

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y
SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

**PROMOVENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, DIPUTADOS INTEGRANTES DE
LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE ZACATECAS Y MORENA.**

**MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA ICAZA.
SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.**

Vo.bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince.

Cotejó:

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por escritos recibidos el dos y tres de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; el cuatro de julio de dos mil quince, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de esta Suprema Corte; y el seis de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Carlos Navarrete Ruiz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas; y Martí Batres Guadarrama, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

Morena; promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

**AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA
NORMA GENERAL IMPUGNADA:**

- a) Poder Legislativo del Estado de Zacatecas
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas

NORMA GENERAL IMPUGNADA:

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, específicamente, los artículos 19, numeral 2, 23, numeral 2, 25, numeral 1, fracciones II y III, 117, numeral 1 y 140, numerales 2 y 3, así como los artículos noveno y décimo transitorios.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

**a) Inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la
Ley Electoral del Estado de Zacatecas (Morena)**

El precepto impugnado, al establecer que “De conformidad con la Ley General de Instituciones, la distritación electoral deberá ser aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional, antes de que inicie el proceso electoral”, transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, pues el Congreso del Estado invade la competencia del Congreso de la Unión para expedir

leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Del mismo modo, resulta violatorio de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y 116, fracciones II y IV, inciso b), de la Constitución Federal, que facultan al Instituto Nacional Electoral para determinar la geografía electoral.

b) Inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2 (Partido de la Revolución Democrática, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado y Morena) y 140, numerales 2 y 3 (Morena) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Los preceptos impugnados resultan violatorios del artículo 1° de la Constitución Federal, que establece los principios de igualdad y no discriminación, pro persona y progresividad, al tiempo que obliga al ejercicio de un control de convencionalidad, conforme a los cuales debe interpretarse sistemática y funcionalmente el derecho a la participación política; pues no garantizan el principio de paridad de género horizontal a nivel de Ayuntamientos.

El artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana prevé que “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 de las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

El principio de paridad de género tiene su origen en la adopción de acciones afirmativas y medidas antidiscriminatorias por parte del Estado mexicano, como consecuencia del reconocimiento de las enormes diferencias que persisten en el acceso de las mujeres a la representación política en los poderes públicos y del cumplimiento de compromisos internacionales respecto de los derechos de las mujeres, los cuales responden a un principio de justicia social y a una lógica redistributiva del poder formal en razón del género.

En este contexto, el Congreso del Estado de Zacatecas pretende retroceder en el avance que ha tenido la entidad en relación con los derechos de las mujeres, sin argumentar por qué la paridad horizontal no se contempla en la etapa de postulación y registro de candidaturas del proceso electoral. Al no encontrarse obligados por una norma, los partidos políticos inobservarán, como hasta ahora, tales derechos, lo cual incidirá en el número de candidatas en los Ayuntamientos.

La paridad vertical y horizontal a nivel municipal es un mandato constitucional y convencional ineludible; su efectividad debe ser garantizada, sin cuestionamientos, en el próximo proceso electoral local.

Como resultado de un proceso de lucha y pugna histórica de las organizaciones de mujeres en el Estado desde el proceso de reforma dos mil dos-dos mil trece, la Ley Electoral Estatal, en dos mil nueve, previó la alternancia en el registro de candidaturas en un porcentaje de sesenta sobre cuarenta -lo cual constituye un antecedente directo de la paridad vertical-, así como las fórmulas de postulación y sustitución por género, tanto para diputados como para Ayuntamientos, y la negativa de registro por incumplimiento a estos postulados.

Sin embargo, ello no redundó en un incremento de la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales, pues, a la fecha, sólo uno de los cincuenta y ocho Ayuntamientos que conforman el Estado cuenta con una Presidenta Municipal, lo que equivale al uno punto setenta y dos por ciento de representatividad femenina en el principal cargo a este nivel y es indicativo de que el principio de paridad entre los géneros no se ve reflejado de manera sustantiva.

El criterio seguido por el legislador local es discriminatorio para las mujeres, particularmente, porque, de forma consuetudinaria, los partidos políticos han desarrollado prácticas de exclusión hacia ellas en este rubro; sin que pueda aducirse como argumento que, en todo caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencia al respecto y que sólo resta hacerla efectiva al momento del registro, pues, con ello, el Estado mexicano incumple con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, en sus tres órdenes y niveles de gobierno, los derechos humanos, en especial, el derecho de las mujeres a ser votadas en un cincuenta por ciento de las candidaturas a Presidencias Municipales en alternancia horizontal.

De igual forma, los preceptos impugnados transgreden el artículo 4° de la Constitución Federal, que prevé el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres -a que se refieren las tesis 1a. XLI/2014 y 1a. CLXXVI/2012, de rubros: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO” y “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL

ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES”- y asegura con ello el cumplimiento del principio de paridad entre los géneros en candidaturas federales y locales, establecido en el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de la propia Constitución.

Esta última disposición, por lo mismo, también se ve vulnerada, sin que pueda entenderse limitada a la postulación de candidatos a legisladores y no a presidentes municipales y demás integrantes de los Ayuntamientos, dado que la paridad entre los géneros conlleva la adopción de medidas eficaces para alcanzar un plano de igualdad en la participación política de hombres y mujeres, perceptible desde cualquier punto de vista bajo el que se examine la postulación y el registro de candidaturas a los diversos cargos de elección popular.

En este sentido, el voto particular formulado por la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa en el expediente identificado con el número SUP-REC-36/2013, señala que la paridad de género en la postulación de candidatos al cargo de presidente municipal, desde un punto de vista horizontal o transversal, encuentra respaldo en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, pues la participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidas tanto en el sistema universal como en el interamericano de protección de derechos humanos.

La omisión en que incurre el Congreso del Estado de Zacatecas, al no prever expresamente en los artículos que se combaten la paridad horizontal, no garantiza la postulación paritaria de las candidaturas en sus dos dimensiones, impidiendo hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de

igualdad, a efecto de preservar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno, tal como lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las tesis 6/2015 y 7/2015, de rubros: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” y “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

Conforme a la última de las tesis, el derecho a la participación política debe ejercerse en condiciones de igualdad, en términos de los artículos 1º y 4º de la Constitución, 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; de tal modo que los partidos y las autoridades garanticen la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: por una parte, deben asegurar la paridad vertical, con la postulación de candidatos de un mismo Ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros y, por otra, desde un enfoque horizontal, deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes Ayuntamientos que conforman un Estado. A través de esta perspectiva dual, se logra un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que permite cumplir, de manera efectiva e integral, con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Por tanto, el Congreso Estatal no emitió las normas impugnadas conforme al control de constitucionalidad y de convencionalidad a que se encuentra obligado el Poder Legislativo, a fin de dar a los términos de una disposición jurídica un significado acorde con las normas de superior jerarquía.

En efecto, además de los preceptos de la Constitución Federal y los tratados internacionales, referidos en la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana obliga a que los Estados promuevan “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”.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a cada uno de los Estados parte a respetar y garantizar a los individuos todos los derechos humanos sin distinción alguna, de ahí que, por un lado, el artículo 3 los comprometa a asegurar a hombres y mujeres la igualdad formal y sustantiva y, por otro, el artículo 26 establezca que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Al respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

El Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general 23, señaló que las mujeres se ven excluidas de la vida política y del proceso de adopción de decisiones públicas. En dos mil seis, manifestó su preocupación por el reducido número de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

mujeres en cargos de dirección municipales y recomendó a México fortalecer acciones para aumentarlo e introducir “medidas especiales de carácter temporal, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo”. En dos mil doce, reconoció los avances del Estado mexicano para que las mujeres participen en la vida política y recomendó dar cumplimiento al marco jurídico electoral en el plano estatal, derogando las disposiciones discriminatorias y sancionando la inobservancia de las cuotas de género.

Como puede advertirse, la obligación de los órganos electorales de instrumentalizar la paridad vertical y horizontal a nivel municipal es correlativa del derecho a la participación política en condiciones de igualdad. Para cumplir con el deber constitucional y convencional de construir una democracia incluyente, es necesario tutelar el principio de paridad de género.

La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado con el número SUP-REC-85/2015, sostuvo: “Al no encontrarse obligados por las reglas que rigieron la obligación de los partidos políticos locales a postular candidaturas al cargo de presidencia municipal, la Comisión Local (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León) estaba impedida para rechazar solicitudes de registro que no se ajustaran a alguna medida de paridad horizontal y, como consecuencia lógica, también lo está para obligar a los institutos políticos a ajustar sus postulaciones a la paridad horizontal con reglas que no fueron jurídicamente preestablecidas”. De este modo, al no garantizarse en la legislación electoral del Estado de Zacatecas la paridad horizontal, la autoridad estará impedida para hacerla efectiva y, con ello, vulnerará el principio

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

de equidad en las candidaturas a presidencias municipales con enfoque paritario.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, indicó que la paridad constituye un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido y, al efecto, precisó que “para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado y que, por su naturaleza, deben ser de carácter temporal”.

En virtud de lo anterior, deben invalidarse los preceptos que se impugnan, por violación al principio de alternancia y paridad de género, y ordenarse el establecimiento de acciones afirmativas en el marco de la nueva Ley Electoral Estatal, en términos de las tesis P./J. 68/2009, P./J. 15/2010 y P./J. 16/2010, de rubros: “RECUESTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL”, “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO” y “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL

ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO
RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO
OBLIGATORIO”.

**c) Inconstitucionalidad del artículo 25, numeral 1,
fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas
(Morena)**

El precepto impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 54, fracción V y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 15, numeral 3, 17, numeral 2 y 28, numeral 2, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que al partido político que hubiese participado con candidatos, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le será asignado por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso exceda de dieciocho diputados del mismo partido; así también que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, deduciéndose el número de diputados de representación proporcional necesario para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en este supuesto.

Como puede advertirse, se imponen mayores requisitos que los previstos en la Constitución para que un partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

d) Inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado)

En el artículo segundo transitorio, fracción I, incisos a) y f), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que regulara los partidos políticos nacionales y locales, en la que se establecerían las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales, así como el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones.

Al respecto, la Ley General de Partidos Políticos que, de conformidad con su artículo 1, es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales y distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otros, respecto de formas de participación electoral a través de la figura de las coaliciones, prevé, en su artículo 85, numeral 4, que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político

antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda.

En este sentido, el Congreso del Estado de Zacatecas, al establecer, en el artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral, que los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición, se excedió en el rango de prohibición y lo empató sin distingo a los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y a los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral Estatal, violando con ello los derechos y prerrogativas que, conforme al artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución, derivan del registro como partido político nacional, así como los derechos político-electorales de los ciudadanos a participar en los procesos electorales a través de los partidos políticos nacionales bajo la figura de coalición para todos los cargos de elección popular, que encuentran sustento, además, en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 2 y 21); la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 6, 7, 23 y 26); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 16, numerales 1 y 2 y 23, numerales 1, incisos a) y c) y 2); la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 1); la “Declaración del Milenio” (artículos I, numeral 1 y V); la “Declaración de Quebec”; y el Acuerdo de Constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, en relación con los estatutos de dicho Instituto [artículo IV, numeral 2, inciso b)].

En relación con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe número 48/00, relativo al caso

11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano contra Perú, ha señalado que la participación de los ciudadanos en el gobierno constituye el fundamento y soporte sin los cuales la democracia no puede existir; que el derecho de participación política permite una gran variedad de formas de gobierno; y que una sociedad política que permita la plena realización de los derechos humanos no puede existir sin una estructura democrática. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama contra Nicaragua, destacó la importancia de la participación política y sostuvo la existencia de un vínculo inextricable entre el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho.

