



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR

*Sentencia Integrada por
38 Párrafos y se anexa
Cédula*

10:11 Hrs.
CONSEJO ESTATAL ELECTORAL
(DE PARTICIPACION CIUDADANA DE S)

RECIBIDO
- 2 OCT. 2018

Leovardo Tristán
OFICIALIA DE PARTES

EXPEDIENTES: SUP-REC-1453/2018 Y
ACUMULADO

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE
LA MATA PIZAÑA¹

102694

Ciudad de México, a treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida por la **Sala Regional Monterrey** en el expediente SM-JRC-269/2018 y acumulado, con motivo de las demandas de reconsideración interpuestas por **Néstor Alejandro Rivera Aguilera** y **Marco Antonio Conde Pérez**.

ÍNDICE

INDICE.....	1
GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. ACUMULACIÓN.....	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	4
V. TERCERA INTERESADA.....	7
VI. ESTUDIO DE FONDO.....	8
A. Materia de la controversia.....	8
B. Decisión.....	10
C. Justificación.....	11
1. Alcance del mandato constitucional de paridad de género y del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad.....	13
2. Criterios para justificar la incorporación de una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional.....	20
3. Caso concreto.....	31
4. El Instituto local debe adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano.....	32
5. Efectos.....	36
VII. RESUELVE.....	37

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.
Comité Municipal:	Comité Municipal Electoral de Ciudad Valles, San Luis Potosí.
Consejo Estatal:	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PAN:	Partido Acción Nacional.
Recurrentes:	Néstor Alejandro Rivera Aguilera y Marco Antonio Conde Pérez.
RP:	Principio de representación proporcional.
Sala Monterrey/ Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí.

¹ Secretarios: Araceli Yhail Cruz Valle, Osiris Vázquez Rangel, Magin Fernando Hinojosa Ochoa y Carolina Roque Morales.

A

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

I. ANTECEDENTES

1. Jornada electoral. El primero de julio², se llevó a cabo la jornada electoral para elegir a los integrantes del ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.

2. Cómputo de la elección. El cuatro de julio, el Comité Municipal realizó el cómputo correspondiente, declaró la validez de la elección y otorgó la constancia de mayoría y validez en favor de la planilla postulada por el candidato independiente Adrián Esper Cárdenas.

3. Juicios locales.

a. Demandas. El nueve de julio, el PAN y David Armando Medina Salazar, en su carácter de candidato a la presidencia municipal, presentaron juicio de nulidad electoral.

b. Resolución local. El trece de agosto, el Tribunal de San Luis Potosí³ confirmó los resultados de la elección del ayuntamiento.

4. Juicios federales ante Sala Regional.

a. Demandas. El diecinueve de agosto, el PAN y David Armando Medina Salazar impugnaron la resolución del Tribunal local.

b. Acto impugnado. El veinticuatro de septiembre, la Sala Regional Monterrey modificó⁴ la resolución de Tribunal local.

Al respecto, dejó sin efectos las constancias de asignación otorgadas a Néstor Alejandro Rivera Aguilera y Marco Antonio Conde Pérez y, ordenó al Consejo Estatal la entrega de las constancias a favor de Patricia Hurtado Barrera y de Hortensia Monserrat Bautista Castillo.

² Salvo mención expresa todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

³ Mediante la resolución TESLP/JNE/24/2018.

⁴ Mediante resolución SM-JRC-269/2018 y acumulado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

5. Juicios federales ante Sala Superior.

a) **Demandas.** El veintiséis y veintisiete de septiembre, Néstor Alejandro Rivera Aguilera y Marco Antonio Conde Pérez, respectivamente, interpusieron recursos de reconsideración.

b) **Trámite.** La Magistrada Presidenta, mediante respectivos acuerdos, ordenó integrar los expedientes **SUP-REC-1453/2018** y **SUP-REC-1454/2018**, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

c) **Tercera interesada.** El veintiocho de septiembre, Patricia Hurtado Barrera presentó escrito ostentándose como tercera interesada.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior **es competente** para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, porque se tratan de recursos de reconsideración, cuyo conocimiento le corresponde en forma exclusiva⁵.

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los recursos de reconsideración, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable (Sala Regional Monterrey) y en el acto impugnado (SM-JRC-269/2018 y acumulado).

En consecuencia, el expediente SUP-REC-1454/2018 se debe acumular al diverso **SUP-REC-1453/2018**, por ser éste el primero que recibió esta Sala Superior.

⁵ Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica, y 64 de la Ley de Medios.

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos del expediente acumulado.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración en que se actúa satisface los requisitos generales y especiales de procedencia, conforme a lo siguiente⁶:

1. Requisitos generales.

a) **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y, en ellas constan los nombres de los recurrentes y su firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto, la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) **Oportunidad.** Los recursos se presentaron oportunamente ante la Sala Regional.

Si bien, en el expediente no existe constancia de notificación, no obstante, tomando en cuenta que la sentencia impugnada fue emitida el veinticuatro de septiembre y las demandas se presentaron el veintiséis y veintisiete de septiembre, ello evidencia que, incluso en el caso de haber sido notificada la resolución el mismo día de su emisión, es claro que los recursos se presentaron dentro del plazo de tres días, como se muestra a continuación:

Septiembre			
24	25 (1)	26 (2)	27 (3)
Emisión de la resolución y supuesta notificación.		Presentación de la demanda de Néstor Alejandro Rivera Aguilera.	Presentación de la demanda de Marco Antonio Conde Pérez.

⁶ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

c) **Interés jurídico.** Néstor Alejandro Rivera Aguilera y Marco Antonio Conde Pérez tienen interés jurídico, si bien no comparecieron ante la Sala Regional, se advierte una afectación directa a su esfera de derechos, en atención a la modificación que realizó la responsable en la asignación de regidurías.

d) **Legitimación.** Se colma el requisito, porque los recurrentes acuden en su carácter de candidatos a una regiduría para la renovación del ayuntamiento.

Al respecto, es criterio de esta Sala Superior, que los candidatos a cargos de elección popular tienen legitimación para interponer recurso de reconsideración cuando les generen una afectación a sus derechos político-electorales, con el objeto de garantizar una protección amplia a sus derechos fundamentales⁷.

