres en una proporción equivalente al 20% y llegan a ser casi el 40% de trabajadoras por cuenta propia. Mantienen presencia en trabajos remunerados como empleadas y son mayoría en actividades no remuneradas.

10) Respecto al trabajo no remunerado, se observa que las mujeres se ven limitadas al acceder a actividades remuneradas para ocuparse de labores concernientes, principalmente, al cuidado de infantes, personas adultas mayores o enfermas; y presentan una alta participación en las labores domésticas, en las cuales persiste la percepción de ser un rol asignado principalmente a la población femenina.

11) Se ve reducida la participación de las mujeres conforme aumenta el nivel de ingresos entre la población ocupada, y en todos los casos de remuneraciones superiores a dos veces el salario mínimo, el número de hombres duplica al de las mujeres; en cambio, conforme aumenta el número de horas trabajadas a la semana, se incrementa también la presencia de la población masculina. Las mujeres acceden a trabajos menos remunerados y con poca estabilidad, de acuerdo a los datos disponibles.

12) La población ocupada, en el caso de las mujeres, muestra un aumento considerable en el caso de quienes están separadas o solteras, lo cual señala que la condición de una relación de pareja reduce de manera significativa el acceso al mercado laboral.

13) Más de una cuarta parte de las mujeres trabaja en la administración pública. Las mujeres con mayores niveles de escolaridad tienden a tener una mayor participación en el sector público: dos quintas partes de las profesionistas están en el sector público, así como tres cuartas partes de aquellas que tienen carreras relativas a la educación, y nueve de cada diez que están capacitadas en cuestiones de seguridad pública.

14) La tercera parte de las oficinistas encuentran su ocupación principal en este sector. Pero aquellas mujeres con capacidades directivas o de organización apenas encuentran lugar en la administración pública: son una cuarta parte de las existentes entre la población femenina ocupada. Así, la

administración pública es un ámbito de trabajo con alta potencialidad para el desarrollo de las capacidades laborales de las mujeres.

15) En los próximos años se constatará la incorporación de cada vez más personas del sexo femenino al conjunto de la población económicamente activa (PEA), esto es, aquella con edades de 12 años de edad con disponibilidad para realizar alguna actividad económica remunerada o no, incluida aquella desocupada.

16) Ante esta perspectiva de no cambiar las dinámicas de inserción laboral y de ofrecimiento de oportunidades en condiciones de igualdad, la condición de la población femenina se verá seriamente comprometida y, con ella, el nivel de bienestar de la población en su conjunto.

17) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta analítica promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y consiste en “un listado de capacidades básicas, sustentado en los derechos humanos que son fundamentales para una vida digna y, al mismo tiempo, conmensurables para un número relevante de países”. En 2012, México exhibió un IDH de 0.775, que lo posiciona en el lugar 61 entre 186 naciones del mundo, esto es dentro del rango de Desarrollo Humano Alto.

18) Por su parte, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) ajusta el IDH de acuerdo a “la magnitud de discriminación de género en el desarrollo humano a través de la brecha entre hombres y mujeres en los indicadores que lo componen [...] Entre más grande sea la brecha entre hombres y mujeres en la esperanza de vida, educación o ingreso, mayor será la diferencia entre el valor del IDG y del IDH”.

19) Para 2012, el IDG hace retroceder a México al lugar 72 entre 146 países con un índice de 0.382, es decir, sumamente recesivo para el IDH: lo reduce a la mitad.

20) La norma internacional a la cual se ha adherido el Estado mexicano contempla una serie de recomendaciones para salvaguardar una vida digna para las mujeres; contempla medidas en los ámbitos educativos, de salud, laborales y de igualdad de derechos, tanto políticos como civiles. El interés de estas recomendaciones se orienta a: “la remoción de los obstáculos de facto para el desarrollo humano con equidad de género”.

Por otro lado, el Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013⁴ refleja claramente que existe una distribución desigual en la ocupación de las plazas del

⁴ Cfr. Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013, *DOF*, 11-09-2013.