Este último criterio resulta obligatorio para el Estado mexicano, conforme a la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

Sin embargo, el Congreso del Estado de Zacatecas incumplió con su responsabilidad de interpretar los derechos humanos bajo los principios de indivisibilidad y progresividad, en perjuicio de la libre participación de los partidos políticos nacionales, los cuales tienen derecho a formar alguna de las coaliciones que autoriza la ley (parciales, totales o mixtas), al imponer una prohibición carente de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El precepto impugnado también vulnera el principio de igualdad en la contienda, conforme al cual deben celebrarse elecciones libres y justas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y sin mayor obstáculo que el cumplimiento de los requisitos previamente establecidos, en las mismas condiciones, de acuerdo con el carácter

que ostente cada una de las opciones políticas. Así pues, en términos de la tesis P./J. 92/2009, de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 69 A DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT, QUE LES PROHÍBE COALIGARSE O FUSIONARSE DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN INMEDIATA POSTERIOR A SU REGISTRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA CONTIENDA”, sólo debe aplicar a los partidos políticos con registro estatal.

Durante la próxima contienda electoral, al momento de solicitar el registro de la participación bajo la figura de coalición, los actuales partidos políticos de reciente creación habrán cumplido, en su caso, con lo que establece la Ley General de Partidos Políticos, pues, de acuerdo con los plazos del proceso electoral federal, éste concluirá, a más tardar, la última semana del mes de agosto del año de la elección.

De esta forma, la armonización de la normativa electoral estatal a la reforma constitucional en materia político-electoral fue hecha de manera parcial, ya que el Congreso del Estado sólo acató lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al derogar los artículos correspondientes del Código Penal Local.

Sin perjuicio de lo expuesto, se solicita hacer una interpretación conforme del artículo que se combate, de modo que la prohibición o limitante que prevé no implique menoscabo a la libertad, pluralidad y democracia.

e) Inconstitucionalidad de los artículos noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (Morena)

De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establecen la Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

A medida que los procesos electorales se han institucionalizado, la capacitación ha ido ocupando un lugar importante en las actividades de los organismos electorales. Cada elección implica la movilización de vastos recursos humanos, permanentes y no permanentes, sin cuyo concurso no sería posible la realización de un proceso electoral.

El objetivo de la capacitación es mejorar el desempeño de los operadores electorales. Un indicador importante de la situación en que se encuentran los procesos electorales en nuestro país y del nivel de institucionalización de los organismos electorales son los cursos de especialización en temas cada vez más específicos y técnicos, desde reformas electorales hasta informática electoral.

Pues bien, el Congreso del Estado de Zacatecas, al establecer, en el artículo noveno transitorio de la Ley Electoral, que las funciones de capacitación electoral y de integración y ubicación de las casillas, así como la designación de los funcionarios de las mesas directivas, en el proceso electoral de dos mil dieciséis, delegadas al Instituto Electoral Local en virtud del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia político-electoral, se mantendrán de esta forma hasta en tanto no sean reasumidas por el Instituto Nacional Electoral, se excede en el ejercicio de sus atribuciones para legislar sobre esta materia, pues

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

dicha disposición ya se encuentra prevista en el artículo octavo transitorio del referido Decreto.

Lo mismo ocurre con el artículo décimo transitorio de la citada Ley Electoral, pues, en relación con el derecho de réplica, el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, sujeta su ejercicio a los términos que disponga la ley, correspondiendo al Congreso de la Unión, conforme a la fracción IV del artículo tercero transitorio de dicho Decreto, legislar al respecto; sin que el que esto último se encuentre pendiente, faculte al Congreso Estatal para emitir regulación sobre el particular.

TERCERO. Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 9º, 14, 16, párrafo primero, 17, 35, fracciones I, II y III, 36, fracción III, 39, 40, 41, 54, fracción V, 73, fracción XXIX-U, 115, párrafo primero, base I, 116, fracciones II y IV, incisos a), b), c), d), g), h), i) y j), 124 y 133 de la Constitución Federal; 1, numerales 1 y 3, 2, 3, 14, 16, 21, 22, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Interamericana; 1, 2, 8, 16, numeral 1, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

CUARTO. Mediante proveído de tres de julio de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

Democrática, a la que correspondió el número 36/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora Icaza para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por acuerdos de tres y seis de julio de dos mil quince, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Morena y, tomando en consideración que, entre estas últimas y la mencionada en primer término, existe coincidencia en cuanto a la norma general impugnada, ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

En auto de siete de julio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus informes, así como a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; y solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones.

QUINTO. El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su informe, expuso esencialmente lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2 y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resultan infundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, pues el Congreso del Estado no sólo cumplió con el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, sino

también con los artículos 3, numerales 3, 4 y 5 y 25, numeral 1, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales -este último en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del Decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce-, los cuales obligan a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales -no así respecto de Ayuntamientos- y a determinar y hacer públicos los criterios que adopten para tal efecto.

En la especie, no se actualizan los supuestos de una omisión legislativa, derivados de las tesis I.4o.A.24 K (10a.), I.4o.A.63 A (10a.) y I.4o.A.21 K (10a.), de rubros: “INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN”, “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA CONSISTENTE EN LA FALTA DE CREACIÓN DE UN MECANISMO DE DEFENSA AL INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES PARA IMPUGNAR EXPRESAMENTE EL ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, ES CONSTITUCIONAL” y “OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO”, ya que:

1. No existe mandato constitucional, convencional o legal específico que obligue a las Legislaturas de los Estados a establecer un parámetro o mecanismo distinto al que se ha referido.

2. En el artículo 43, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, se prevén las bases generales del principio de paridad en los procesos partidistas de selección y postulación de

candidatos a cargos de elección popular, las cuales se desarrollan, entre otros, en los artículos 7, numeral 4, 18, 28, numeral 1, 36, numeral 7, 52, numeral 1, fracción XXVI, 140, 149, numeral 3, 153, numeral 1, fracción I, 315, numerales 1 y 2 y 339, numeral 3, de la Ley Electoral Local, que no sólo garantizan la paridad en las candidaturas a legisladores locales, sino también a los Ayuntamientos, al tiempo que establecen reglas claras para que los partidos salvaguarden este principio; al igual que en diversos preceptos de la Ley Orgánica del Instituto Electoral Estatal, como el artículo 27, fracción LXXXVII, que faculta a dicho Instituto para hacer cumplir las disposiciones legales relacionadas con la paridad entre los géneros en las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular hechas por los partidos políticos.

Sin que pase inadvertido el contenido de las tesis 6/2015 y 7/2015, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” y “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”, pues éstas sólo obligan a aplicar el principio de paridad en el registro de las candidaturas respectivas, mas no a legislar sobre paridad horizontal o transversal, al no existir disposición constitucional o legal en este sentido para el ámbito municipal.

La intención del Constituyente, desde la reforma de dos mil dos -que impuso una cuota de género en un porcentaje de setenta sobre treinta-, la reforma de dos mil siete -que elevó dicho porcentaje a sesenta sobre cuarenta- y, finalmente, la reforma de dos mil catorce -que obligó a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a

legisladores federales y locales-, fue que existiera paridad de género en la integración de órganos de gobierno, como el Congreso Federal, las Legislaturas Locales y los Ayuntamientos; no obstante, en todo momento, se ha referido a una dimensión vertical y no horizontal.

En el caso de los Ayuntamientos, dada su naturaleza, no sería factible aplicar la paridad en la postulación de las candidaturas, sino hasta su integración por un determinado número de funcionarios electos, pues, a diferencia de lo que sucede con los Congresos, no debe aplicarse como si cada uno de ellos conformara un mismo órgano de gobierno.

3. Al no haberse incumplido algún mandato, no se vulneran los principios de igualdad, no discriminación y paridad de género, establecidos en la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resultan infundados los argumentos de invalidez hechos valer por los promoventes, pues el precepto impugnado es resultado de la armonización de la normativa electoral local a la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce.

En efecto, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Partidos Políticos, a fin de regular tanto a los partidos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

políticos nacionales como locales, previendo, entre otros aspectos, un sistema uniforme de coaliciones a nivel federal y estatal.

De conformidad con el artículo tercero transitorio de la referida Ley General, el Congreso del Estado de Zacatecas adecuó el marco jurídico electoral local, reformando, primero, diversos preceptos de la Constitución Política del Estado, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial el doce de julio de dos mil catorce y, posteriormente, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero transitorio de este Decreto, expidiendo la Ley Electoral Estatal, publicada en el mismo órgano de difusión el seis de junio de dos mil quince, esto es, noventa días antes del inicio del próximo proceso electoral -en acatamiento al antepenúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal-.

De este modo, los accionantes confunden competencias con contenidos, pues, como se advierte, el Congreso Local sólo cumplió con el mandato de adecuar la legislación electoral a la Constitución Federal y a las leyes generales en esta materia. Específicamente, el artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado se adecuó a lo dispuesto por los artículos segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de reformas a la Constitución Federal -al que anteriormente se hizo referencia- y 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, contemplando, respecto de procesos electorales locales, la misma restricción para que los partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse en la primera elección en que participen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde las reformas electorales posteriores a la de mil novecientos noventa y seis, se ha pronunciado en torno a esta restricción, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 20/2002 y acumuladas, 6/2004 y acumuladas, 14/2004 y acumuladas, 170/2007, 61/2008 y acumuladas, 60/2009 y

acumulada y 26/2010, en el sentido de que el artículo 9 constitucional no establece un derecho a formar coaliciones partidarias, debiendo distinguir el derecho de asociación del individuo como tal del de los partidos políticos a recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición, el frente y la fusión, a efecto de cumplir con los fines que la Constitución les impone, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades que establezca el legislador ordinario, siempre que no sean arbitrarios, irracionales, desproporcionados o hagan nugatorio el contenido esencial de la posibilidad normativa que tienen de participar en el proceso electoral; en relación con esto último, se sostuvo que la referida restricción no limita la participación efectiva de los partidos de reciente creación, por lo que tampoco contraviene el artículo 41, base I, constitucional.

De esta forma, la medida establecida en el precepto impugnado constituye una limitante razonable y proporcional al derecho de los partidos políticos a formar coaliciones, pues sólo aplica en el primer proceso electoral en que participen con posterioridad a su constitución y su finalidad es que aquellos de nueva creación demuestren tener cierto grado de representatividad y apoyo ciudadano, a efecto de que, como entidades de interés público, se erijan en cauces legales de la participación política de la ciudadanía, haciendo posible el acceso de ésta al poder público.

A través de la coalición, dos o más partidos unen fuerzas para postular candidatos comunes y buscar el apoyo del electorado. En un partido de nueva creación, ello impediría apreciar con objetividad su fuerza política, al permitir que se valga de la fuerza y presencia de otros partidos para alcanzar el apoyo necesario en aras de conservar el registro recientemente obtenido.

En tales condiciones, contrario a lo que aducen los accionantes, al tratarse de una medida tendiente a armonizar la forma en que los partidos políticos participan en el proceso electoral, no incide en el modo como los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales.

Efectivamente, cualquier ciudadano tiene expedito su derecho a participar como candidato a un cargo de elección popular, siempre que cumpla con los requisitos constitucionales y legales correspondientes; sin que sea óbice que determinados partidos políticos -aquellos de nueva creación- se encuentren impedidos para formar coaliciones en un proceso electoral específico -el primero en el que participen-.

Lo anterior ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir, entre otras, las opiniones SUP-OP-2/2014, SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, así como por la Suprema Corte, en la tesis P./J. 92/2009, de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 69 A DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT QUE LES PROHÍBE COALIGARSE O FUSIONARSE DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN INMEDIATA POSTERIOR A SU REGISTRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA CONTIENDA”, invocada por los propios promoventes.

c) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez formulado por el accionante, pues el Congreso del Estado de Zacatecas únicamente adecuó la Ley Electoral Estatal a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respetando, en todo momento, la facultad

del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo la distritación y determinar en qué momento debe hacerse.

Conforme a la tesis P./J. 5/2010, de rubro: “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”, las leyes estatales que se emitan en ejercicio de facultades concurrentes, como ocurre en el caso, pueden prever mayores obligaciones o prohibiciones que las establecidas en la Constitución Federal o las leyes generales, siempre que su finalidad sea desarrollar una determinada actividad; sin que, en ningún caso, puedan reducirlas.