Por tanto, si se tratan de dos candidatos a regidores del ayuntamiento, postulados por el PAN y MORENA, que impugnan una sentencia emitida por la Sala Monterrey que modificó la diversa emitida por el Tribunal local, que confirmaba sus asignaciones como regidores por principio de RP, se concluye que están legitimados para interponer el presente medio de impugnación.

e) **Definitividad.** Se cumple con el requisito, dado que, para controvertir la sentencia de la Sala Regional, procede de manera directa el recurso de reconsideración, porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

2. Requisitos especiales

Se cumple el requisito especial de procedencia, porque la Sala Regional Monterrey realizó ajustes en la asignación de regidurías por

⁷ Jurisprudencia 3/2014: "LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN".

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

el principio de RP, a partir de una interpretación directa del mandato constitucional de paridad de género.

Es decir, la Sala Regional adoptó un criterio en relación con el alcance del principio constitucional de paridad de género, en el sentido de que comprende la exigencia de adoptar las medidas necesarias para que se logre una paridad sustantiva en la integración de los órganos de gobierno⁸.

De tal modo, del análisis de la sentencia recurrida se observa que la Sala responsable desarrolló diversos razonamientos para justificar una regla de ajuste para garantizar el mandato de paridad de género.

Dicho estudio incluyó la aplicación de normas constitucionales y convencionales, a fin de justificar su acción afirmativa en favor de la paridad de género⁹.

Lo anterior supone un ejercicio de interpretación directa de los preceptos constitucionales y convencionales aplicados, pues ello le llevó a concluir que tales normas le autorizaban a realizar, de oficio, una recomposición de la asignación de regidurías para asegurar la paridad de género.

Al respecto, cabe destacar que esta Sala Superior ha conocido de diversas controversias relacionadas con la interpretación directa del principio de paridad de género reconocido en el artículo 41 de la Constitución, cuando ello supone definir su alcance normativo¹⁰.

⁸ Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro "INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 329, número de registro 164023.

⁹ La Sala responsable establece que realiza la reasignación de las regidurías para cumplir con la paridad de género, con base en lo dispuesto en los artículos 1º, 4º y 41 de la Constitución; 4º, inciso f, así como 7º, inciso h, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); 1º, 2º, incisos a) y c), 3º y 4º de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.

¹⁰ Véanse las sentencias de los asuntos SUP-REC-3/2017, SUP-REC-1279/2017 y SUP-REC-420/2017.



V. TERCERA INTERESADA

Se tiene como tercera interesada a **Patricia Hurtado Barrera**, conforme a lo siguiente:

a. Forma. En el escrito consta el nombre y firma de la compareciente, además menciona el interés incompatible con los recurrentes.

b. Oportunidad. Se satisface el requisito porque el escrito de comparecencia fue recibido por esta Sala Superior dentro del plazo legal de setenta y dos horas¹¹.

Al respecto, de las constancias se advierte que la autoridad responsable publicó la demanda a las veintiún horas con cincuenta minutos del veintisiete de septiembre, por lo que el plazo conferido transcurre de la fecha y hora precisada, a las veintiún horas con cincuenta minutos del treinta del mismo mes.

Por lo anterior, si el escrito de comparecencia fue recibido por la oficialía de partes en esta Sala Superior el veintiocho de septiembre, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

c. Legitimación. Se cumple el requisito, porque la tercera interesada tiene un derecho incompatible con los recurrentes¹².

En efecto, los recurrentes pretenden que se **revoque** la resolución de la Sala Regional; en cambio, la tercera interesada pretende que se **confirme** la sentencia impugnada.

d. Personería. Patricia Hurtado Barrera cuenta con personería, en virtud de hacerlo por derecho propio.

Causales de improcedencia.

Al respecto, Patricia Hurtado Barrera en su escrito de comparecencia como tercera interesada, hace valer como causal de improcedencia que

¹¹ Artículo 17, párrafo 1, inciso b) y párrafo 4, de la Ley de Medios.

¹² Artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

4

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

la demanda de reconsideración presentada por Néstor Alejandro Rivera Aguilera no reúne los requisitos especiales de procedencia.

Al respecto, tal cuestión se **desestima**, en términos de lo señalado en el apartado correspondiente.

Por todo lo expuesto, procede analizar el fondo de los planteamientos hechos valer.

VI. ESTUDIO DE FONDO

A. Materia de la controversia.

1. ¿En qué consiste la controversia?

Los recurrentes impugnan la sentencia emitida por la Sala Monterrey, porque en su parecer la responsable indebidamente procedía a modificar la asignación de regidurías por el principio de RP en el ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.

2. ¿Qué se consideró en la resolución impugnada?

La Sala Regional Monterrey verificó oficiosamente la integración del ayuntamiento y determinó que **no se cumplía el principio de paridad**, al estar integrado de la siguiente forma:

		CARGO	H	M
MR		Presidencia Municipal.	✓	
		1ª Regiduría.		✓
		1ª Sindicatura.	✓	
		2ª Sindicatura.		✓
RP		1ª Regiduría.	✓	
		2ª Regiduría.		✓
		3ª Regiduría (Néstor Alejandro Rivera Aguilera, PAN).	✓	
		4ª Regiduría.	✓	
		5ª Regiduría.	✓	
		6ª Regiduría.	✓	
		7ª Regiduría (Marco Antonio Conde Pérez, MORENA).	✓	
		8ª Regiduría.	✓	
		9ª Regiduría.		✓
		10ª Regiduría.	✓	
		11ª Regiduría.		✓
Total Hombres / Mujeres.			10	5



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

En ese sentido, la Sala Regional, en plenitud de jurisdicción, realizó un **ajuste por razón de género** modificando la asignación de regidurías por RP.

Dicha modificación impactó al PAN y a MORENA, pues la Sala Regional determinó al ser los partidos con mayor votación, respectivamente, a quienes le correspondió asignación por resto mayor a favor de un hombre (en específico al tercer lugar de la lista del PAN, y primer lugar de MORENA),¹³ para que sea asignada a la persona inmediata siguiente del partido que cumple con el requisito de género.

En ese sentido, la Sala Regional **dejó sin efectos las constancias de asignación** que fueron otorgadas a Néstor Alejandro Rivera Aguilera (PAN) y Marco Antonio Conde Pérez (MORENA).