Servicio y que solo algunas mujeres ocupan plazas de la más alta jerarquía, tal como lo muestran los siguientes datos:

1) El IFE, como órgano dentro de una sociedad, comparte condiciones y características de la misma, en ese sentido es de esperar que se reproduzcan situaciones de desventaja para las mujeres basadas en las relaciones de género predominantes en el país. Sin embargo, el Instituto tiene una responsabilidad doble para el adelanto de las condiciones de las mujeres en México, en las políticas públicas que formula para atender a la ciudadanía y en su integración.

2) Desde 1999 a la fecha se han realizado ocho concursos de ocupación en seis años, de los cuales durante 2001 y 2002 se realizaron respectivamente 2 concursos. A través de esta vía resultaron ganadoras 1,717 personas de las cuales 75% fueron hombres y 25% mujeres.

3) En términos generales, el porcentaje de mujeres ganadoras se ha mantenido en el 24.52%, siendo solo en 1999 en donde el porcentaje fue menor al ubicarse en tan solo 16.59%, como se observa en la tabla de la página siguiente.

4) De 1999 al 2012, la integración del Servicio se ha modificado, aumentando en términos porcentuales del número de mujeres integrantes, que osciló del 14% en 1999 al 21% en los últimos años. De ser esta la tendencia, si en trece años la presencia de mujeres se incrementó en 7 puntos porcentuales, considerando el contexto nacional, bajo los mismos mecanismos empleados hasta ahora, se tendría que esperar aproximadamente hasta 2064 para que la integración del Servicio Profesional Electoral alcanzara la paridad.

5) Como reflejo de los atavismos históricos del país, respecto al porcentaje de ganadoras por cargo, es evidente que en los cargos con mayor jerarquía concursados en oficinas centrales, el porcentaje de mujeres ganadoras ha sido menor. Mientras en órganos desconcentrados, se destaca que en la convocatoria realizada en 1999, de 134 puestos resultaron ganadoras solo 20 mujeres (15%); en la convocatoria de 2004, de 169 puestos, resultarían ganadoras 35 mujeres (21%); para 2008 resultarían ganadoras 68 mujeres (26%) en los 265 cargos concursados; y en la última convocatoria, resultaron ganadoras 138 mujeres (25%) en los 560 cargos que fueron concursados.

Tabla

<i>Aspirantes ganadores de los concursos de incorporación</i>					
<i>Año</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%M</i>	<i>Hombres</i>	<i>%H</i>	<i>Total</i>
1999	36	16.59	181	83.41	217
2001	106	22.80	359	77.20	465
2002	34	24.82	103	75.18	137
2004	51	23.72	164	76.28	215
2008	83	26.69	228	73.31	311
2010	147	24.96	442	75.04	589
<i>Totales</i>	<i>421</i>	<i>24.52</i>	<i>1296</i>	<i>75.48</i>	<i>1717</i>

6) Si realizamos el análisis por tipo de puesto, es evidente que la constante es la subrepresentación femenina salvo en algunos episodios aislados. Este hecho es de suma importancia, ya que en diversas ocasiones se ha señalado que durante los procesos electorales, a pesar del esfuerzo por integrar los consejos locales y distritales de manera paritaria, las presidencias están a cargo mayoritariamente de hombres, pues son los vocales ejecutivos quienes asumen dicho cargo de máxima dirección en el ámbito distrital, como reflejo histórico no solo de la realidad imperante en el país sino del mercado laboral nacional actual.

7) Como ya se ha señalado, el IFE como una organización producto de una sociedad específica, adolece de muchas otras condiciones que se ven en ella. Sin embargo, debe ser una institución impulsora en la materia por ser además un valor indispensable para el desarrollo de la cultura democrática.

8) Se ha observado ya la brecha de las mujeres en la integración al interior del Servicio, si bien es cierto de manera general se observa una tendencia a la reducción de dicha brecha; si la misma continuara en el mismo ritmo tendríamos que esperar alrededor de 50 años más para pretender lograr la igualdad de género en la integración en número del Servicio.

9) Una de las razones por las cuales este cierre de las brechas es tan lento, se debe a que en promedio las vacantes que se generan son menores al 5% del total de los puestos del Servicio y, generalmente solo poco menos del 25% de las mismas son ganadas por mujeres, al concursar menos mujeres que hombres como producto de la idiosincrasia nacional.