No obstante, el precepto impugnado sólo reproduce el contenido del artículo 214, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que, en modo alguno, vulnera el ámbito de competencia del Instituto Nacional Electoral.

d) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez planteado por el promovente, pues el Congreso del Estado de Zacatecas legisló sobre la asignación de diputaciones de representación proporcional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que otorga a las Legislaturas de los Estados libertad de configuración para regular la forma como se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, atendiendo a las necesidades de cada entidad federativa.

A su vez, el artículo 9, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce la facultad de los Congresos de los Estados para legislar respecto de la manera como estarán integrados.

Al respecto, resulta aplicable la tesis XXVII/2014, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL SISTEMA DE MINORÍA PARA LLEVAR A CABO LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS NO CONTRAVIENE ESE PRINCIPIO (LEGISLACIÓN DE SONORA Y SIMILARES)”.

El texto de la fracción II del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es similar al de la base I del artículo 54 de la Constitución Federal, pues, para la asignación de diputaciones de representación proporcional, exige que los partidos políticos hayan participado con candidatos de mayoría relativa en un mínimo de distritos uninominales.

En todo caso, la Constitución sólo prevé un mínimo de votación que cada partido político debe obtener para acceder a diputaciones de representación proporcional a nivel federal que, por lo mismo, no es aplicable en el ámbito estatal, correspondiendo al legislador local regular tales cuestiones.

De esta forma, no se vulnera precepto constitucional alguno, puesto que, contrario a lo señalado por el accionante, no se imponen mayores requisitos que los establecidos en la Norma Fundamental, sino sólo se adecua el contenido de la Ley Electoral Estatal a las reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral.

En este orden de ideas, la única disposición a la que deben sujetarse las Legislaturas Estatales en el ejercicio de dicha facultad es la relativa a los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación previstos en el propio artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución -antes citado-, de acuerdo con la tesis XL/2015, de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL”.

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en el artículo que se combate, respeta estos límites, al establecer que ningún partido tendrá un número de diputaciones mayor en un ocho por ciento a la votación estatal emitida por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), ni menor en el mismo porcentaje a su representación en espacios de diputaciones locales.

Luego, el Congreso Estatal ejerció su libertad de configuración legislativa, al emitir reglas específicas sobre el principio de asignación de curules conforme al cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor, apegándose al sistema electoral mixto y a las bases generales que deben observar las Legislaturas Locales para cumplir con el sistema de proporcionalidad electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 69/98, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”.

e) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, pues el Congreso del Estado de Zacatecas sólo adecuó la Ley Electoral Estatal a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

Conforme al artículo noveno transitorio impugnado, las funciones de capacitación electoral, integración y ubicación de las casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas quedan a cargo del Instituto Electoral Estatal, siempre y cuando no se ejerzan por el Instituto Nacional Electoral; si este último determina reasumir tales funciones, el citado precepto transitorio dejará de tener vigencia, en atención al principio de jerarquía normativa.

Así pues, contrario a lo señalado por el promovente, el Congreso del Estado, en modo alguno, pretende atribuir al Organismo Público Local Electoral facultades que corresponden en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, sino únicamente armonizar la legislación estatal y la federal, evitando generar lagunas legales que pudieran afectar a los destinatarios de la norma.

Por otro lado, tampoco tiene razón el accionante cuando afirma que, en el artículo décimo transitorio que combate, el Congreso Local legisló sobre el derecho de réplica, pues, en todo momento, reconoce que es competencia del Congreso de la Unión y su único propósito es garantizar su ejercicio.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

En efecto, a diferencia de lo que hizo el Congreso del Estado de Michoacán, en los artículos 9, 10, 11 y 12 del Código Electoral Local, que fueron materia de análisis en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 e invalidados por reglamentar el derecho de réplica; en el caso, el Congreso del Estado de Zacatecas sólo salvaguarda este derecho establecido en el párrafo primero del artículo 6° de la Constitución Federal.

Incluso, el texto del artículo 165, numeral 4, de la Ley Electoral Estatal es similar al del artículo 247, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEXTO. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas señaló que la promulgación y la publicación de la Ley Electoral Estatal en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince se efectuó de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, fracción II, de la Constitución Local y la tesis C/1997, de rubro: “PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO”. Acto seguido, hizo valer los mismos argumentos que el Poder Legislativo.

SÉPTIMO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que rindió en relación con las acciones de inconstitucionalidad, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2 y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

1. La paridad de género en el sistema electoral mexicano

La paridad es un principio constitucional y convencional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

Dado el contexto político, social, económico y cultural en el que las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, entre las que se encuentra el reconocimiento de la paridad de género, como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, establecidos tanto en el sistema universal como en el interamericano de derechos humanos.

En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad, en el acceso a los cargos públicos, a fin de construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

A efecto de hacer efectivo el principio constitucional de igualdad y cumplir con las obligaciones establecidas en diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal y municipal, y se ha considerado que dichas autoridades están facultadas para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la conformación de tales órganos.

Al respecto, resultan aplicables la jurisprudencia 6/2015 y la tesis XLI/2013, de rubros: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” y “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)”.

Así también, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de promoción, respeto, protección y garantía, previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, imponiendo a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio, cumplir con la alternancia de género en la conformación de listas o planillas y postular fórmulas de candidaturas del mismo género para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 7/2015, de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

En este orden de ideas, los principios de igualdad y paridad de género constituyen las bases sobre las que descansa la garantía del

ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, entre los que se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Las consideraciones previas se han orientado por la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a través de sus resoluciones, ha avanzado en la emisión de los siguientes criterios fundamentales: la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género y la importancia de distinguir las modalidades del principio de igualdad jurídica.

Así, por un lado, del reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación por razones de género, deriva la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con perspectiva de género, para lo cual debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Por otro lado, el referido principio de igualdad se configura, como principio adjetivo, por distintas facetas que, aunque interdependientes y complementarias entre sí, pueden clasificarse conceptualmente en dos modalidades: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.

La primera protege contra distinciones o tratos arbitrarios y se divide, a su vez, en igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la ley, dirigida a la autoridad materialmente legislativa y relacionada con el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones que no encuentran justificación constitucional o son transgresoras del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la ley obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que surgen cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva una diferenciación o exclusión de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

La segunda consiste en alcanzar paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo cual implica, en algunos casos, remover y/o disminuir obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de determinados grupos vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

La violación a esta faceta del principio de igualdad surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o de sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación. También puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes; con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y de la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.

Por lo tanto, la omisión en la adopción o realización de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por

ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural o sistemática y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendientes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando, a su vez, el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso. Tal situación deberá entonces ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá identificarla o justificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis 1a. C/2014 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. XLIV/2014 (10a.), de rubros: “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”, “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS”, “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” y “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”.

2. La equidad y paridad de género en el sistema electoral del Estado de Zacatecas

Conforme al artículo 21, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución del Estado, todas las personas gozan de los derechos

humanos reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, la propia Constitución Estatal y las leyes que de ella emanen, así como de las garantías para su protección; estando obligadas las autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; quedando prohibida toda forma de discriminación motivada, entre otros, por razón de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 22 de la Constitución Local establece la igualdad del hombre y la mujer ante la ley y la equidad entre los géneros y dispone que el Estado debe promover estos postulados en orden a lograr una sociedad más justa y equitativa; dejando a la legislación secundaria la determinación de las acciones que deben llevarse a cabo para tal fin.

Por su parte, el artículo 43, párrafo primero, de la Constitución del Estado, define a los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; asimismo, señala que la ley determinará los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En lo que al caso interesa, el párrafo sexto del propio artículo obliga a que, en los procesos partidistas de selección y postulación de

candidatos a cargos de elección popular, se garantice la paridad entre los géneros y que el veinte por ciento tenga la calidad de joven.

Como se advierte, la Constitución Estatal considera a la igualdad y la equidad de género como ejes principales para el desarrollo de la sociedad zacatecana y como derechos de las personas, prohibiendo cualquier forma de discriminación que tenga por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades. De igual forma, impone a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas y al Estado el deber de promover la equidad de género y proteger y garantizar los derechos humanos de las personas; dejando a las leyes la determinación de las medidas que deberán implementarse para cumplir dichos propósitos.

En relación con lo anterior, la Ley Electoral del Estado, en su artículo 7, numeral 4, prevé, como derecho de las y los ciudadanos y como obligación de los partidos políticos y candidatos independientes, garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre los géneros para el acceso a los cargos de elección popular.

En este sentido, en su artículo 18, obliga a los partidos a integrar fórmulas del mismo género para ser postuladas en candidaturas a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y, al efecto, dispone que la relación total de candidaturas debe estar integrada de manera paritaria entre los géneros. Del mismo modo, les impone el deber de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas, los cuales tienen que ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros.

Respecto de las diputaciones por el principio de representación proporcional, el artículo 24, numeral 2, de la Ley Electoral establece que cada partido podrá solicitar el registro de una lista de candidatos

propietarios y suplentes, la cual deberá estar integrada de manera paritaria y alternada entre los géneros; así también, que las fórmulas de propietarios y suplentes deben ser del mismo género.

En cuanto a la elección de los integrantes de los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, el artículo 23 señala que las candidaturas deben integrarse en una planilla que comprenda todos los cargos (presidente municipal, síndico y regidores), incluyendo propietarios y suplentes, de manera paritaria y alternada entre los géneros, y que las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género.

A su vez, en la integración de la lista de candidaturas a regidores por el principio de representación proporcional, el artículo 28 obliga a que se garantice la paridad entre los géneros.

Finalmente, el artículo 36, numeral 7, reitera la obligación de los partidos de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas que postulen.

De acuerdo con lo expuesto, en el sistema electoral del Estado de Zacatecas, el legislador impuso a los partidos políticos el deber de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros, reconociendo, como derecho tanto de hombres como de mujeres, participar bajo las mismas condiciones y gozar de iguales oportunidades; como norma directiva para la postulación de candidaturas, el principio de equidad entre los géneros; y como elemento fundamental de la postulación e integración de los órganos de representación popular, la paridad de género.

Este reconocimiento es suficiente para activar la obligación de las autoridades y los partidos de observar puntualmente las reglas establecidas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular y la integración de los órganos de gobierno, dado que constituyen la base fundamental para la aplicación del conjunto de normas que rigen el sistema; sin que resulte inconstitucional un desarrollo legislativo que no aluda de modo expreso a las dimensiones de la paridad, las cuales se encuentran integradas a la cláusula general no restrictiva prevista para alcanzar la postulación equilibrada de los géneros.

En efecto, por lo que hace a las candidaturas a diputaciones, desde el momento en que la legislación exige que la relación total de candidaturas se integre de manera paritaria, alternando los géneros, con fórmulas compuestas con personas del mismo género, se obliga tanto a los partidos como a las autoridades a garantizar la postulación equilibrada de los géneros, atendiendo, al mismo tiempo, a todas las demás reglas previstas en el sistema para garantizar la participación efectiva de las mujeres, aun cuando la ley no lo contemple de forma expresa; activándose, por ejemplo, el deber de los partidos de cumplir con lo dispuesto por el artículo 3, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a que los criterios que determinen para garantizar la paridad de género no pueden tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Lo mismo acontece respecto de la postulación de candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, pues, desde el momento en que la Ley Electoral del Estado establece que las planillas deberán estar

integradas de manera paritaria, alternando los géneros, con fórmulas del mismo género, se activa la obligación de los partidos políticos de materializar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, por lo que deberán atender a las pautas establecidas en el sistema para alcanzar la paridad no sólo en la postulación de las candidaturas en cada Ayuntamiento (paridad vertical), sino en la integración total de los Municipios (paridad horizontal), de modo que hombres y mujeres estén en aptitud de ejercer materialmente cada uno de los cargos (presidente municipal, síndico y regidores). De igual forma, surge el deber de las autoridades de verificar que, en todo momento, se cumpla lo anterior y, en su caso, se remuevan obstáculos que impidan hacer efectiva la observancia del principio de paridad de género.