Conforme a ello, el ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, quedó integrado, como a continuación se detalla:

		Hombres	Mujeres
MR	Presidencia Municipal.	✓	
	1ª Regiduría.		✓
	1ª Sindicatura.	✓	
	2ª Sindicatura.		✓
RP	1ª Regiduría.	✓	
	2ª Regiduría.		✓
	3ª Regiduría (Patricia Hurtado Barrera, PAN).		✓
	4ª Regiduría.	✓	
	5ª Regiduría.	✓	
	6ª Regiduría.	✓	
	7ª Regiduría (Hortensia Monserrat Bautista Castillo MORENA).		✓
	8ª Regiduría.	✓	
	9ª Regiduría.		✓
	10ª Regiduría.	✓	
	11ª Regiduría.		✓
Total Hombres / Mujeres.		8	7

¹³ En la lista de candidatos de representación proporcional del PAN, Néstor Alejandro Rivera Aguilera ocupaba la tercera regiduría, y la siguiente persona, es Patricia Hurtado Barrera. En relación con la lista de MORENA, Marco Antonio Conde Pérez se encuentra en el primer lugar, y Hortensia Monserrat Bautista Castillo ocupa la segunda regiduría.

M

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

3. ¿Cuál es la pretensión de los recurrentes?

Los recurrentes señalan que la Sala Responsable, al considerar que *“En la integración de los ayuntamientos debe cumplirse la regla de paridad, a efecto de garantizar la igualdad entre la mujer y el hombre en el acceso a los cargos de elección popular”* y notar que la regla de paridad no se cumplía en el ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, decidió proceder a realizar una acción afirmativa, a fin de obtener la referida paridad en su integración.

Sobre el particular, refieren que **no debió realizarse dicha acción afirmativa**, porque no fueron impugnadas las designaciones de los regidores por el principio de representación proporcional, de tal manera que, al realizarlo de forma oficiosa, la Sala Responsable vulneró los principios de legalidad, definitividad, certeza, autodeterminación de los partidos políticos y seguridad jurídica, además de dictar una resolución incongruente con lo solicitado y variar la *litis*.

De esta manera, en el procedimiento seguido por la Sala Regional, no se armonizaron los principios referidos pues se modificó el orden de prelación de las listas de candidatos por representación proporcional, de los partidos que recibieron mayor votación, sin respetar los principios democráticos de representatividad y pluralidad.

Además, se les negó el derecho a ocupar un cargo de elección popular como regidor del ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, sin haber sido oídos ni vencidos en juicio, mediante un procedimiento que carece de sustento jurídico.

B. Decisión.

Se **debe revocar** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, así como los efectos decretados en la misma, porque la modificación en la asignación de regidurías por el principio de RP **no estuvo debidamente justificada**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

C. Justificación.

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón a los recurrentes respecto a que la Sala Regional no aplicó correctamente el mandato constitucional de paridad de género pues debía prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, en las circunstancias del caso concreto, no se justificó debidamente la implementación de una medida afirmativa adicional, considerando que no se estableció de manera oportuna, no se motivó suficientemente su necesidad, aunque se implementara un mecanismo aplicado de manera general a todos los partidos políticos para realizar los ajustes en la asignación de los cargos de representación proporcional.

Sobre esta cuestión, se considera que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad deben trascender en la integración de los órganos legislativos y ayuntamientos, lo que implicaría que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres.

Para esto, es necesario que se adopten e implementen las medidas necesarias e idóneas que, en efecto, lleven a este fin, sin embargo, estas medidas deben instrumentalizarse necesariamente a través de la adopción de lineamientos o medidas adoptados por el órgano legislativo o por las autoridades administrativas.

En este sentido, esta Sala Superior ha sostenido que para cumplir con el mandato de paridad de género que, en última instancia, debe impactar en la integración paritaria de los órganos de gobierno, es necesario hacer uso de acciones afirmativas. Así, se ha sostenido que el fin que se busca con el principio de paridad de género admite, de forma temporal, la implementación de este tipo de medidas.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

Ahora bien, existen dos tipos de acciones afirmativas. Unas que buscan ofrecer condiciones de igualdad en el acceso a cargos de elección popular y otras que buscan ofrecer igualdad de resultados. En cuanto a la primera, consisten en medidas que se implementan al momento de la postulación de las distintas candidaturas y, bajo estas, se busca contrarrestar los obstáculos que impiden que haya condiciones de igualdad en el acceso a estos cargos.

Por su lado, las medidas afirmativas que buscan resultados son aquellas que se implementan, de manera posterior a la jornada electoral y que típicamente consisten en ajustes que lleva a cabo la autoridad electoral para lograr una conformación paritaria.

Esta Sala Superior ha validado ambos tipos de medidas porque, se considera, que tanto los congresos locales y las autoridades electorales deben valorar cuáles de ellas son más adecuadas para cada caso concreto.

Sobre esta cuestión, se considera que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad deben trascender en la integración de los órganos de gobierno, lo que implicaría que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres.

Sin embargo, dichos principios deben instrumentalizarse necesariamente a través de la adopción de lineamientos o medidas adoptados por el órgano legislativo o por las autoridades administrativas.

Así, para que la implementación de las reglas orientadas a asegurar la paridad de género en la integración de los órganos de gobierno esté constitucionalmente justificada, es necesario que se adopten antes del inicio del proceso electoral, o bien, durante la etapa de preparación de la elección, con el objeto de que se logre un equilibrio adecuado en relación con los principios constitucionales de certeza y seguridad



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de quienes son postulados en un orden de prelación preestablecido.

Asimismo, la adopción de una medida de ajuste debe adoptarse de tal manera que se considere en igualdad de circunstancias a todos los partidos políticos y se establezca un criterio objetivo y razonable para definir la manera como se definirán las listas que sufrirán modificaciones en su orden de prelación.

En los siguientes párrafos se desarrollan las consideraciones en las que se sustenta esta decisión.

1. Alcance del mandato constitucional de paridad de género y del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Esta Sala Superior coincide –en principio– con la sentencia de la Sala Regional en cuanto a su premisa normativa consistente en que el principio de paridad de género –el cual se deduce del artículo 41 constitucional– debe optimizarse en el sentido de que trascienda a la integración de los órganos de gobierno, de manera que por lo menos la mitad de los puestos sean designados a mujeres.

En el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución, se reconoce el principio de paridad de género, el cual es una concreción del principio de igualdad y no discriminación por razón de género en el ámbito político-electoral.

El mandato de igualdad y no discriminación por motivos de género, previsto en el párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución, debe entenderse a partir del reconocimiento de la situación de exclusión

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

sistemática y estructural en la que se ha colocado a las mujeres de manera histórica en todos los ámbitos, incluyendo el político¹⁴.

Esa lectura del principio de igualdad y no discriminación en contra de las mujeres se ha materializado en los artículos 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁵; y 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁶.