10) Bajo este esquema, se requiere una intervención para buscar una mayor incorporación, permanencia y ascenso de mujeres dentro del Servicio. Para ello es necesario un análisis específico sobre todos los procesos del sistema de carrera en el IFE, con una perspectiva de género.

11) Un análisis de dichas características seguramente arrojará muchas áreas de oportunidad que podrían redundar en la mejora de condiciones laborales, no solo de mujeres sino también de hombres, al propiciar mejores condiciones para la conciliación de la vida profesional con la vida personal.

12) Sin embargo, conviene concentrarse en el contexto del ingreso, para buscar tener como primera medida una masa crítica de mujeres dentro del propio Servicio que impulse más medidas para el aumento de la participación de las mujeres en el Instituto y en la construcción de políticas con perspectiva de género.

13) El ingreso resulta ser un filtro importante para el desarrollo profesional de mujeres al interior del Servicio, y del cual dependen el resto de los mecanismos del propio sistema civil de carrera. Incluso, el ingreso de un mayor número de mujeres puede ser un factor que condicione la ocu-

pación de mujeres dentro de los cargos más altos del Servicio, sobre todo en órganos desconcentrados (vocalías de Junta Local, vocalías Ejecutivas y secretario en Junta Distrital), ya que se ha observado que más del 90% de las personas que acceden a esos cargos son miembros del propio Servicio.

14) Bajo esta perspectiva, y bajo la eminente apertura de un concurso de ingreso y ascenso por parte de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para el cumplimiento del Estatuto, se analiza una medida que, conforme al entorno actual, pueda ser la más indicada para la disminución de la brecha de género que se presenta en el IFE.

III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

En época reciente fue modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con miras a interpretar las normas relativas a los derechos humanos, atendiendo a la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia, para garantizar a las personas la protección más amplia. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 y estableció lo siguiente:

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.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De igual forma, la Constitución prescribe:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se

arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Lo cual, según Bolaños:

implica que dentro del orden jurídico mexicano en el orden federal, la norma de mayor jerarquía es la Constitución; seguida por las leyes emanadas del Congreso de la Unión (es imprescindible entender que un Código es un conjunto de leyes) y los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, garante del pacto federal; a continuación por los reglamentos, decretos y circulares; y por último por las normas jurídicas individualizadas, conocidas por todos como sentencias, laudos, resoluciones administrativas, convenios, contratos y testamentos.⁵

Por lo que era menester que se estudiara la viabilidad constitucional y legal de la medida especial de carácter temporal que se quería establecer y, en especial, analizar el marco normativo internacional a efecto de determinar la legalidad, o no, de dicha medida.

Derivado del análisis efectuado, se logró conformar el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Aprueban, a Propuesta de la Junta General Ejecutiva, los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal. En este Proyecto de Acuerdo se privilegió la inclusión en los considerandos de diversa normativa internacional y nacional que rige la materia, de la que se destaca la siguiente:

4. Que de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país el varón y la mujer son iguales ante la ley.

[...]

11. Que el 23 de marzo de 1981, México ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

12. Que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 4, numeral 1, establece que los Estados Parte deberán adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Las cuales, no se considerarán discriminación en la forma definida en dicha Convención,

⁵ Bolaños, Rigel, *op. cit.*, nota 2, p. 18.

lo que de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas y, estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

13. Que el 24 de marzo de 1981, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, la cual en su artículo 1o. establece que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo, en el artículo 2o. de dicha Convención se señala que para sus efectos, persona es todo ser humano.

14. Que en 1988, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), emitió la Recomendación General número 5, durante su séptimo periodo de sesiones, “Medidas Especiales Temporales”, en la que se estableció: El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, tomando nota de que los informes, las observaciones introductorias y las respuestas de los Estados Parte revelan que, si bien se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sigue existiendo la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendientes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer. Por lo que recomendó que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

15. Que del 4 al 15 de septiembre de 1995, se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la que establece como objetivo estratégico, en el numeral G.1., inciso a), adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Por otra parte, se indica como medida de los gobiernos, comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública. Asimismo, en el numeral G.2, se establece aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos.