Esto último se corrobora con lo exigido en el artículo 140 de la Ley Electoral Local, en el sentido de salvaguardar la paridad entre los géneros en la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a las diputaciones y los Ayuntamientos, sin distinguir alguno de los enfoques en que puede aplicarse el principio de paridad, pues se parte del supuesto de que la salvaguarda exigida es total.

No pasa inadvertido que, en ejercicio de su potestad legislativa y a fin de dotar de mayor certeza a la ciudadanía, el legislador está en condiciones de redactar las disposiciones legales de una manera más clara y específica, desarrollando el alcance de los derechos y principios constitucionales conforme a los criterios jurisprudenciales, con objeto de evitar dudas al momento de su aplicación; sin embargo, el hecho de que la labor legislativa no se lleve a cabo de esa manera resulta insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pues basta el reconocimiento amplio de tales derechos y principios, sin

restricciones indebidas, para que todas las reglas operativas que los materializan deban ser cumplidas cabalmente por las autoridades y los partidos.

Por consiguiente, no asiste razón a los promoventes, cuando afirman que la omisión de desarrollar expresamente las reglas para hacer efectiva la paridad de género, en su dimensión horizontal, para la postulación de candidaturas, vulnera el principio de igualdad y no discriminación por razón de género, al dejar al arbitrio de los partidos su cumplimiento; pues, como se ha señalado, la Ley Electoral Estatal reconoce el principio de igualdad entre hombres y mujeres, prohíbe la discriminación, entre otras causas, por razón de género, y establece las bases fundamentales para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular -incluidos los correspondientes a los Ayuntamientos-, las cuales se reflejan en reglas de cumplimiento obligatorio no sólo para los partidos políticos, sino también para las autoridades encargadas de verificar su observancia.

En suma, la regulación prevista en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas resulta suficiente para garantizar la aplicación de la paridad de género en la postulación de las candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, en sus dos dimensiones, pues reconoce ampliamente, sin restricciones, derechos y principios que obligan a los partidos a materializar la igualdad de oportunidades de ambos géneros para participar de manera efectiva en el acceso a los cargos públicos. Esta amplitud puede constituir una ventaja, al permitir la implementación de medidas especiales para elevar la participación de las mujeres cuando el contexto fáctico resulte adverso para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales; ello, en atención al principio de progresividad y al deber de las autoridades de promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos fundamentales, sin perjuicio de que el legislador local adopte otro tipo de medidas para lograr eficazmente la participación efectiva de las mujeres en la representación popular.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como se argumentó en las opiniones SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, disposiciones como la combatida encuentran sustento en el mandato establecido en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

En este sentido, contrario a lo manifestado por los accionantes, no puede considerarse que la prohibición que prevé vulnere el derecho de participación de los partidos en coalición, ni que limite o restrinja, de manera indebida, irracional o desproporcionada, el derecho de asociación, pues, en todo caso, sólo establece una modalidad para su ejercicio, con independencia de que se refiera a los partidos políticos nacionales o estatales que contienden por primera ocasión en una elección en el Estado de Zacatecas.

Sobre el particular, se ha estimado que el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos no se confiere a los partidos políticos, sino a los ciudadanos, quienes pueden asociarse o reunirse al amparo del partido que participe por primera vez en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común; de ahí que, con la referida

prohibición, no se transgreda el marco constitucional relativo, ni se afecten los derechos políticos de votar y ser votado.

Al respecto, como se razonó, entre otras, en las opiniones SUP-OP-14/2014, SUP-OP-15/2014, SUP-OP-18/2014, SUP-OP-23/2014, SUP-OP-32/2014, SUP-OP-36/2014, SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014, respecto de disposiciones emitidas por Congresos de otros Estados que guardan identidad sustancial con la que se impugna, éstas tienen por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso electoral y demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita, al menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, incluso, a un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional; lo que se distorsionaría en un escenario como el planteado por quienes promueven la acción, en el que, desde su primera incursión en una elección, participe en coalición o postule con otros institutos políticos a un candidato común.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 17/2014 y acumuladas y 23/2014 y acumuladas, reconoció la validez de normas que prohíben que un partido político se coaligue en el primer proceso electoral en que participe, entre otras razones, sobre la base de que, si bien ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, debe demostrar en la confrontación electoral que alcanza la votación legal mínima y, con ello, representa efectivamente una corriente democrática importante.

c) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Acorde con el nuevo marco de atribuciones de las autoridades electorales administrativas, el Instituto Nacional Electoral es el único órgano encargado de diseñar y determinar los distritos y las secciones electorales tanto en el orden federal como local.

De los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y 44, inciso hh) y 214, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que el Congreso del Estado de Zacatecas invade la esfera competencial del Congreso de la Unión y el Instituto Nacional Electoral, pues, en el precepto impugnado, impone a este último un plazo para aprobar la distritación electoral de dicha entidad federativa, atribución que los ordenamientos citados confieren a tal órgano en exclusiva; de ahí que aquél resulte inconstitucional.

d) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como ha señalado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de representación proporcional tiene como finalidad atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, con miras a lograr una representación más adecuada y garantizar, de manera efectiva, el derecho de participación política de las minorías; estando facultadas las Legislaturas Locales para reglamentarlo, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

En este punto, es preciso tener en cuenta los valores que articulan dicho principio, obligatorio para los Estados, conforme al

citado precepto constitucional, particularmente, la transformación proporcional de los votos de la ciudadanía en curules, la pluralidad de las fuerzas políticas y la representatividad en la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas, pues lo contrario conllevaría una aplicación fragmentada y, por ende, asistemática de los mandatos constitucionales relativos, contraria a la lógica interna del sistema de representación proporcional.

Pues bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución establece que las Legislaturas Locales se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará a aquel que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; y que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese obtenido menos ocho puntos porcentuales.

De lo anterior, se advierten las siguientes cláusulas:

1. Reserva de ley, para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas, la reglamentación específica.

2. Límite de sobrerrepresentación, esto es, un tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido

político, el cual puede también expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, con la salvedad siguiente.

3. Excepción expresa al límite de sobrerrepresentación, si un partido político excede con sus diputaciones de mayoría relativa la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

4. Límite de subrepresentación, el cual puede expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de representación y el de votación de un partido no debe ser menor a ocho por ciento.

Asimismo, resulta importante señalar, como se hizo en la opinión SUP-OP-4/2014, que los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal han dejado de constituir pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales locales, pues únicamente son aplicables al ámbito federal; siendo el citado artículo 116 constitucional el que rige a nivel estatal y establece las bases a las que deberán sujetarse las entidades federativas, tal como sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 2/2009 y acumulada -de la que derivó la tesis P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL”- y 39/2014 y acumuladas.

Luego, siempre que respete los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma como operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

En este orden de ideas, el artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que se impugna, establece que al partido que hubiese participado, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignadas por el principio de representación proporcional las curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que, en ningún caso, exceda de dieciocho diputados del mismo partido, quedando incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante; así también que, en ningún caso, el porcentaje de representación para integrar la Legislatura podrá ser inferior al que hubiese obtenido el partido en la votación estatal emitida y que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese recibido menos ocho puntos porcentuales, previendo, en su caso, la forma de hacer los ajustes necesarios para aplicar el referido límite de subrepresentación.

Si bien, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa que le otorga la Constitución Federal, la Legislatura Estatal regula el sistema de representación proporcional, estableciendo expresamente los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación; lo cierto es que, sin justificación válida alguna, prevé una fórmula o mecanismo que atenta contra la pluralidad y la representatividad en la integración de todo órgano legislativo local, pues indebidamente contempla, en favor del partido que haya obtenido “la mayoría de la votación estatal emitida”, que, independiente y adicionalmente a las constancias de

mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le sean asignadas por el principio de representación proporcional las curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que, en ningún caso, exceda de dieciocho diputados del mismo partido.

Esto produce una distorsión en el sistema de representación, toda vez que, al estar integrada la Legislatura por un total de treinta diputados, se conceden automáticamente al partido mayoritario hasta dieciocho, lo que representa, en términos relativos, el sesenta por ciento, en detrimento de otros partidos.

En efecto, como ha determinado el Pleno de la Suprema Corte, si bien las Legislaturas Locales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, no debe llegarse al extremo de que la forma minimice el principio y lo coloque en una situación meramente simbólica y carente de importancia en el Congreso o lo aleje significativamente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que, con un número reducido de votos, se obtenga una cantidad considerable de escaños o que, con un amplio número de votos, se consigan tan sólo unas cuantas curules.

En el caso, aun cuando la fracción II del artículo 25 impugnado establece el límite constitucional de sobrerrepresentación y un tope de dieciocho diputados, estas cláusulas sólo tienen un carácter nominal, ya que no atienden a los valores de pluralidad y representatividad, consustanciales al sistema de representación proporcional; de ahí que dicha fracción resulte inconstitucional.

Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 70/98, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS”.

En cambio, la fracción III del citado artículo 25, que prevé el límite constitucional de subrepresentación, incluso, con mecanismos de ajuste, es acorde con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

e) En relación con la inconstitucionalidad del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

De los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 4 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y 44, inciso gg), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales” (INE/CG100/2014), podría concluirse, en principio, que el precepto transitorio impugnado regula una situación jurídica inexistente, pues, a partir del citado Acuerdo, los organismos públicos locales no estarían desempeñando funciones delegadas.

No obstante, la interpretación sistemática de los puntos 20 y 22 del propio Acuerdo permite sostener que el Instituto Nacional Electoral

reasumió las funciones mencionadas sólo respecto de las elecciones locales concurrentes con las federales, inmediatamente posteriores a su firma, dejando a la emisión de disposiciones reglamentarias la regulación de la reasunción de tales funciones respecto de elecciones locales no concurrentes. De esta forma, el artículo que se combate no resulta inválido, pues tiene una función normativa transitoria que no se ha agotado con la entrada en vigor del referido Acuerdo, al subsistir la necesidad de regular las funciones delegadas en procesos electorales no concurrentes.

f) En relación con la inconstitucionalidad del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-451/2011, el derecho de réplica es un derecho humano de carácter fundamental en el sistema jurídico; es un mandato de optimización para la protección de la dignidad de la persona frente a injerencias arbitrarias en su vida privada o familiar y ataques ilegales a su honra o reputación; implica que toda persona afectada por información inexacta o agravante emitida en su perjuicio, a través de los medios de difusión dirigidos al público en general, tiene derecho a que se publique su respuesta o rectificación en el mismo órgano de difusión, bajo las condiciones que establezca la ley; y tiene fundamento en los artículos 1º, párrafos primero a tercero, 6º, párrafo primero y 133 de la Constitución Federal, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho de réplica en materia electoral constituye un derecho humano con ciertas particularidades en razón de la especificidad de la materia, que debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado

en el orden jurídico. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 6°, párrafo primero, de la Constitución y 247, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, será ejercido en términos de ley y sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione, de conformidad con la ley que regula la materia de imprenta y las disposiciones civiles y penales aplicables.

En el contexto político, el derecho de réplica cobra importancia, porque, cuando se busca el apoyo o el rechazo del electorado hacia determinado partido político, precandidato o candidato, eventualmente es difundida información inexacta o errónea respecto de los sujetos mencionados, con lo que resulta necesario que dicha información sea rectificadora para que los votantes cuenten con los mejores elementos para emitir el sufragio y el principio de equidad en el derecho a ser votado no sea vulnerado.

Bajo las premisas anteriores, el precepto transitorio impugnado, en principio, sería inconstitucional tratándose del derecho de réplica en medios de comunicación electrónicos (por ejemplo, radio y televisión), pues, de conformidad con los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, 1°, 2°, 3°, 5°, párrafo primero, 6°, fracciones VIII, IX, XII, XIII, XIV, XXI, LIV y LXV y 256, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es atribución exclusiva del Congreso de la Unión legislar en esta materia y de jurisdicción federal todo lo relativo a estos medios.

Sin que sea óbice el hecho de que el Congreso Federal no haya expedido la ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, conforme al mandato establecido en el Decreto de reformas a la Constitución, en

materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial el once de junio de dos mil trece, pues, en todo caso, es facultad de éste y no del Congreso del Estado de Zacatecas legislar al respecto.