Asimismo, otra perspectiva del principio de igualdad y no discriminación por razón de género en el ámbito político se concreta en el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, de conformidad con los artículos 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁷; 7, incisos

¹⁴ En ese sentido, distintos Estados han admitido el contexto adverso que han tenido que enfrentar las mujeres y se han comprometido a adoptar una multiplicidad de medidas orientadas a su empoderamiento. Esa situación se ha reconocido en diversos instrumentos internacionales de los que se derivan pautas orientadoras que abonan a una adecuada comprensión de la prohibición de discriminación por razón de género. A manera de ejemplo, en el artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana se manifiesta que "[l]os Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática". Asimismo, en el párrafo 19 del Consenso de Quito se rechaza la violencia estructural contra las mujeres, la cual ha supuesto un "obstáculo para el logro de la igualdad y la paridad en las relaciones económicas, laborales, políticas, sociales, familiares y culturales, y que impide la autonomía de las mujeres y su plena participación en la toma de decisiones".

¹⁵ La disposición convencional referida establece que: "[e]l derecho de toda Mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación [...]".

¹⁶ Los preceptos señalados disponen lo siguiente:

"Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer [...]"

¹⁷ A continuación, se establece el contenido de los preceptos convencionales precisados: "Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁸; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer¹⁹.

A partir de lo expuesto, cabe destacar que en diversos instrumentos internacionales de carácter orientador se puede observar que el mandato de paridad de género –entendido en términos sustanciales– surge de la necesidad de contribuir y apoyar el proceso de empoderamiento que han emprendido las mujeres, así como de la urgencia de equilibrar su participación en las distintas esferas de poder y de toma de decisiones.

Así, por ejemplo, el *Consenso de Quito*, adoptado durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador del 6 al 9 de agosto de 2007, reconoce que la paridad “es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política [...], y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (numeral 17).

En el propio Consenso de Quito se expresó el compromiso de los países latinoamericanos y caribeños para adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios “para garantizar la

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; [...].

¹⁸ El precepto convencional de referencia establece lo siguiente: “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, **garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales [...]**” (énfasis añadido).

¹⁹ En las disposiciones señaladas se establece lo siguiente: “Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. Artículo III. Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local”.

Asimismo, buscó que los países desarrollen “políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado”.

Anteriormente, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) adoptó como uno de los compromisos de los gobiernos participantes lo siguiente:

“...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 a favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública”. (énfasis añadido)

En sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha resaltado la importancia de la paridad de género en la representación política, reconociendo que:

“...las medidas implementadas por [los] Estados han incrementado la participación política de las mujeres en los cargos públicos”. Derivado de ello, recomendó a los Estados americanos “implementar las acciones necesarias para alcanzar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

la plena incorporación de las mujeres en la vida pública en condiciones de igualdad, **mediante el establecimiento de medidas especiales temporales y medidas tendientes a alcanzar la paridad**". (énfasis añadido)

Al respecto, señaló que estas medidas deben aplicarse plenamente y por el periodo que sean necesarias, de modo que no se establezcan niveles máximos de participación que limiten mayores avances²⁰.

De esta manera, el adecuado entendimiento del mandato de paridad de género supone partir de que tiene por principal finalidad aumentar –en un sentido cuantitativo y cualitativo– el acceso de las mujeres al poder público y su incidencia en todos los espacios relevantes.

De lo expuesto, si bien se advierte la trascendencia de la paridad de género para garantizar una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, incluyendo el político-electoral, lo cierto es que propiamente no se desprende un mandato en el sentido de que todos los órganos de gobierno deben estar conformados –de manera necesaria, inmediata e incondicional– por el mismo número de hombres y mujeres y que, por tanto, en todo momento se deben implementar medidas para asegurarlo.

El reconocimiento de un derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas, en condiciones de igualdad con los hombres, a la luz del actual sistema electoral no implica una exigencia de que haya una representación de ambos géneros en términos paritarios en todo órgano de gobierno.

La garantía de dicho derecho se satisface mediante la existencia de las condiciones necesarias para que las mujeres también puedan acceder

²⁰ CIDH. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. OEA/Ser.LN/II. Doc. 79. 18 de abril de 2011, párr. 141.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

a los mismos, logrando que el género deje de ser un factor determinante para tal efecto.

Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha establecido que la "Convención [sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer] requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados"²¹.

Por lo tanto, este derecho se satisface mediante la adopción de medidas dirigidas a articular una igualdad en las condiciones de competencia que permitan un acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos.

En ese sentido, se debe resaltar que en los tratados internacionales únicamente se han establecido parámetros generales para el cumplimiento de la obligación de adoptar medidas afirmativas dirigidas a lograr una igualdad sustancial en el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

De este modo, se reconoce una amplia libertad de configuración a los Estados, bajo la condición de que las medidas adoptadas estén orientadas a alcanzar de manera efectiva el fin pretendido.

El mencionado Comité ha expresado que la finalidad de las medidas especiales de carácter temporal debe ser "la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas"²². También ha señalado que dichas medidas deben tener por objeto "acelerar la

²¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.

²² Ídem, párr. 15.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político²³.

Asimismo, ha determinado que “[l]a igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*”, y que dichos “resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir[,] que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres [... o] en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política [...]”²⁴.

Por lo tanto, para determinar la efectividad de la medida puede recurrirse a estándares cuantitativos o cualitativos, incluso puede utilizarse la paridad como punto de referencia, pero ello no significa que únicamente se materializa la igualdad sustancial cuando se alcanza dicho parámetro, sino que la situación debe valorarse de manera integral.

Además, la finalidad última de estos mecanismos también es erradicar ciertos prejuicios y estereotipos inmersos en la sociedad que han impedido el acceso de las mujeres a la vida política.

En ese sentido, admitir la existencia de un principio de paridad en la integración, que permita alcanzar de manera automática una situación próxima a la que se pretende alcanzar, podría en la transición a través de los procesos de cambio estructural y cultural que son necesarios para eliminar la problemática de la discriminación de raíz.

Con base en las ideas expuestas, esta **Sala Superior no comparte la premisa normativa de la que parte la Sala responsable**, consistente en que el principio constitucional de paridad de género necesariamente debe trascender en una conformación paritaria de los órganos de

²³ *Ibíd.*, párr. 18.

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, párr. 9.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

gobierno, y ello la autorice a modificar la asignación de regidores oficiosamente, como acción afirmativa para lograr la paridad.