16. Que de igual forma, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en el supra citado objetivo estratégico, pero en el párrafo 192, inciso a), precisa que entre las medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales, está adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones.

17. Que de igual manera, el punto 19 de las citadas declaración y plataforma, establecen que es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, entre ellos políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer.

18. Que el 3 de agosto de 1996, México ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de septiembre de 1998, a través del cual el Estado mexicano, se compromete a respetar los derechos y libertades reconocidos en el mismo dentro del que destaca la incorporación de las condiciones justas, equitativas y satisfactorias del Derecho al Trabajo.

19. Que el 12 de noviembre de 1998, México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.

20. Que del 5 al 9 de junio de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un periodo extraordinario para revisar los avances, conocido como Beijing+5, en donde se estableció que en el plano nacional los gobiernos deberán establecer y promover el uso de objetivos expesos a corto y largo plazo u objetivos medibles y, en los casos pertinentes, cuotas para promover el avance hacia el equilibrio entre los géneros. Lo que incluye la plena participación y acceso de la mujer, en pie de igualdad con el hombre, en todos los ámbitos y niveles de la vida pública, especialmente en los puestos de adopción de decisiones y formulación de políticas, en actividades y partidos políticos, en todos los ministerios gubernamentales y en las principales instituciones encargadas de la formulación de políticas, así como en los órganos y autoridades locales de desarrollo.

21. Que en septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se emitió la Declaración del Milenio, en la cual los Estados se comprometieron a sumar esfuerzos para alcanzar en 2015, ocho objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se encuentra el promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

22. Que el 6 de diciembre de 2000, México ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 2001.

23. Que el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, se aprobó la Carta Democrática Interamericana (OEA), que en sus artículos 9 y 10, respectivamente, señalan: La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana; y que: La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

24. Que en 2004, el Comité CEDAW emitió la Recomendación General núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal durante su trigésimo período de sesiones, en la que en sus numerales 26, 27 y 38 se estableció, respectivamente: “26. Los Estados Parte deberán distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el logro de un objetivo concreto de igualdad sustantiva o de facto de la mujer y otras políticas sociales generales adoptadas y aplicadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas. Los Estados Parte deberán tener en cuenta que no todas las medidas que potencialmente son o serían favorables a la mujer reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas medidas especiales de carácter temporal./ 27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, los Estados Parte deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer./ [...] / 38. Se recuerda a los Estados Parte que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja”.

[...]

26. Que del 13 al 16 de julio de 2010, se celebró en Brasilia la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la cual se establecieron como acuerdos para la acción, en su numeral 1, incisos f) y g): desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres; impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones.

27. Que en agosto de 2012, en las Observaciones Finales al Estado mexicano por parte del Comité CEDAW, se recomendó que México debe adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal, con objetivos que hayan de alcanzarse en un plazo prefijado, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención CEDAW y en la recomendación general 25 (2004) del propio Comité.

28. Que de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, así como el Plan de Acción de Viena y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (1993), el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas especiales de carácter temporal en beneficio de las mujeres, lo que se refrenda con los instrumentos internacionales que a continuación se citan: Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, Dinamarca (1980); Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y, el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

[...]

30. Que el artículo 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

31. Que el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación determina que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción basada en origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

32. Que con fundamento en el artículo 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no se considerarán conductas discriminatorias las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

33. Que el artículo 1o. de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala que dicha Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

34. Que los artículos 2 y 3, párrafo primero, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establecen que son sus principios rectores: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, que son sujetos de los derechos que establece, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o discapacidad, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que dicha Ley tutela.

35. Que el artículo 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres define como acciones afirmativas el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

IV. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013-2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL

Además de la inclusión de la normativa internacional en la materia y después de un análisis cuidadoso de los referidos documentos, el Consejo General incorporó a la parte considerativa del Acuerdo los siguientes razonamientos y cifras:

94. [...] existen profundas desigualdades en la integración entre hombres y mujeres del Servicio Profesional Electoral, como reflejo de la realidad nacional, ya que del total de plazas el 78.20% son ocupadas por hombres y tan solo el 21.80% son ocupadas por mujeres. Amén de que en los cargos de más alta jerarquía, como es el caso de las vocalías ejecutivas en juntas locales y distritales, los porcentajes son de 9.38 y 10.84, respectivamente.