No obstante lo anterior, el artículo combatido podría admitir una interpretación conforme a la Constitución, en términos de la tesis P. IV/2008, de rubro: “INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES, DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN”, si se entiende que la expresión “medios de comunicación”, en él contenida, se refiere exclusivamente a medios impresos y no electrónicos, pues no existe disposición constitucional que faculte en exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre éstos; por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de la Norma Fundamental, las Legislaturas de los Estados cuentan con atribuciones para regular el derecho de réplica respecto de aquella información que se difunda a través de tales medios, gozando de amplia libertad de configuración normativa, al no existir base alguna a la que deban sujetarse.

Además, en la especie, el Congreso del Estado de Zacatecas estableció un principio de regulación para ejercer el derecho humano previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal, en cumplimiento al principio pro persona y a las obligaciones impuestas a todas las autoridades en el artículo 1° del propio ordenamiento, en cuanto a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, dado el valor normativo de la Constitución, éstos son, en principio, inmediata y directamente exigibles.

Similar criterio se sostuvo en las opiniones SUP-OP-1/2013, en relación con la acción de inconstitucionalidad 71/2012 y acumulada y SUP-OP-29/2014, en relación con la acción de inconstitucionalidad 24/2014 y acumuladas, ambas vinculadas con el Código Electoral del Estado de Michoacán.

OCTAVO. La Procuradora General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

NOVENO. Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre algunos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y la Constitución Federal y diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

SEGUNDO. Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, el Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, fue publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el sábado seis de junio de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo siete de junio y venció el lunes seis de julio.

Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el jueves dos, el viernes tres, el sábado cuatro y el lunes seis de julio de dos mil quince (según consta al reverso de las fojas veinte, quinientos treinta y tres, setecientos noventa y cuatro y mil cincuenta y cuatro del tomo I del expediente), por lo que fueron presentadas en forma oportuna,

conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

a) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y 41/2015:

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; (...).”

“ARTÍCULO 62. (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

1. El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil seiscientos setenta y uno del tomo II del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Carlos Navarrete Ruiz, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como

“Presidente del Comité Ejecutivo Nacional” y “Presidente Nacional” (fojas veintiuno del tomo I y mil seiscientos setenta y tres del tomo II del expediente).

De acuerdo con los artículos 101, inciso a) y 104, incisos a) y e), de los estatutos del Partido de la Revolución Democrática, el Presidente Nacional es, a su vez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

“Artículo 101. El Comité Ejecutivo Nacional se integrará por:

a) Un titular de la Presidencia Nacional; (...).”

“Artículo 104. El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

***a) Presidir el Comité Ejecutivo Nacional y conducir los trabajos de éste;
(...)***

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación; (...).”

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y (ii) fue suscrita por el Presidente Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

2. En cuanto a la acción de inconstitucionalidad 41/2015: Morena es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil seiscientos setenta y dos del tomo

II del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Martí Batres Guadarrama, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como “Presidente del Comité Ejecutivo Nacional” y “Presidente” (fojas mil cincuenta y cinco del tomo I y mil seiscientos setenta y cuatro del tomo II del expediente).

De acuerdo con el artículo 38°, inciso a), de los estatutos de Morena, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

“Artículo 38°. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el Artículo 40° del presente Estatuto. Será responsable de emitir los lineamientos para las convocatorias a Congresos Municipales; así como las convocatorias para la realización de los Congresos Distritales y Estatales, y del Congreso Nacional. Encabezará la realización de los acuerdos del Congreso Nacional, así como la implementación del plan de acción acordado por el Consejo Nacional. Se reunirá de manera ordinaria una vez por semana, y de manera extraordinaria, cuando lo solicite la tercera parte de los y las consejeros y consejeras nacionales. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaria General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional; (...).”

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y (ii) fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos antes mencionados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, norma de naturaleza electoral que pueden impugnar los institutos políticos a través de este medio de control.

b) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 37/2015 y 40/2015:

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (...).”

“ARTÍCULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...).”

De los citados preceptos, se desprende que la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los Congresos de los Estados, en contra de leyes expedidas por los propios órganos legislativos locales.

Por tanto, en el caso, deben verificarse los extremos siguientes:

- Que los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Zacatecas.
- Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso Estatal.
- Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de una ley expedida por el Congreso Local.

1. Suscriben el escrito relativo once diputados, carácter que acreditan con las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (fojas quinientos treinta y cuatro a quinientos cuarenta y cuatro del tomo I del expediente), así como con la copia certificada de las constancias de mayoría y validez y de asignación de diputados por el principio de representación

proporcional (fojas quinientos cuarenta y cinco a quinientos cincuenta y dos bis del tomo I del expediente), en las que se hace constar que fueron electos para ocupar tal cargo por el período dos mil trece-dos mil dieciséis¹.

2. Suscriben el escrito relativo trece diputados, carácter que acreditan con la copia certificada de las constancias de mayoría y validez y de asignación de diputados por el principio de representación proporcional (fojas setecientos noventa y seis a ochocientos cinco del tomo I del expediente), en las que se hace constar que fueron electos para ocupar tal cargo por el período dos mil trece-dos mil dieciséis².

El artículo 51, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas establece:

“ARTÍCULO 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley. (...)”

Del precepto transcrito, se advierte que el Congreso del Estado de Zacatecas está integrado por un total de treinta diputados, por lo que los once y los trece diputados que suscriben las acciones de inconstitucionalidad equivalen al treinta y siete y cuarenta y tres por ciento, respectivamente, de los integrantes de dicho órgano legislativo.

¹ En el escrito, aparece el nombre, pero no la firma, del diputado J. Guadalupe Hernández Ríos.

² En el escrito, aparece el nombre de los treinta diputados, pero sólo las firmas de trece de ellos.

Por último, debe señalarse que, en la especie, se impugna el Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, aprobado por el Congreso Estatal, al que pertenecen los promoventes; de ahí que deba concluirse que éstos cuentan con legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad.

CUARTO. Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

a) Artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el citado artículo, por considerar que resulta violatorio del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, pues el Congreso del Estado invade la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución; así como de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y 116, fracciones II y IV, inciso b), constitucionales, que facultan al Instituto Nacional Electoral para determinar la geografía electoral.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce. En ella se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
(...)”

Las bases a que se refiere la citada fracción se prevén en los artículos 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 81, 83, 99, 115, fracción I, 116, fracciones I, II (parte relativa) y IV y 122, apartado C, base primera, fracciones I, II, III (parte relativa) y V, inciso f) y base segunda, fracción I (parte relativa), de la Constitución; así también, en el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, en el que el Constituyente Permanente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional.

En lo que a este punto interesa, debe destacarse el contenido de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y segundo transitorio, fracción II, de la Constitución Federal:

“ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

(...)

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

(...)

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; (...)."

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;

b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;

c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;

f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales

utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e

i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales. (...)”

En relación con los citados preceptos constitucionales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, establece:

“ARTÍCULO 1

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.”

“ARTÍCULO 2

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;

b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

c) Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y

d) La integración de los organismos electorales.”

“ARTÍCULO 3

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

(...)

g) Instituto: El Instituto Nacional Electoral; (...).”

“ARTÍCULO 32

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

(...)

II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; (...).”

“ARTÍCULO 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

l) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;

(...)

gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;

hh) Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población; (...)."

"ARTÍCULO 214

1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse. (...)"

Como se advierte, por disposición constitucional, corresponde al Instituto Nacional Electoral la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, respecto de procesos electorales federales y locales; lo que comúnmente se conoce como "distritación electoral".

Conforme a la ley general que distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de organismos y procesos electorales, el Instituto ejerce la referida función a través del Consejo General y la Junta General Ejecutiva, con base en el último censo general de población y los propios criterios generales que emite y, por tratarse de un acto preparatorio de la elección³, debe llevarse a cabo antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

“ARTÍCULO 19

(...)

2. De conformidad con la Ley General de Instituciones, la distritación electoral deberá ser aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional, antes de que inicie el proceso electoral. (...)”

De lo anterior, se desprende que el Congreso del Estado de Zacatecas reconoce la competencia del Instituto Nacional Electoral, a través del Consejo General, para aprobar la distritación electoral a nivel estatal antes de que inicie el proceso electoral local, conforme a las reglas establecidas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que, contrario a lo señalado por el promovente, en modo alguno, invade la esfera de atribuciones de dichos órganos, sino simplemente adecua el marco

³ **ARTÍCULO 207**

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

ARTÍCULO 208

1. Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

2. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

jurídico electoral local a la reforma constitucional en materia político-electoral, de febrero de dos mil catorce⁴.

En este sentido, que el artículo impugnado determine que será el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el que apruebe la distritación electoral en el Estado y que deberá hacerlo antes de que inicie el proceso electoral, no es sino reiterativo de las atribuciones y obligaciones que el Congreso Federal, en la ley general antes citada, confiere al mencionado órgano; sin que exista impedimento para que la ley estatal prevea estos aspectos, sino, por el contrario, deber del legislador local de ajustarse a los mismos.

Se debe señalar que esta problemática es distinta de la que se verifica en las leyes generales penales en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad de las personas, trata, tortura y electoral previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional, puesto que respecto de las mismas existen contenidos mínimos específicos de tipos penales y sanciones que no pueden ser materia de regulación por parte de las entidades federativas.

Por lo tanto, en el caso electoral se pueden hacer remisiones o repetir contenidos propios de la ley general, pero en el caso de las leyes generales en materia penal esta condición no aplica ya que existe una reserva expresa de fuente.

⁴ **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS
TRANSITORIOS**

TERCERO. El Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar el marco jurídico-electoral, a más tardar, el 30 de junio de 2014.

Consecuentemente, resulta infundado el concepto de invalidez que se analiza y debe reconocerse la constitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

b) Artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

El Partido de la Revolución Democrática y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas impugnaron el artículo 23, numeral 2, por considerar que vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 4º y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, en relación con diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, pues no garantiza el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos, impidiendo hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad. Morena, además de impugnar el precepto citado, combatió, por las mismas razones, el artículo 140, numerales 2 y 3, referido, de manera general, a la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a las diputaciones como a los Ayuntamientos.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

***“ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*”**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. (...)

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

(...)

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e (...)”.

Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género, fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de “reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.”

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica, establece, en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a)⁵, ciertas reglas conforme a las cuales deben

⁵ ARTÍCULO 14

(...)

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos⁶.

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

ARTÍCULO 232

(...)

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

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

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

(...).

ARTÍCULO 233

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

ARTÍCULO 234

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

ARTÍCULO 241

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

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

⁶ **ARTÍCULO 3**

(...)

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

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

ARTÍCULO 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

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

Sin embargo, para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

En ejercicio de su facultad legislativa, el Estado de Zacatecas se encuentra obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.

Por otra parte, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo

con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

En efecto, la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos, pero sin que esto signifique que dicho principio resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.

Por tanto, el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular siempre se debe extender a las planillas que se presentan para la integración de Ayuntamientos. Ahora bien, la paridad exigida constitucionalmente es aquella que permite avanzar una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como paridad vertical, mediante la cual se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distintos género y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario a efecto de generar integraciones legislativas o de cabildos más equitativas.

La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración el órgano constitucional de que se trate, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales. Así, este Tribunal Pleno determinó que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.

En el caso concreto, no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano, tal como la Presidencia Municipal, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico.

Por tanto, es necesario determinar la configuración constitucional de los Ayuntamientos, así como los mecanismos para su integración, a efecto de definir si es posible que les resulte aplicable el principio de paridad de género horizontal.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno.

Asimismo, para efectos electorales, se entiende que se vota por una planilla de candidatos para integrar el Ayuntamiento y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla. Por lo tanto, no se trata de la nominación o elección a un cargo de carácter unipersonal en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida.

Los preceptos impugnados contemplan la existencia de reglas para garantizar la paridad de género vertical, con lo cual se asegura que el cincuenta por ciento de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista corresponda a mujeres, en un esquema de alternancia, en el que se coloque, en forma sucesiva, una mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (aplicable a la postulación de candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional).