2. Criterios para justificar la incorporación de una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional.

La inclusión de una medida afirmativa con impacto en la integración del órgano de gobierno, como la definición de ajustes en las listas de RP, podría justificarse en el deber que tienen las autoridades estatales de garantizar –en el ámbito de su respectiva competencia– el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

No obstante, en tanto dichas medidas no se justifican en sí por el alcance del mandato constitucional de paridad de género, sino por una posibilidad de garantizar en mayor medida las **condiciones** para el disfrute de los derechos de las mujeres, es necesario que se observen determinados criterios para considerar que su implementación está debidamente justificada.

Según se señaló en el apartado anterior, en diversos tratados internacionales se reconoce –de manera específica– el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad frente a los hombres, el cual implica –en atención del deber general de garantía– una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo realidad.

En relación con lo anterior, cabe resaltar que el derecho de las mujeres al acceso a la función pública no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a “todos los planos gubernamentales”²⁵ y “para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional”²⁶.

²⁵ Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

²⁶ Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

En consecuencia, el amplio alcance de este derecho implica que también debe observarse en relación a todos los cargos en los ámbitos locales.

Ahora, también se identifican algunos parámetros que permiten sostener que, si bien es necesaria la adopción de medidas especiales de naturaleza legislativa, estas podrían ser insuficientes para alcanzar a plenitud una igualdad sustancial entre hombres y mujeres.

Por ejemplo, en el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone que los Estados se comprometen a consagrar el principio de igualdad del hombre y de la mujer, "y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio".

De igual forma, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado, en relación con la figura de las medidas especiales de carácter temporal, que "[e]l término 'medidas' abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria" y que "[l]a elección de una 'medida' en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr"²⁷.

Con apoyo en los estándares expuestos, se considera que **las autoridades electorales**—tanto administrativas como jurisdiccionales—**también tienen la obligación de implementar, cuando sea necesario, medidas orientadas a garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad.**

Lo anterior atendiendo a que la obligación general de garantía contemplada en el párrafo tercero, del artículo 1º constitucional vincula a todas las autoridades estatales en el ámbito de su competencia.

²⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Recomendación general No. 25, referente a medidas especiales de carácter temporal", párr. 22.

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

Una lectura del mandato de postulación paritaria en el que se tome en cuenta el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones materiales de igualdad justificaría –en principio– la adopción de una medida de ajuste con la que se busque que la participación de las personas del género femenino se traduzca de manera efectiva en la integración del órgano.

Sin embargo, a fin de equilibrar debidamente los mencionados principios con otros valores de relevancia constitucional, como la garantía de certeza y seguridad jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de las personas postuladas, esta Sala Superior estima que se deben atender ciertos criterios para justificar la incorporación de estas medidas orientadas a garantizar un acceso efectivo de las mujeres a una función pública, los cuales se exponen en los siguientes párrafos:

a) Oportunidad.

Como se ha explicado, las autoridades legislativas, administrativas o –inclusive– jurisdiccionales, tienen facultades para establecer reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos político-electorales.

Los alcances del ejercicio de esta facultad varían en función de la autoridad y el momento en que se desarrolle.

En este sentido, se pueden distinguir los siguientes escenarios:

j) Autoridades legislativas. Su ejercicio se encuentra limitado por lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, conforme al cual las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

-Noventa días antes del inicio del proceso electoral. Puede modificar las acciones afirmativas existentes, implementar nuevas o establecer mecanismos tendientes a hacerlas efectivas, respetando los parámetros constitucionales o convencionales.

-Cuando no median noventa días previos al inicio del proceso electoral. Únicamente pueden aplicarse al proceso electoral respectivo aquellas normas que no supongan una modificación legal fundamental, es decir, en cuestión de género, aquellas que tiendan a hacer efectivas las reglas previstas constitucional, convencional y legalmente.

ii) Autoridades administrativas y jurisdiccionales. Su ejercicio debe respetar el principio de reserva de ley²⁸ y subordinación jerárquica²⁹.

- Primordialmente, antes del inicio del proceso electoral o del desarrollo de los procedimientos de selección de candidaturas y, necesariamente, antes de la jornada electoral. Puede establecer las medidas necesarias para hacer efectivas las acciones afirmativas previstas constitucional y legalmente y, en particular, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, incluyendo la trascendencia a la integración del órgano, así como aquellas que procuren el cumplimiento de las normas legislativas en la

²⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de reserva de ley se presenta cuando "una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]". Véase tesis de jurisprudencia de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

²⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que esta limitante se refiere a que el ejercicio de la facultad reglamentaria "no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar". Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

materia, o bien, de criterios jurisprudenciales de carácter vinculante³⁰.

Sobre este punto, cabe destacar que la adopción de medidas afirmativas adicionales no quedaría supeditado a la decisión de las autoridades electorales, porque –además de que algunas necesariamente deben adoptarse por mandato constitucional– los partidos o actores políticos –incluyendo los colectivos de defensa de derechos de mujeres o de derechos humanos– pueden presentar solicitudes sobre esta cuestión y, en su caso, controvertir las decisiones que se adopten. Se destaca que esta Sala Superior ha reconocido que las personas –mujeres y hombres– cuentan con interés legítimo para tutelar el principio de paridad de género en relación con la adopción de medidas para su garantía³¹.

Asimismo, es pertinente reflexionar en torno a la posibilidad de que se presenten escenarios sumamente extraordinarios en los que sea imperioso e indispensable adoptar medidas especiales por parte de las autoridades jurisdiccionales electorales para atender situaciones graves, incluso después de la jornada electoral, a partir de una justificación exhaustiva y reforzada, en atención a las implicaciones sobre los demás principios constitucionales.

Ahora, la distinción temporal señalada parte de la base de que el ejercicio legislativo y reglamentario aumenta el grado de certeza, ya que permite a todos los participantes del proceso electoral conocer de antemano las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la

³⁰ En torno a esta cuestión, es factible valorar la posibilidad de que se presenten escenarios sumamente extraordinarios en los que sea imperioso adoptar medidas especiales para atender situaciones graves y concretas, en los cuales las autoridades jurisdiccionales electorales tendrían que implementarlas, incluso después de la jornada electoral, a partir de una justificación exhaustiva y reforzada, en atención a las implicaciones sobre los demás principios constitucionales.

³¹ Sirve de apoyo la jurisprudencia 8/2015, de rubro "INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 18, 19 y 20.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso.

Por esa razón, además de las distintas facultades que corresponden a cada autoridad, el nivel en que las autoridades pueden tener incidencia en las reglas existentes disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral.