En este sentido, la integración actual de los cargos del Servicio Profesional justifica la implementación de acciones afirmativas a efecto de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género.

95. [...] dicha medida especial temporal resulta proporcional para lograr el fin perseguido, al incrementar el número de mujeres que integran el Servicio Profesional Electoral. En este sentido, de aprobar la medida temporal, del total de plazas del servicio, el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasaría del 21.80% al 25.20% [...].

Ahora bien, la propuesta de un concurso exclusivo para mujeres constituye un medio apto para conseguir el fin constitucional de igualdad sustancial de las mujeres en el acceso al ejercicio de funciones públicas dentro del Instituto. Asimismo, con la propuesta se cumple el requisito de idoneidad, es decir, se alcanzan objetivos constitucionalmente legítimos dentro de los límites marcados por las normas constitucionales.

[...]

Dicha propuesta armoniza el principio de mérito con el de igualdad de oportunidades, ya que las ganadoras serán designadas a través de las diversas etapas del concurso (exámenes de conocimientos, examen psicométrico y entrevistas) con base en mérito y demás principios rectores del Servicio Profesional Electoral.

96. [...] en términos de lo interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una diferencia substancial entre un derecho adquirido y la expectativa a adquirir otro más, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. Lo anterior, toda vez que el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho.

Lo anterior, ya que los miembros del Servicio Profesional Electoral actualmente gozan con una expectativa de derecho, en tanto no se emita la Convocatoria correspondiente a cada Concurso de Incorporación.

Derivado de lo antes mencionado y del claro sustento normativo, el Consejo General determinó aprobar el Acuerdo CG224/2013,⁶ cuyos puntos resolutiveos se transcriben a continuación:

⁶ Fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General, celebrada el 29 de agosto de dos mil trece, por votación unánime de los consejeros electorales: maestro Marco Antonio Baños Martínez, doctor Lorenzo Córdova Vianello, doctora María Macarita Elizondo Gasperín, maestro Alfredo Figueroa Fernández, doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, doctora María Marván Laborde, doctor Benito Nacif Hernández y el consejero presidente, doctor Leonardo Valdés Zurita.

Primero. Se aprueban los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, en los términos del documento adjunto al presente Acuerdo.

Segundo. Se faculta a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para desahogar las Convocatorias y las distintas fases y etapas, en términos de los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, que se aprueban.

Tercero. Cualquier situación no prevista en los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, será resuelta por la Junta General Ejecutiva a propuesta de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Cuarto. El presente Acuerdo deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

V. IMPUGNACIONES Y SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 21 de octubre de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sesionó para conocer de las primeras demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, recursos de apelación y juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral que dieron origen, en algunos casos después del reencauzamiento de la vía, a 27 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,⁷ en los que esencialmente se impugnó el Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos referidos.

Se ordenó la acumulación de los citados juicios, por la Sala Superior, prevaleciendo la argumentación de los proyectos formulados por la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, lo que llevó a dicha Sala a aprobar:

⁷ Se precisa que al momento quedan algunos juicios (SUP-JDC) pendientes de resolver, que derivan de acuerdos de incompetencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero ya una vez sentado el criterio de resolución con una votación 6-1 a favor, queda claro el sentido en que serán resueltos.

RESUELVE

[...]

SEGUNDO. Se confirma el Acuerdo CG224/2013, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Si bien los autores confiaron en que la Sala Superior conformaría la argumentación ofrecida en el Acuerdo impugnado, lo cual ocurrió, deben destacarse algunos de los argumentos adoptados por la referida Sala, ya que fue más allá de lo planteado por el Instituto al realizar el estudio de fondo de la litis, los que de manera no estructurada establecen:⁸

1. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que *todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.*

Como se observa de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso que todas las autoridades del país, distintas a las del Poder Judicial federal o local, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

⁸ *Cfr.* Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Expedientes: SUP-JDC-1080/2013 y Acumulados.