No obstante, se reclama que la normatividad electoral es omisa en contemplar la paridad horizontal, consistente en garantizar que el cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres, de manera que exista igual porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los Ayuntamientos de un Estado (aplicable únicamente a la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa).

Ahora bien, el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular

en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.

En este orden de ideas, el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y

exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el proceso legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores, en la que a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los poderes Ejecutivo federal, estatal o municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

En tales condiciones, resulta infundado el reclamo de que las normas impugnadas fueron omisas en regular lo relativo a la paridad horizontal en candidaturas a Municipios.

c) Artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el citado artículo, por considerar que transgrede lo dispuesto por los artículos 54, fracción V y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 15, numeral 3, 17, numeral 2 y 28, numeral 2, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues impone mayores requisitos que los previstos en la Constitución para que un partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano⁷. Al respecto, aun con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se destacan los siguientes puntos que en la actualidad continúan vigentes:

- Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general bajo el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

- Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales

⁷ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.

electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

- Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

- En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número

determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo establecido para ello; sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

- El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto a la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

- El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

- La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales

uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término “plurinomial” (significando más de uno). Con la reforma de quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y sub representación; en tanto la fracción IV establece las normas que en materia electoral rigen en los Estados, entre las que se encuentran las relacionadas con las elecciones locales, las autoridades electorales locales, los partidos políticos -sólo determinadas cuestiones en materia de conformación, derechos, autonomía interna, cancelación de registro, financiamiento, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, acceso a

radio y televisión-, los candidatos independientes y los medios de impugnación.

De esta forma, para efectos del análisis del artículo impugnado, debe atenderse únicamente a lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución, que rige para el ámbito estatal; no así al diverso 54, que no resulta obligatorio para las Legislaturas Locales, por ser sólo aplicable al ámbito federal, al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

“ARTÍCULO 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. (...)

Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.
- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.
- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede

en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

Ahora bien, los artículos 51 y 52 de la Constitución Política y 17 y 24 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Zacatecas, establecen:

“ARTÍCULO 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

Las elecciones de Diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral. Los Diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. Los Diputados podrán ser electos consecutivamente por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

“ARTÍCULO 52. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado

entre los distritos señalados, tomando en cuenta el último censo de población y los criterios generales que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La facultad de asignar Diputados de representación proporcional corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el que deberá ejercerla en la sesión de cómputo estatal que para el efecto prevenga la ley electoral, de conformidad con la convocatoria emitida por el Consejo para esa elección.

Para la asignación de diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en la lista correspondiente, a excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, los que serán asignados a los dos partidos políticos que obtengan el mayor porcentaje en la votación. Al efecto, se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura, integrada con los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura, por ambos principios.

Los partidos políticos podrán coaligarse o celebrar alianzas conforme a la ley.

Para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar:

I. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinominal; y

II. Que obtuvo por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado.

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se estará a lo que disponga la ley electoral local.”

“ARTÍCULO 17

1. Los miembros de la Legislatura del Estado serán 18 diputados de mayoría relativa, electos en distritos

uninominales, y 12 diputados de representación proporcional electos en una sola circunscripción electoral, de estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales. En ambos casos, por cada diputado propietario se elegirá a un suplente, mediante fórmulas integradas por personas del mismo género.

2. Los diputados podrán ser electos consecutivamente por un periodo adicional por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, con excepción de aquellos que tengan el carácter de independientes. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

3. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la legislatura por ambos principios.”

“ARTÍCULO 24

1. Para la elección de diputados por el principio de representación proporcional habrá una sola circunscripción plurinominal correspondiente a todo el territorio del estado.

2. Las diputaciones que deberán asignarse a los partidos políticos serán 12. Cada partido político podrá solicitar se registre una lista de candidatos propietarios y suplentes, cuyos integrantes podrán ser los mismos que le hayan registrado en las fórmulas por el principio de mayoría relativa. La lista deberá estar integrada de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tendrá calidad de joven. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género.

3. La asignación de las diputaciones será en el orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista estatal registrada por cada partido político, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, hasta completar el número a que tengan derecho de conformidad con las reglas que la Constitución Local y esta Ley establecen.

4. Las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que registre cada partido político, deberán integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante.

5. El lugar que ocupe esta fórmula de candidatos con carácter migrante, deberá ser la última de la lista que por ese concepto obtenga cada partido político y a la que tengan derecho de conformidad con las reglas que esta Ley establece.

6. La asignación de diputados con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos que logren en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal emitida. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías.

7. Las disposiciones relativas al género de los candidatos, el registro de los candidatos que ostenten el carácter de migrante o joven, se aplicarán sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señalen la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.”

Por su parte, el artículo que se combate dispone:

“ARTÍCULO 25

1. Para la asignación de los doce diputados electos por el principio de representación proporcional, el Consejo General aplicará las siguientes bases:

I. Determinará la votación estatal emitida, que para este propósito será el resultado de restar, de la votación total emitida, los votos siguientes:

a) Aquellos que fueron declarados nulos;

b) Los alcanzados por los partidos políticos que no hubieren postulado candidatos a diputados en por lo menos trece distritos uninominales y en la totalidad de la circunscripción plurinominal;

c) Los de los partidos políticos que no hubieren alcanzado el 3% de la votación válida emitida; y

d) Los votos emitidos para candidatos independientes.

II. Al partido político que hubiere participado con candidatos, cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias, hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura, sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.

Conforme a esta fracción, en ningún caso el porcentaje de representación para integrar la Legislatura; podrá ser inferior al porcentaje que tal partido obtuvo en la votación estatal emitida;

III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; en este caso, se deducirá el número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en este supuesto;

IV. Las diputaciones por el principio de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan a los partidos que se

encuentre en los supuestos anteriores, y una vez que se ajuste la votación estatal emitida, se asignarán a los demás partidos políticos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones estatales;

V. Para los efectos anteriores, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- a) Cociente natural; y**
- b) Resto mayor.**

VI. En primer término se determinarán los diputados que se asignarán al partido político que se encuentre en la hipótesis prevista en la fracción II de este artículo. Se procederá a efectuar una división simple del porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado para efectos de asignación de diputados por este principio, entre el factor 3.333, a fin de determinar el número de diputados que le serán asignados. De resultar un número compuesto por enteros y fracciones, deberá elevarse al entero inmediato mayor;

VII. En segundo término se determinarán los diputados que se asignarán al partido político que se encuentre en la hipótesis prevista en la fracción III de este artículo;

VIII. Hecho lo anterior, se ajustará la votación estatal emitida, restándole la votación total del partido que obtuvo la mayor votación y los votos que representaron triunfos por el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales de los partidos que participan en la asignación;

IX. El resultado obtenido se dividirá entre el número de curules a asignar para obtener el cociente natural. Las diputaciones de representación proporcional se asignarán a los partidos con derecho a ello conforme a sus respectivas votaciones estatales ajustadas; y

X. Si aún quedaren curules por repartir se utilizará el método de resto mayor, en el que participarán todos

los partidos políticos que cumplan con estas bases para el reparto plurinominal.

2. Una vez que se haya cumplido el procedimiento previsto en las bases anteriores, se procederá a lo siguiente:

1. Para la asignación a que se refieren los numerales 5, 6 y 7 del artículo anterior, relativos a la fórmula de candidatos con carácter migrante, el Consejo General aplicará, al caso de cada uno de los dos partidos que hubiesen obtenido, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal emitida, los criterios que a continuación se indican:

a) Si tuviere derecho a la asignación de dos diputados, el primero será, el que ocupe tal lugar en la lista estatal registrada, y el segundo, el candidato con carácter migrante;

b) Si tuviere derecho a la asignación de tres diputados el primero y el segundo serán, el primero y segundo de la lista estatal registrada, y el tercero, el candidato con carácter migrante;

c) Si tuviere derecho a la asignación de cuatro diputados el primero, segundo y tercero serán, el primero, segundo y tercero de la lista estatal registrada, y el cuarto, el candidato con carácter migrante; y

d) Si tuviere derecho a la asignación de cinco diputados, el primero, segundo, tercero y cuarto serán, el primero, segundo, tercero y cuarto de la lista estatal registrada, y el quinto, el candidato con carácter migrante.”

De lo anterior, se advierte, en lo que interesa, que:

- El Congreso del Estado se integra por un total de treinta diputados, de los cuales dieciocho son electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doce por el principio de representación proporcional,

conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral.

- Para la asignación de los doce diputados electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deben acreditar haber participado con candidatos, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales.

- **Al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le será asignado por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de la votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que pueda exceder de dieciocho diputados.**

En ningún caso, el porcentaje de representación de dicho partido podrá ser inferior al porcentaje que hubiese obtenido en la votación estatal emitida.

- El porcentaje de representación de un partido político no puede ser menor al porcentaje de votación que hubiese obtenido menos ocho puntos porcentuales; de ser necesario, se harán las adecuaciones correspondientes.

- Una vez que se ajuste la votación estatal emitida, las diputaciones de representación proporcional que resten se asignarán a

los demás partidos políticos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones.

Como se observa, el artículo impugnado, en su fracción II, obliga a asignar al partido que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida el número de diputaciones necesarias para que su porcentaje de representación en la Legislatura sea equivalente al porcentaje de votos que haya obtenido más el ocho por ciento, sin que pueda exceder de dieciocho diputaciones.

Lo anterior resulta violatorio de la base segunda establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional, que prevé un tope máximo de diputaciones que puede obtener un partido por ambos principios, conforme a su porcentaje de votación emitida, pues no se atiende a estos parámetros, sino que se obliga a otorgar a la primera fuerza política el número de diputaciones necesarias para llegar a dicho tope, con lo cual se distorsiona la proporcionalidad que debe existir entre el número de votos obtenido y la representatividad al interior del órgano legislativo.

En este sentido, no podría actualizarse el supuesto previsto en el segundo párrafo de la fracción II del precepto combatido, dado que el porcentaje de representación de la primera fuerza política nunca sería inferior al porcentaje de votación que hubiese obtenido.

Consecuentemente, resulta fundado el concepto de invalidez que plantea el accionante, suplido en su deficiencia⁸, en relación con la

⁸ **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ARTÍCULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

fracción II del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues ésta resulta inconstitucional, no por imponer mayores requisitos que los establecidos en la Norma Fundamental para la asignación de diputaciones de representación proporcional, sino porque, al prever el límite de sobrerrepresentación, favorece injustificadamente al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, haciéndolo llegar al tope máximo fijado, sin que el número de curules asignadas para tal efecto sea reflejo del número de votos recibidos.

En cambio, el artículo impugnado, en su fracción III, reproduce la base cuarta establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución, relativa al límite de subrepresentación, previendo, incluso, mecanismos de ajuste, a efecto de salvaguardar el porcentaje mínimo de representación de un partido en el Congreso, en función del porcentaje de votos obtenido; razón por lo cual no resulta inconstitucional.

De esta forma, procedería, en principio, declarar la invalidez de la fracción II del artículo 25 de la referida Ley Electoral y, por extensión, la de las fracciones VI y VIII del propio artículo, por su estrecha relación con aquélla⁹; sin embargo, la expulsión de tales porciones normativas

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

⁹ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.** Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015

torna disfuncional el sistema de asignación de diputaciones de representación proporcional en el Estado, previsto en el citado artículo, por lo que este Tribunal Pleno estima necesario declarar, como efecto de la sentencia¹⁰, la invalidez total del precepto.

planteada. (Novena Época, Registro: 176056, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169)

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven. (Novena Época, Registro: 164820, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, Abril de 2010, Tesis: P./J. 53/2010, Página: 1564)

¹⁰ **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales). (Novena Época, Registro: 170879, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: P./J. 84/2007, Página: 777)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

En consecuencia, dada la trascendencia para el desarrollo del respectivo proceso electoral, y en virtud de que de conformidad a lo previsto en el artículo 145 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas¹¹, el registro de candidatos a diputados por ambos principios debe tener lugar del trece al veintisiete de marzo de dos mil dieciséis, se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que dentro de los sesenta días naturales siguientes al día siguiente al surtimiento de efectos de este fallo, dentro de su próximo periodo ordinario de sesiones que inicia el día ocho de septiembre de dos mil quince y concluye el quince de diciembre del mismo año¹², legisle lo conducente con objeto de subsanar exclusivamente el problema de constitucionalidad relativo a la regla de sobrerrepresentación que fue invalidada atendiendo a las razones expresadas en esta sentencia. En este sentido, no se deberá replantear todo el sistema de representación proporcional, sino únicamente se deberán hacer las modificaciones que sean pertinentes a efecto de exclusivamente subsanar la inconstitucionalidad advertida.