Esto, pues una vez celebrada la jornada electoral debe procurarse la mayor protección a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

De este modo, proceder a la implementación de una regla de ajuste como la realizada por la Sala Monterrey no solo implica una medida orientada a dar efectividad a reglas preestablecidas, sino que **incide de manera importante en el procedimiento de asignación de regidurías de RP y, por ende, debía ser establecida con anterioridad** para que todos los participantes en la contienda electoral y la ciudadanía en general la conocieran de antemano y la consideraran al momento de adoptar decisiones como la emisión del sufragio.

Entonces, aunque la introducción de medidas afirmativas por parte de las autoridades electorales está justificada y es necesaria, las mismas **se deben incorporar al orden normativo en materia electoral de manera oportuna.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución, el principio de certeza es uno de los que rigen a la materia electoral, el cual es una garantía de carácter institucional del ordenamiento.

El ejercicio de una facultad reglamentaria o normativa debe estar orientado a la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero la misma también debe atender el principio de certeza y seguridad jurídica, en el sentido de permitir que todos los participantes

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

del proceso electoral estén en aptitud de conocer, de antemano, las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso y con respecto a lo que deben esperar de la autoridad.

De tal manera, el previo conocimiento de las reglas que van a regir cada una de las etapas de un proceso electoral resulta vital a efecto de dotar de legitimidad las actuaciones de las autoridades electorales.

Se debe tener presente que los actores políticos preparan de manera previa al registro de las fórmulas correspondientes su estrategia a fin de obtener el triunfo de la contienda, o bien, posicionarse de la mejor manera posible dentro del órgano de representación popular respectivo, para lo cual planifican y realizan sus procedimientos internos, de conformidad con un marco normativo, el cual debe ser previsible, además de que la ciudadanía emite el sufragio tomando en consideración las candidaturas que presentan los partidos políticos en los comicios.

Partiendo de lo expuesto, en un momento ulterior a la jornada electoral no es posible alterar el régimen para la asignación de regidurías de representación proporcional, sobre todo si para la adopción de la acción afirmativa debe haber una justificación particular atendiendo a las circunstancias históricas y del proceso electoral en que se pretende aplicar.

El principio de seguridad jurídica —y sus subprincipios de certeza, publicidad e irretroactividad— exige establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan o al acto del cual deriva uno posterior (como la jornada electoral tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional), con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral. La existencia de normas electorales que proporcionen a todos los actores que participan durante el proceso de un cierto grado de previsibilidad jurídica, es también una



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo de los derechos sustantivos.

b) Deber de motivación.

La autoridad electoral debe justificar de manera suficiente la necesidad de incorporar una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación, puesto que este tipo de acciones afirmativas tienen una incidencia en otros derechos o principios reconocidos por la Constitución.

En concreto, la autoridad electoral respectiva precisa motivar de manera exhaustiva las razones de hecho o de Derecho que justifiquen su adopción. Ello partiendo de que –por lo ordinario– en la normativa correspondiente –tanto a nivel legislativo como reglamentario– se establece una amplia diversidad de medidas orientadas a garantizar el principio de paridad de género.

A manera de ejemplo, se deben exponer las razones por las que las medidas afirmativas adoptadas en la legislación son insuficientes para garantizar el derecho de las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, conforme al alcance desarrollado en el apartado anterior; la identificación de alguna práctica discriminatoria por parte de los partidos políticos que se deba corregir (como lo sería la postulación exclusiva de hombres en los primeros lugares de las listas de representación proporcional; el señalamiento de algún aspecto normativo que se traduce en una situación de desigualdad en relación con los derechos de las mujeres; o bien, los resultados de procesos electorales pasados en los que se evidencie que las medidas adoptadas hasta ese momento han sido insuficientes para aumentar significativamente el número de mujeres que acceden a los cargos de elección popular.

En ese sentido, tal como se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, las autoridades que implementen una

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

medida especial deben identificar la finalidad o el objeto específico que busca alcanzar, esto es, el resultado funcional que se pretende respecto a la situación que se quiere superar con la medida. Ello permitirá –en su momento– valorar su idoneidad, necesidad y eficacia.

En consonancia con lo afirmado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer precisó que el significado del término “especiales” es que las medidas “están destinadas a alcanzar un objetivo específico”.

Además, el Comité precisó que los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal “si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad”³².

En específico, respecto a la necesidad y oportunidad de adoptar una medida especial, el citado Comité destacó los deberes siguientes:

27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer, los Estados Partes 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.

28. Los Estados Partes deberán explicar las razones de la elección de un tipo de medida u otro. La justificación de la aplicación de dichas medidas deberá incluir una descripción de la situación real de la vida de la mujer, incluidas las condiciones e influencias que conforman su vida y sus oportunidades, o de un grupo específico de mujeres que sean objeto de formas múltiples de discriminación, cuya situación trata de mejorar el Estado Parte de manera acelerada con la aplicación de dichas medidas especiales de carácter temporal. Asimismo, deberá aclararse la relación que haya entre dichas medidas y las medidas y los esfuerzos generales que se lleven a cabo para mejorar la situación de la mujer.

³² Recomendación general No. 25, cit., párrs. 21 y 24.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

Precisado lo anterior, se destaca que los principios de paridad de género y los derechos político-electorales de las mujeres deben instrumentarse en un determinado contexto, valorando las medidas que ya han sido adoptadas por las distintas autoridades competentes y los avances alcanzados a través de las mismas, por lo que es indispensable justificar la necesidad de establecer mecanismos adicionales.

Entonces, es indispensable puntualizar las circunstancias fácticas (una práctica generalizada y sistemática, acontecimientos más particulares o los resultados de los procesos electorales recientes) y los aspectos normativos (ciertas regulaciones y sus efectos) que se buscan atender y superar con la medida.

c) Regla general conforme a un criterio objetivo y razonable.

Finalmente, se destaca que el mandato de paridad de género y la garantía de los derechos político-electorales de las mujeres están a cargo de todos los partidos y actores políticos por igual.

Desde esta perspectiva, en la sentencia SUP-REC-1317/2018 y acumulados, esta Sala Superior destacó que la aproximación que el Tribunal Electoral ha adoptado del principio de paridad de género no ha sido a nivel individual, sino grupal, en donde se ha buscado revertir la situación de desventaja que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales, principalmente, como grupo social.

De modo que, el principio de paridad de género busca ofrecer condiciones equitativas para que las mujeres puedan acceder a cargos públicos.

Este principio, aún y cuando busca lograr una sociedad más incluyente e igualitaria, se traduce en derechos que están destinados a un grupo social específico, en este caso, en derechos de las mujeres.