2. CASO GELMAN VS. URUGUAY (24 DE FEBRERO DE 2011). Se amplía el abanico de los sujetos encargados de ejercer el “control de convencionalidad difuso”, al considerarse que también es función y tarea de toda *autoridad pública*, y no solo del Poder Judicial.

3. [...] todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos constitucionales (previstos en la propia Constitución) y constitucionalizados (los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado mexicano sea parte, atento a lo previsto en el primer párrafo del artículo 1 del ordenamiento constitucional); conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

4. Ahora bien, no se pasa por alto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de tres de septiembre de dos mil trece, al discutir y resolver la Contradicción de Tesis relacionada con el expediente 293/2012; determinó, por mayoría de diez votos, que los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política Federal como en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, tienen la misma jerarquía normativa, salvo cuando se trate de la restricción o suspensión de derechos humanos, pues en este caso, prevalecen las establecidas en la primera; y por unanimidad, que son vinculantes los criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición — Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184; Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 195 — y, al respecto, ha sostenido que *la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, solo es discriminatoria una distinción cuando “carece de una justificación objetiva y razonable”*. Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con dicha Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos. En ese tenor, la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1, nume-

ral 1, de la Convención en comento, respecto de los derechos contenidos en esta, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de manera que estos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y *otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas* [énfasis añadido].

6. Ahora bien, con relación a las distinciones de las que habla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cabe señalar que en la sentencia dictada en el Caso de las Niñas Vean y Bosico *vs.* República Dominicana, dicho tribunal ya se había pronunciado en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos y, finalmente deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. En este asunto, la Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos; y que además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos y, finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

7. [...] es válido sostener que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, en razón de su género y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde al principio pro persona establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ende, no podría considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana, dado que no sería arbitrario ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los Derechos Humanos.

8. Existen por lo menos dos parámetros de desigualdad social que justifican una diferencia de trato o la implementación de alguna medida encaminada a lograr la igualdad material: La primera vista desde cada sujeto en lo individual, que se pone en evidencia a través de características en la persona objetivamente medibles. Por su parte, el segundo tipo se actualiza por la pertenencia del individuo a un grupo tradicionalmente discriminado. Dicha clasificación es relevante porque las medidas establecidas para contrarrestar la desigualdad, así como la forma e intensidad en las cuales se instauran son diferentes en ambos casos.

9. Una de las medidas que resulta compatible con el derecho a la igualdad y la no discriminación lo constituyen las acciones afirmativas.

10. El principio de igualdad, el principio de no discriminación y las acciones afirmativas están estrechamente vinculados. El primer paso para lograr la igualdad entre los miembros de una comunidad es eliminar cualquier tipo de discriminación, lo que se denomina igualdad formal y logra que cualquier persona sea considerada de la misma forma ante la ley.

11. Pero como ya se vio, la igualdad formal no es suficiente, por lo que es necesario establecer medidas compensatorias que garanticen la igualdad material a favor de los grupos sociales discriminados, por la posición desventajosa en la cual sus miembros se encuentran respecto del resto de los integrantes de la sociedad.

12. La Directiva 2000/43 del Consejo de la Unión Europea las define como las: “medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto”.

13. Elementos fundamentales que integran el concepto de la acción afirmativa:

a) Objetivos y fines:

Objetivo o fin último

Las acciones afirmativas buscan como objetivo o fin último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen.

La igualdad sustancial no se ciñe a que todos deben ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, dota de contenido a la exigencia de la igualdad mediante el establecimiento de ciertas condiciones mínimas (materiales o espirituales) que todos deben tener para partir de un mismo punto de arranque y, por otra parte, es plenamente sabedora de las desigualdades de hecho que existen e intenta remediarlas con el fin de que todos y cada uno de los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades.

Fines particulares

1o. Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado.

2o. La realización de una determinada función social.