No es óbice a lo anterior que la nueva legislación se emita y entre en vigor dentro del proceso electoral correspondiente, en razón de que la modificación solicitada se realizará en cumplimiento a una

¹¹ ARTÍCULO 145.

1. El registro de candidaturas deberá hacerse en el año de la elección y dentro de los plazos siguientes:

I. Para Gobernador del Estado, del trece al veintisiete de marzo, ante el Consejo General del Instituto;

II. Para Diputados por el principio de mayoría relativa, del trece al veintisiete de marzo, ante los correspondientes consejos distritales, y de manera supletoria ante el Consejo General;

III. Para la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, del trece al veintisiete de marzo, ante el Consejo General;

IV. Para Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa del trece al veintisiete de marzo, ante los consejos municipales y de manera supletoria ante el Consejo General; y

V. Para Regidores por el principio de representación proporcional, del trece al veintisiete de marzo, ante el Consejo General.

2. El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido en el artículo 158 de esta Ley.

¹² El artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas dispone: *La Legislatura del Estado se instalará el siete de septiembre del año de su elección y tendrá durante cada año de ejercicio dos Períodos Ordinarios de Sesiones. El primero iniciará el ocho de septiembre y concluirá el quince de diciembre pudiéndose prorrogar hasta el día treinta del mismo mes; el segundo comenzará el primero de marzo y terminará el treinta de junio.*

sentencia de este tribunal Pleno, siendo aplicable por analogía el siguiente criterio que lleva por rubro: **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.”**¹³

Es necesario tomar en consideración que para lograr el debido cumplimiento de esta sentencia, ante cualquier exceso o defecto, resulta procedente el recurso de queja previsto en el artículo 55 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en términos del criterio cuyo rubro dispone: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”**¹⁴

¹³ **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral. (Novena Época, Registro: 174536, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Agosto de 2006, Tesis: P./J. 98/2006, Página: 1564.)

¹⁴ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** De lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen ejecución y que ante su incumplimiento la propia Ley Fundamental regula procedimientos para

d) Artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas impugnaron el citado artículo, por considerar que regula cuestiones relativas a la prohibición de que partidos nacionales y locales de nuevo registro participen en coalición en las elecciones, cuando la regulación de las coaliciones es una competencia exclusiva del orden federal.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

“TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

imponer el respeto a la sentencia invalidante; por tanto, todas las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias que prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables a dichas acciones, tanto por aplicación directa del citado precepto constitucional como por interpretación del artículo 59 de la indicada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las disposiciones del título II cuando sea conducente. En consecuencia, procede el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, consignado en el artículo 55, fracción II, de la mencionada ley, ya que es un punto estructural para el cumplimiento efectivo de la resolución invalidante con efectos generales dictada en tales acciones y para conseguir el respeto pleno a la Constitución Federal. Además, esperar que el control de constitucionalidad se realice a través de nuevas acciones de inconstitucionalidad, juicios electorales, o bien juicios de amparo, significaría reducir tal sentencia a una mera declaración sin eficacia y hacer nugatorio su efecto general, pues su cumplimiento quedaría a merced de las autoridades demandadas, con lo que se burlaría la finalidad del artículo 105 constitucional y la autoridad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Novena Época, Registro: 182050, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 15/2004, Página: 956.

1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

(...)

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y (...).”

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio, fracción I, inciso f), de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión regular, a través de leyes generales, el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones.

Por tanto, la regulación de todo lo relativo a coaliciones de partidos políticos nacionales o locales se encuentra reservado de forma exclusiva al orden federal, sin que sea posible que las entidades federativas puedan regular aspecto alguno de esta materia.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

“ARTÍCULO 117

1. Los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición.

2. Concluido el proceso electoral, automáticamente la coalición quedará disuelta, para efectos de esta Ley, excepto para rendición de informes, fiscalización y sus consecuencias.”

El concepto de invalidez es fundado, toda vez que las entidades federativas no puede regular cuestiones relativas a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales.

El artículo impugnado regula las coaliciones entre partidos políticos, señalando, por una parte, que los partidos nacionales o estatales de nuevo registro no podrán participar en coalición en su primera elección, así como que toda coalición quedará disuelta una vez que concluya el proceso electoral, salvo para cuestiones de fiscalización.

En atención a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como 86/2014 y su acumulada 88/2014, las entidades

federativas no pueden regular las coaliciones de partidos políticos nacionales o locales, ya que es una materia que corresponde legislar de forma exclusiva al orden federal.

En la materia electoral, opera una concurrencia competencial específica, en la cual la Federación determina a través de leyes generales las materias que son federales y estatales en atención a las bases constitucionales, en el entendido de aquello que no haya sido reservado al orden federal corresponde al orden local.

Existen contenidos mínimos que han sido federalizados directamente desde el texto constitucional, tal como sucedió con las materias contenidas en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, incluyendo la regulación de coaliciones de partidos políticos nacionales y locales.

Por tanto, existe disposición constitucional expresa que señala que la regulación de las coaliciones de partidos políticos deberá ser realizada en exclusiva por el orden federal y que la misma será aplicable directamente a los partidos locales. Claramente, toda cuestión relativa a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales debe ser regulada por el Congreso Federal.

Asimismo, en esta norma transitoria, se señala que la ley general en la materia debe contener una prohibición para que partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse. Así, el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos¹⁵ dispone que los partidos de

¹⁵ **ARTÍCULO 85**

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Por su parte, el artículo 87, numeral 11, de la misma ley¹⁶ dispone que la coalición termina automáticamente una vez que haya concluido la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados.

Tenemos entonces que la Ley General de Partidos Políticos ya regula de forma expresa las cuestiones relativas a la participación de partidos de nueva creación en una coalición, así como la duración de las mismas.

En conclusión, el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que el Congreso de Zacatecas carece de competencia para regular cuestiones relativas a las coaliciones de partidos políticos nacionales o locales, al ser una competencia exclusiva del orden federal.

e) Artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.

3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

¹⁶ **ARTÍCULO 87**

(...)

11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Morena impugnó el artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por considerar que el Congreso Local se excede en sus atribuciones, al establecer que las funciones se mantendrán delegadas al organismo público electoral local hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral no decida reasumirlas, pues el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral dispone que las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas se entenderán delegadas a los organismos públicos electorales locales, pero el Instituto Nacional Electoral podrá reasumirlas.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

“ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

(...)

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

**a) Para los procesos electorales
federales y locales:**

- 1. La capacitación electoral;**
- 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;**
- 3. El padrón y la lista de electores;**
- 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;**
- 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;**
- 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y**
- 7. Las demás que determine la ley. (...)"**

"TRANSITORIOS

(...)

OCTAVO. Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución."

El artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político- electoral señala que, una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales electorales.

Este dispositivo transitorio delegó en estos últimos el ejercicio de una competencia que constitucionalmente corresponde al Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del apartado B de la base V del artículo 41 constitucional.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

“NOVENO. Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la integración y ubicación de las casillas, así como la designación de funcionarios de la mesa directiva, en el proceso electoral del 2016, delegadas al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por Instituto Nacional Electoral.”

El concepto hecho valer es infundado.

El hecho de que una legislación local reitere el contenido de una reforma constitucional no representa en sí mismo el uso de una competencia del orden federal y, por tanto, un problema de constitucionalidad.

El artículo impugnado establece que las cuestiones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios para la jornada electoral corresponden al órgano electoral local, en atención a que le han sido delegadas expresamente por el artículo transitorio constitucional ya referido. Asimismo, establece que dichas atribuciones pueden ser reasumidas por el Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral determinó delegar el ejercicio de las atribuciones de capacitación, así como de designación y ubicación de mesas directivas de casilla al orden local, salvo que exista una determinación de reasunción competencial por parte del órgano administrativo electoral nacional.

De esta forma, se trata de una competencia que ha sido delegada al orden estatal por la Constitución General, razón que justifica la facultad de las entidades federativas para legislar sobre esta materia, al existir una habilitación constitucional expresa para tal efecto.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

f) Artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por considerar que el Congreso Local carece de competencia para legislar en materia de derecho de réplica, al ser una cuestión que compete en exclusiva al Congreso de la Unión, de

conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, fracción IV, del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, que dispone que el Congreso de la Unión deberá regular el derecho de réplica.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

“ARTÍCULO 41. (...)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de

televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a

que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los

candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. (...)

“ARTÍCULO 116

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; (...).”

De conformidad con la base tercera del artículo 41 constitucional, corresponden en exclusiva al orden federal las cuestiones relativas al uso de medios de radiodifusión. Por su parte, la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que las entidades federativas deberán garantizar, de acuerdo con las bases constitucionales correspondientes y las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, el acceso de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes a la radio y televisión.

En este sentido, en materia electoral, la Constitución es muy clara en definir que las cuestiones de comunicación electoral relativas a la radio y televisión son de carácter estrictamente federal, sin que sea posible algún tipo de intervención por parte de las entidades federativas.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

“DÉCIMO. En tanto el Congreso de la Unión expida la Ley en materia de réplica, los partidos políticos, los

precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta Ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta Ley.”

El concepto de invalidez es infundado.

La norma impugnada establece un supuesto en el cual se pretende regular el derecho de réplica en materia electoral, hasta en tanto se expida la normativa federal correspondiente.

La posibilidad de que una entidad federativa pueda legislar respecto de una competencia federal si ésta no ha sido ejercida es una problemática recurrente en el federalismo de otros países.¹⁷

No obstante, de conformidad con la interpretación constitucional de este Tribunal Pleno, los órdenes de gobierno sólo pueden ejercer las competencias que les han sido conferidas de forma expresa o residual, sin que sea posible que puedan ejercer competencias de otro

¹⁷ En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica se permite que los Estados regulen cuestiones del orden federal siempre y cuando la Federación no haya regulado la materia.

orden de gobierno, salvo en los supuestos de permisión establecidos en la propia Constitución¹⁸.

En este sentido, no resulta posible analizar el hecho de que esta regulación se encuentra condicionada al ejercicio de una competencia federal, puesto que es necesario determinar si el Estado de Zacatecas tiene competencia para regular cuestiones relativas al derecho de réplica o si se trata de una cuestión que sólo compete al orden federal.

El artículo 6º constitucional establece que el derecho de réplica, dentro del contexto de la libre expresión, será ejercido en los términos dispuestos por la ley¹⁹. De esta forma, se establece un principio de legalidad, en el sentido de que la reglamentación de este derecho humano se debe hacer mediante una ley en sentido formal y material, pero sin que sea posible advertir que se trate de una competencia de reglamentación que competa en exclusiva al orden federal.

El artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones señala que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al citado Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor y que deberá regular el derecho de réplica²⁰. Así, este transitorio es una disposición genérica

¹⁸ El artículo 116, fracción VII, constitucional contempla la posibilidad de que la Federación y los Estados contemplen la asunción por parte de éstos de las funciones y servicios federales. A su vez los Estados pueden hacer lo mismo respecto de los Municipios.

¹⁹ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

²⁰ **TERCERO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:
(...)

sobre la regulación de este derecho, que no determina que el mismo deba ser regulado por algún orden normativo en específico.

En la materia de regulación de derechos humanos, existe concurrencia pura entre Federación y Estados. Cualquier ley que prevea derechos humanos, expedida por la Federación, únicamente regula a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que exista alguna modalidad expresa de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucede con determinados derechos, como el derecho al medio ambiente.