En ese sentido, el principio de paridad de género no debe entenderse como aquél que favorece sólo a las mujeres, sino que –mientras éstas

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

son las destinatarias— el beneficio es a toda la sociedad, porque se busca que las decisiones que afectan e inciden en el proyecto nacional sean lo más incluyentes posibles.

Entonces, bajo este supuesto, incluir a las mujeres en los procesos deliberativos y de toma de decisión es un elemento esencial dentro de una sociedad democrática.

Siguiendo este razonamiento y en íntima relación con los criterios antes desarrollados, para esta Sala Superior **es indispensable que la medida afirmativa que se adopte, como es el caso de una regla de ajuste en las listas de candidaturas**, debe cumplir con las características de generalidad (destinado a regular a sujetos indeterminados) y abstracción (orientado a regular situaciones de hecho indeterminadas), además de que debe atender a un parámetro objetivo y razonable.

En relación con el establecimiento de una medida de ajuste, puede traducirse en un trato diferenciado entre partidos políticos, porque — dependiendo de los resultados electorales— a algunos se les modificarían sus listas de candidaturas mientras que a otros no.

En consecuencia, se deben establecer esas garantías para asegurar que todos los partidos políticos sean tratados de manera igualitaria y para desechar cualquier percepción de que la medida y su operación se realizan con el objeto de afectar (o de no hacerlo) a partidos políticos o candidaturas en lo particular.

Por ejemplo, se tendría que establecer cuál es el parámetro que se utilizará para definir el orden y condiciones conforme a las cuales se incidirá en las postulaciones de los partidos políticos.

Esta Sala Superior, en la sentencia SUP-REC-1176/2018 y acumulados, consideró que era constitucional que se previera una regla de ajuste para lograr la integración paritaria del Congreso de la Ciudad de México, para la cual se ajustaban las asignaciones de los partidos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

políticos empezado por quien recibió el menor porcentaje de votación y continuando en orden ascendente.

Al respecto, se consideró que se trataba de un parámetro objetivo y razonable.

Como se observa, este criterio está directamente vinculado con la necesidad de que la medida afirmativa se adopte de manera previa a que se materialice la situación que se pretende regular.

3. Caso concreto.

En este apartado se revisará si resulta válido que la Sala responsable adoptara la acción afirmativa, de conformidad con los criterios para la justificación de la adopción de tales medidas de forma adicional a las previstas en la legislación y demás normativa aplicable.

Como punto de partida, se tiene por acreditado que la regla de ajuste se dispuso por la Sala Regional para el caso específico de la designación de regidurías del ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, de manera posterior a la celebración de la jornada electoral y sin que hubiera sido solicitado por alguna de las partes.

Además, se pretendió justificar la adopción de la medida a través de señalamientos genéricos respecto a que el acatamiento del principio de paridad de género suponía –necesariamente– lograr una integración paritaria del órgano de decisión, lo cual –como se ha señalado– es impreciso.

En consecuencia, se advierte que la Sala Regional no justificó la implementación de una regla adicional en alguna circunstancia específica –de hecho o de Derecho– que pretendiera atender, como lo sería la identificación de una situación extraordinaria que derivara de una práctica discriminatoria o de algún aspecto del modelo electoral adoptado en San Luis Potosí que incidiera de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

A partir de lo razonado, se aprecia que en la implementación del ajuste a la lista de regidurías de RP no se atendieron los criterios para que hubiese estado debidamente justificada y, por tanto, se tradujo en una afectación desproporcionada de los principios de seguridad jurídica y certeza, la cual trasciende al derecho de autodeterminación del PAN y MORENA y, en particular, los derechos de los recurrentes a ser electos.

Por tanto, resultan sustancialmente fundados los planteamientos del recurrente.

4. El Instituto local debe adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano.

Este Tribunal Electoral advierte que la autoridad administrativa electoral no ha adoptado los mecanismos suficientes para garantizar el principio de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad, desde una vertiente que permita su trascendencia a la conformación de los órganos.

Así, en atención al carácter de garante de este Tribunal Electoral en relación con los derechos político-electorales de la ciudadanía y a fin de subsanar la situación general que ha impedido que en el caso concreto –y en los relativos a los demás ayuntamientos de San Luis Potosí – se optimice el principio de paridad de género en armonía con los principios de certeza y seguridad jurídica, se estima que procede **ordenar** al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí que analice la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos cargos de elección popular en condiciones de igualdad, de forma tal que se garantice la igualdad de oportunidades a favor de las mujeres como una igualdad de resultados, a fin de alcanzar una igualdad sustantiva.

De esta manera, dicha autoridad electoral debe valorar los avances y resultados que se han alcanzado hasta este momento, con las medidas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

implementadas en la legislación y en sede administrativa, en relación con el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular en el estado, para identificar las insuficiencias que se deben atender.

Es preciso que tome en cuenta los resultados históricos y las tendencias generadas a partir del contexto socio-político del estado, del modelo político-electoral y de las conductas de los partidos políticos y otros sujetos.

A partir de dicho análisis, el Instituto local deberá decidir cuáles son los lineamientos adecuados y necesarios para asegurar que los órganos de elección popular estén conformados de manera paritaria, es decir, al menos por la mitad de mujeres.

Al respecto, la autoridad electoral tiene libertad de atribuciones y un margen de decisión para adoptar tanto medidas afirmativas de postulación como de impacto directo en la integración, con la condicionante de que cumplan de manera efectiva con la finalidad señalada, esto es, que el órgano se integre paritariamente.

Así, también de manera ilustrativa, se destacan los tipos de medidas que se han adoptado –tanto en sede legislativa como administrativa– en diversas entidades federativas.

Por ejemplo, el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur adoptó –de manera adicional a las medidas previstas en la legislación– lo siguiente: *i)* la exigencia de que las listas de representación proporcional estuvieran encabezadas por una fórmula de mujeres, y *ii)* considerando el mandato de postulación paritaria desde la dimensión horizontal, se dispuso que de los cinco ayuntamientos al menos tres estuvieran encabezados por mujeres. Al respecto, cabe destacar que con apoyo en las medidas señaladas se contribuyó a que la actual

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

conformación del Congreso estatal sea de diez hombres y once mujeres³³.

Por su parte, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana, adoptó como medida afirmativa que, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, la lista debía encabezarse por una fórmula integrada por mujeres³⁴. Cabe destacar que el Congreso de Morelos quedó integrado por catorce diputadas y seis diputados.