3o. Alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrada entre los grupos humanos.

b) Sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar:

En principio la acción afirmativa se dirige a los grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos grupos que debido al contexto social en el que se encuentran insertos carecen de las mismas posibilidades que el resto de los grupos para ejercer sus derechos fundamentales.

c) Entidades que las promueven o implementan:

Los Estados son los primeros responsables de promover acciones afirmativas, pero no son los únicos. También un conjunto importante de entidades del

sector privado se caracterizan en hacer un esfuerzo importante de promoción de la igualdad sustantiva a través de acciones afirmativas.

d) Conducta específica exigible:

El último de los elementos que integran el concepto de acción afirmativa se refiere a su contenido normativo, es decir, a la conducta específica que se exige a través de ella.

Aunque parezca paradójico, aquello que caracteriza a las acciones afirmativas de otro tipo de figuras jurídicas que tienen como fin combatir la discriminación, es precisamente el que el núcleo esencial de la conducta que exige es el de dar un trato preferencial a un determinado grupo de personas respecto del resto.

Lo que distingue radicalmente el trato preferencial de las acciones afirmativas de la simple discriminación es que, a diferencia de esta, las acciones afirmativas pretenden realizar la igualdad en el terreno de los hechos, por lo tanto es la consecución de la igualdad la que justifica —exige— el trato preferencial.

e) Modalidades de las acciones afirmativas: Con base precisamente en el núcleo normativo de las acciones afirmativas, consistente en tratar de manera preferente a los miembros de un grupo en relación con el resto de las personas, se pueden distinguir como modalidades de acciones afirmativas, las acciones encaminadas a combatir el contexto de discriminación en el que se encuentran ciertos grupos humanos y las acciones afirmativas en sentido estricto.

f) Las acciones afirmativas: En lugar de limitar los derechos de los desaventajados limita los derechos de los aventajados con el fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre ambos.

g) Límites y precauciones de las acciones afirmativas:

Criterio de temporalidad:

Las acciones afirmativas no pueden establecerse de manera indefinida.

La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un periodo de tiempo.

Criterio de proporcionalidad:

El segundo criterio es el de proporcionalidad y tiene que ver con la relación equilibrada que tiene que existir entre las medidas que se implementan con la acción afirmativa y los resultados que se pretenden conseguir.

El interés apremiante:

Por medio de este criterio se establece que toda acción afirmativa debe responder a un interés realmente importante para la colectividad, que se genere

a partir de una seria injusticia que resulte detestable para la gran mayoría de los miembros de la sociedad.

14. Como se advierte, en el orden jurídico mexicano existen normas de orden público y de interés general que disponen que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que basada entre otras cuestiones, en el sexo, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; sin embargo, que no se considerará como conducta discriminatoria las acciones que, sin afectar derechos de terceros, establezcan *tratos diferenciados* con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

15. Por lo tanto, de la interpretación sistemática y funcional... se colige que en el Estado mexicano son permisibles las acciones afirmativas a favor de las personas del género femenino, en tanto que las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas y, siempre que las mismas constituyan medidas especiales de carácter temporal, dado que deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato a favor de la mujer.

16. En consecuencia, al ser una medida ajustada a los estándares interamericanos y al derecho interno relacionado con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, es válido concluir que por sí sola, la implementación de las acciones afirmativas no podría estimarse como una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes al género masculino.

17. Son medidas de acción afirmativa:

a) Las cuotas de género, es decir, la asignación de un porcentaje determinado de los espacios en disputa en el ámbito laboral, académico y político, entre otros, para incrementar de manera inmediata la participación de las mujeres.

b) Las becas de estudio otorgadas preferente o únicamente a las mujeres para mejorar sus oportunidades en ciertas competencias, o su inclusión en la academia.

c) La emisión de convocatorias únicas para cargos y empleos públicos abiertas exclusivamente para mujeres como respuesta a una historia de exclusión estructural y sistemática.

18. Una *convocatoria única exclusiva* para mujeres en los concursos de oposición para ocupar los cargos relacionados con el servicio profesional electoral sería una *respuesta proporcional a la enorme disparidad* existente entre mujeres y hombres que detentan puestos en dicho servicio profesional.