Finalmente, a nivel federal, el Instituto Nacional Electoral aprobó lineamientos para la postulación paritaria en el Congreso federal³⁵. Estas medidas consistieron en: *i)* la lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional debía estar encabezada por una fórmula de mujeres; *ii)* al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional debían encabezarse por fórmulas de un mismo género; *iii)* la primera fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se presente por cada entidad federativa debía ser de género distinto al de la segunda, y *iv)* de la totalidad de las listas de candidaturas a senadurías por mayoría relativa por entidad federativa, la mitad debía estar encabezada por mujeres.

Por otra parte, en Nuevo León los lineamientos que emitió la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (aprobados el seis de abril de 2018) prevén el procedimiento a seguir para realizar los ajustes en las listas de representación proporcional necesarios para lograr una integración paritaria del Congreso estatal.

Asimismo, en la Ciudad de México el legislador adoptó una medida afirmativa de resultado para la integración paritaria del Congreso local. Esta medida se aplicaría en caso de que, una vez asignadas las curules

³³ Esta información puede consultarse en el siguiente vínculo: <http://www.cbcs.gob.mx/DIPUTADOS/diputados.php>

³⁴ De conformidad con el acuerdo IMPEPAC/CEE/122/2018.

³⁵ Dentro del acuerdo INE/CG/508/2017, aprobado el 8 de noviembre de 2017, el cual fue convalidado por esta Sala Superior.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO

por el principio de representación proporcional, se advierte que la integración no es paritaria. En ese caso, los incisos i) y j) del artículo 26 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establecen el procedimiento a seguir para hacer los ajustes necesarios tendentes a obtener una integración paritaria.

De esta manera, con base en el alcance del principio constitucional de paridad de género definido en esta sentencia y en los criterios desarrollados para la justificación de las medidas afirmativas, esta Sala Superior considera que **se debe vincular al Instituto local para que, antes del inicio del siguiente proceso electoral, emita un acuerdo en el que establezcan los lineamientos y medidas de carácter general que estime adecuados para garantizar una conformación paritaria de los distintos órganos de elección popular.**

Lo anterior bajo el entendido de que dichas medidas deben estar dirigidas a atender la situación de exclusión y discriminación estructural que han sufrido de manera histórica las mujeres, de modo que únicamente podrían aplicarse en su beneficio.

De esta manera, los lineamientos que se adopten deben partir de que la finalidad a lograr consiste en que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres, por lo que no podrían aplicarse para restringir su acceso al órgano respectivo.

Por último, en atención a que en esta sentencia se ha establecido un criterio de relevancia general y de política pública sobre el alcance del principio de paridad de género y los criterios que se deben observar para armonizarlo debidamente con los principios de certeza y seguridad jurídica, particularmente en relación con la obligación de adoptar las medidas afirmativas que permitan asegurar una integración paritaria por razón de género de los órganos de elección popular, esta Sala Superior considera necesario:

i) Dar vista con la presente sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

SUP-REC-1453/2018 Y ACUMULADO

ii) Hacer del conocimiento la presente resolución al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas de la República mexicana. Ello con fines estrictamente informativos, considerando que se trata de un criterio relativo al sentido y alcance de un mandato constitucional, además de que se trata de las autoridades electorales que están facultadas para adoptar los lineamientos y medidas adecuadas para instrumentalizar aquel en los procesos electorales respectivos.

5. Efectos.

Con base en las consideraciones, esta Sala Superior **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada en el expediente SM-JRC-269/2018 y acumulado, para los **efectos** siguientes:

Se **revoca** la constancia de asignación de regiduría de representación proporcional que –en su caso– se hubiese otorgado a **Patricia Hurtado Barrera** y a **Hortensia Monserrat Bautista Castillo**.

Se **confirma** la designación de regidurías de representación proporcional para el ayuntamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, aprobada por el Comité Municipal Electoral de Ciudad Valles del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, incluyendo las **constancias** a favor de las fórmulas encabezadas por **Néstor Alejandro Rivera Aguilera** y **Marco Antonio Conde Pérez**, postulados, respectivamente, por el PAN y MORENA.

Adicionalmente, se **ordena** al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí que: 1) de manera inmediata, realice un análisis sobre la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos cargos de elección popular en condiciones de igualdad, y 2) emita, antes del inicio del siguiente proceso electoral, el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular.

Por último, se ordena dar vista con la presente sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y comunicar la presente decisión al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales de todas las entidades federativas de la República mexicana.

Por lo expuesto y fundado se

VII. RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los recursos en los términos precisados.

SEGUNDO. Se revoca, en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el expediente SM-JRC-269/2018 y acumulado.

TERCERO. Se ordena al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí que emita, antes del inicio del siguiente proceso electoral, el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular.

CUARTO. Se ordena dar vista con esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

QUINTO. Se ordena comunicar esta sentencia al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales de todas las entidades federativas de la República mexicana.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del

**SUP-REC-1453/2018
Y ACUMULADO**

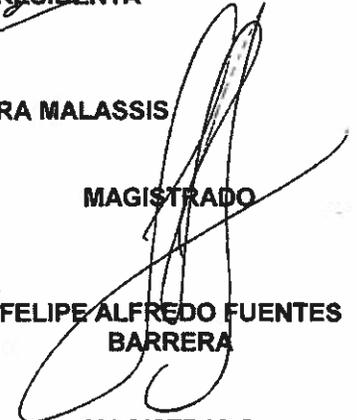
Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.


MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS


MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA


MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**


MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**


MAGISTRADO

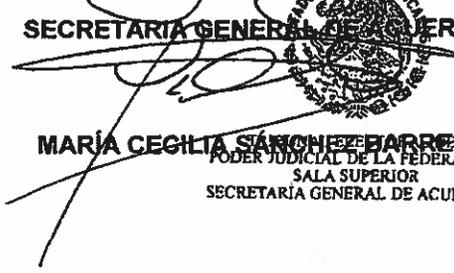
**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**


MAGISTRADA

**MÓNICA ARAÍ SOTO
FREGOSO**


MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ


SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS


MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

cédula de notificación, por otra, **LE SOLICITO AUXILIO PARA QUE POR SU CONDUCTO NOTIFIQUE POR OFICIO LO ANTERIOR, AL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ**, asimismo, remitir a la brevedad las constancias de dicha notificación practicada. Lo anterior para los efectos que se precisan en la determinación notificada. **DOY FE.**-----

ACTUARIO

LIC. JACOBO GALLEGOS OCHOA