19. Para cumplir ese objetivo, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley o en otro tipo de determinaciones como es el Acuerdo CG224/2013 combatido a través de los medios de impugnación, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente. Dicho en otras palabras, el

mencionado test permite determinar si la restricción en examen ha de ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

20. El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha:

a) [...] el requisito de idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

b) El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

c) [...] la proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

21. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales sean absolutos o ilimitados. No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, pueden sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones. La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto.

b) La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

22) El Acuerdo CG224/2013 [...] medida especial tiene un carácter temporal, sujeta estrictamente al Concurso Público 2013-2014, por lo que se dictó en conformidad con los límites que, de acuerdo con la propia Constitución General de la República, válidamente pueden imponerse al ejercicio legítimo de tales derechos humanos.

VI. CONCURSO DE INCORPORACIÓN 2013-2014

Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal, establecen que cada Convocatoria del Concurso se desarrollará en tres fases, que se compondrán de las siguientes etapas:

1. En la primera fase:
 - a) Publicación y difusión de la Convocatoria.
 - b) Registro e inscripción de aspirantes.
 - c) Revisión curricular.
2. En la segunda fase:
 - a) Aplicación del examen de conocimientos generales y técnico-electorales.
 - b) Cotejo y verificación de información con los documentos que la aspirante presente.
 - c) Aplicación de la evaluación psicométrica por competencias.
 - d) Aplicación de entrevistas.
3. En la tercera fase:
 - a) Calificación final y criterios de desempate.
 - b) Designación de ganadoras.

Al momento de escribir las presentes líneas, ha concluido la primera fase de la Primera Convocatoria, con 12,998 participantes⁹ de las cuales 6,169 fueron aceptadas para competir por 37 vacantes. Tendrá que proseguir el Concurso, iniciando su segunda fase, y hasta que concluya con la designación de ganadoras de la tercer convocatoria, dejando una Lista de Reserva¹⁰ que garantice la ocupación de todas las plazas del Servicio Profesional Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, y el Instituto (IFE o INE) esté en posibilidad de continuar garantizando el trabajo técnico previo y durante la jornada electoral, y cada día más en el desarrollo de los cómputos distritales hasta la generación de la Constancia de Mayoría en cada uno de los 300 distritos electorales de las 5 circunscripciones plurinominales en las que se divide la geografía electoral del territorio nacional.

⁹ Se registraron en el sistema 36,937 mujeres, sin que 23,939 hubieran enviado su solicitud de aplicación (incluye registros erróneos).

¹⁰ Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal, en su artículo 3, definen como: “Lista de reserva: Relación de los nombres de las aspirantes del Concurso, en orden de prelación, que no obtuvieron un cargo o puesto exclusivo del Servicio, que hayan aprobado la aplicación de entrevistas, exámenes, evaluación psicométrica por competencias y cuentan con resultados vigentes, por lo que ocuparán las vacantes que se generen, durante su vigencia”; mientras su artículo 83, segundo párrafo, mandata: “La lista de reserva estará ordenada de mayor a menor calificación y tendrá una vigencia de hasta de un año a partir de su publicación”.

VII. REFLEXIÓN FINAL

No ha sido fácil, hubo que vencer la resistencia al cambio de propios y extraños, combatir las filias y fobias de los tomadores de decisiones para buscar la igualdad de hecho, pero este solo es un primer paso que no logra la igualdad sustantiva en el Servicio Profesional Electoral, por lo que habrá que analizar acciones afirmativas a futuro, como el establecimiento de cuotas de género en los próximos concursos de incorporación, aunadas al establecimiento de condiciones laborales que permitan una igualdad de facto en puestos de dirección, máxime si se considera el porcentaje limitado de vacantes que se generan y se compiten en cada uno de dichos concursos.

Los autores consideramos que la medida especial de carácter temporal adoptada por el Instituto, y confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye un hito en la historia de México que se convertirá en un paradigma de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas futuras que busquen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, en la integración de los órganos e instituciones del Estado.

Estamos agradecidos por la posibilidad de contribuir en la construcción de una medida enfocada a disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, conscientes de que habrá que continuar desde distintas trincheras al avance de la igualdad sustantiva, lo que coadyuvará en lograr consolidar los servicios civiles de carrera en México y poder garantizar a la ciudadanía un nivel mínimo de calidad en la implementación de las políticas públicas del Estado.