Así, un derecho fundamental no otorga *per se* competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, salvo que exista disposición expresa que así lo determine, ya que, conforme a la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional, el orden federal debe tener una competencia expresa para legislar sobre una materia determinada.

Cabe señalar que esta Suprema Corte se ha manifestado en el sentido de que la reglamentación de los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados o al orden federal, dependiendo de la jurisdicción que se trate²¹.

IV. Regular el derecho de réplica; (...).

²¹ **GARANTÍAS INDIVIDUALES, LEYES REGLAMENTARIAS DE LAS.** Si bien la Constitución General, en su artículo 16, transitorio, parece atribuir al Congreso Federal la facultad de expedir las leyes orgánicas de la Constitución, tratándose de garantías individuales, también debe entenderse que esa facultad está subordinada a la naturaleza de la materia sobre la cual versan esas garantías, según lo previene el artículo 124 de la misma Constitución, y por tanto la reglamentación de dichas garantías corresponderá al Congreso de la Unión cuando se trate de materias que atañen a la jurisdicción federal, y a las legislaturas locales, en caso contrario. [TA]; 5a. Época; 1a. Sala; S.J.F.; Tomo XL; Pág. 3328.

De esta forma, la federalización de una materia determinada pasa por el establecimiento de una competencia legislativa expresa para el Congreso de la Unión a nivel constitucional. Máxime que el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal determina que las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos están previstas para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, es decir, para todos los órdenes de gobierno.

No existe una disposición expresa que conceda sólo facultades al Congreso de la Unión en toda la materia de réplica. La regulación del derecho de réplica no compete en exclusiva al orden federal, ni éste puede generar bases o contenidos que limiten la posibilidad de legislar para las entidades federativas.

Sin embargo, es necesario considerar si el ejercicio del derecho humano se relaciona, de alguna manera, con materias, espacios o medios que se encuentran sujetos a una regulación que compete en específico a un orden competencial.

En este caso concreto, es necesario determinar si se está regulando el derecho de réplica en la materia electoral, en atención a la distribución competencial entre el orden federal y las entidades federativas, de conformidad con los artículos 41 y 116 constitucionales.

Se trata del derecho de réplica en la materia electoral, que involucra a todos los medios de comunicación, pero las entidades federativas sólo podrán intervenir y legislar, de conformidad con su competencia constitucional, para regular los medios de comunicación locales en cuestiones electorales.

Ahora bien, la norma impugnada reglamenta el derecho de réplica de los partidos, precandidatos y candidatos en los medios de comunicación por cuestiones electorales y durante los procesos electorales. Se debe interpretar que el artículo sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, sin que esto se pueda hacer extensivo a otros medios de comunicación que sólo pueden ser regulados a nivel federal, tales como la televisión o la radio.

En este sentido, si bien es cierto que el precepto hace referencia a medios de comunicación, no resulta posible considerar que este solo hecho genere que la norma comprenda medios que sólo pueden ser regulados a nivel federal²²; por tanto, el término “medio de comunicación”, utilizado por el artículo impugnado, no da cabida a hacer una extensión por analogía a la radio y televisión, por lo que aquél debe entenderse como cualquier medio en general que pueda ser regulado por el Estado dentro de un contexto electoral.

²² **RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS 188 B, FRACCIÓN II, Y 198, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE POSEE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.** Los artículos 41, base III, apartado A, y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que corresponde en exclusiva al Instituto Federal Electoral administrar el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales de radio y televisión, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. En ese sentido, los artículos 188 B, fracción II, y 198, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, no transgreden esa atribución, al disponer lo que se entenderá por actos de precampaña y regular lo relativo al tope de gastos de campaña, exclusivamente en lo concerniente a diarios, revistas y otros medios impresos y electrónicos, dentro de los que no se ubica la radio ni la televisión, pues en todo momento se refieren a inserciones pagadas, anuncios publicitarios y similares, difundidos sólo por tales medios. Por tanto, el término "medio electrónico", utilizado en la fracción III del artículo 198, no da cabida a una analogía de las connotaciones radio y televisión, por lo que aquélla debe comprenderse como cualquier medio electrónico en general, exceptuando, desde luego, a los citados en último término. (Novena Época, Registro: 164942, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, Marzo de 2010, Tesis: P./J. 27/2010, Página: 2590)

Es por lo anterior que se reconoce la validez del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 19, numeral 2 y noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos a), e) y f) del considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia.

CUARTO. Se declara infundada la omisión alegada respecto de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; en la inteligencia de que la declaración de invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 383, publicado en el suplemento 3 al número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso Estatal.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa.

La Señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar

de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora y los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a) consistente en el reconocimiento de validez del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso e) consistente en el reconocimiento de validez del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Cossío Díaz votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso f) consistente en el reconocimiento de validez del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. La señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán anunció voto concurrente.

El señor Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso c) consistente en la declaración de invalidez del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en virtud de existir un precedente

que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas en virtud de existir un precedente que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con reservas en virtud de existir un precedente que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso d) consistente en la declaración de invalidez del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se aprobaron los efectos de la declaración de invalidez decretada. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza en contra de consideraciones, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar

Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso b) consistente en declarar infundada la omisión alegada atinente a los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales, anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

La Señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El Señor Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de sesiones de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS
ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015**

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA ICAZA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS Y MORENA, falladas el treinta y uno agosto de dos mil quince en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 19, numeral 2 y noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos a), e) y f) del considerando

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.

cuarto de esta sentencia. **TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia. **CUARTO.** Se declara infundada la omisión alegada respecto de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia. **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; en la inteligencia de que la declaración de invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 383, publicado en el suplemento 3 al número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Estatal." **Conste.**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.

En el considerando cuarto, inciso b), de la ejecutoria correspondiente se analizó la omisión de la Legislatura Local de garantizar el principio de paridad de género, en su dimisión horizontal, a nivel de ayuntamientos; en ese sentido, se determinó, esencialmente, que no existía dicha omisión, pues el principio de paridad horizontal no es aplicable en la integración de dichos órganos colegiados.

A pesar de que comparto, en lo general, lo resuelto por este Tribunal Pleno, respecto a la inexistencia de la omisión reclamada, considero que el principio de paridad horizontal sí resulta aplicable a la integración de los Ayuntamientos, como a continuación se explica.

En primer lugar, me refiero a las Acciones de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014¹; y, 35/2014 y sus

¹ Aprobado por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, **por mayoría de seis votos de los Ministros** Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014² donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, lo siguiente:

- El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- Si bien para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; a partir del contenido del artículo 232, numera 3 y 4³ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe entender que las entidades federativas de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

² Aprobada por el Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, **Aguilar morales**, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Silva Meza, aprobó por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

³ “**Artículo 232.**

[...]

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

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

- El derecho de paridad es un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral) este principio será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.
- La obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que la implementación de estas medidas puedan ser arbitraria, pues las mismas se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En segundo lugar, me refiero a la Acción de Inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014⁴, donde se determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Las legislaciones locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos, en términos del artículo 41, fracción I,

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en el sentido de aprobar, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

de la Constitución Federal; así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las anteriores premisas, se puede advertir que *la paridad* es un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y un mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, cuya finalidad es reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, situación que, hasta la fecha, impera en nuestra sociedad.

Este principio pretende, entonces, aumentar la postulación y registro de mujeres a cargos públicos; y que esa postulación y registro se traduzcan en un acceso real, efectivo y competitivo a los puestos de representación popular.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con la finalidad constitucional de lograr una igualdad sustantiva en el acceso de las mujeres a cargos públicos, resulta indispensable que este principio, en el caso de la elección de los ayuntamientos, se entienda en dos dimensiones: vertical y horizontal.

En efecto, la aplicación del principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos, no sólo puede mirar al interior del órgano y exigir paridad en sus integrantes; sino que obliga a que esa paridad permee de manera transversal u horizontal a todos los cargos que lo integran (síndicos, regidores y presidentes

municipales) en todos los Ayuntamientos; de manera que las postulaciones y registro de los candidatos para ocupar esos cargos deberán estar repartidos de forma paritaria en todos los municipios de la entidad federativa de que se trate; lo que se traduce en una posibilidad real y no ilusoria de que las mujeres puedan ocupar una Presidencia Municipal, una Sindicatura o una Regiduría en el cincuenta por ciento de los casos dentro de sus municipios.

En ese sentido, contrario a lo que determinó la mayoría, no puede resultar un obstáculo en la aplicación del principio de paridad, en su dimensión horizontal, que el ayuntamiento sea un órgano colegiado y que la emisión del voto no esté dirigida a una persona en específico. Aceptar una interpretación en ese sentido, restringiría la eficacia del principio reduciéndolo a un mandato meramente formal que seguiría impidiendo que las mujeres tuvieran igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos de alta dirección, como son las Presidencias Municipales.

Por lo antes expuesto, se concluye que, en términos del artículo 1º, 4º y 41, base I de la Constitución Federal, el principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical; ello, con la finalidad de erradicar la discriminación de la participación de la mujer en la vida política; y lograr su empoderamiento a través de un acceso real y efectivo en el desempeño de los cargos de elección popular.

Ahora bien, bajo este entendimiento, se puede concluir que los artículos 23, numeral 2⁵; y, 140, numerales 2 y 3⁶, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas no son omisos en establecer la paridad horizontal en la integración de los Ayuntamientos, siempre y cuando se interpreten, como ya se estableció, en el sentido de que el principio de paridad previsto en ellos implica tanto la paridad vertical (paridad al interior del Ayuntamiento) como la paridad horizontal (paridad en todos los cargos que integran el ayuntamiento, en relación con la totalidad de los Municipios) en la integración de los Ayuntamientos.

En mérito de las razones expuestas, si bien comparto el sentido de la presente ejecutoria, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento por cuanto hace a las consideraciones plasmadas en la sentencia.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

UVGP

⁵ “**Artículo 23**

[...]

2. Las planillas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género.

[...]

⁶ “**Artículo 140**

[...]

2. Se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

3. En las sustituciones que realicen los partidos o coaliciones, deberán respetar el principio de paridad entre los géneros y alternancia de género. De la totalidad de las candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven.”

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y
SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015, RESUELTA POR
EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN, EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE
DOS MIL QUINCE.**

El Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince, resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, en la cual se analizaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que involucraban distintos problemas jurídicos en esa materia.

Uno de los temas que fue objeto de análisis en esa acción, se refirió a lo dispuesto en el artículo décimo transitorio del Decreto 383 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, por el cual se expidió la Ley combatida, en cuanto regula el derecho de réplica, y que fue impugnado bajo el argumento de que se trata de una cuestión que compete legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, fracción IV del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

La disposición que fue materia de análisis es del tenor siguiente:

“DÉCIMO. En tanto el Congreso de la Unión expida la Ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado

**VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/20015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta Ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta Ley”.

En la ejecutoria respectiva la mayoría de los señores Ministros determinamos que la disposición impugnada no es inconstitucional, en virtud de que establece un supuesto en el cual se pretende regular el derecho de réplica en materia electoral, hasta en tanto se expida la normatividad federal correspondiente; así como que no existe una disposición expresa que conceda sólo facultades al Congreso de la Unión en toda la materia de réplica, es decir, que la regulación de ese derecho no compete en exclusiva al orden federal, ni éste puede generar bases o contenidos que limiten la posibilidad de legislar para las entidades federativas. Así como que, en el caso, se está ante el derecho de réplica en materia electoral que involucra a todos los medios de comunicación, pero las entidades federativas sólo podrán legislar de conformidad con su competencia constitucional, para regular los medios de comunicación locales en cuestiones electorales.

En ese contexto, se expresó que el artículo debía interpretarse en el sentido de que sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, en los siguientes términos:

“(…).

**VOTO CONCURRENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/20015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

Ahora bien, la norma impugnada reglamenta el derecho de réplica de los partidos, precandidatos y candidatos en los medios de comunicación por cuestiones electorales y durante los procesos electorales. Se debe interpretar que el artículo sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, sin que esto se pueda hacer extensivo a otros medios de comunicación que sólo pueden ser regulados a nivel federal, tales como la televisión o la radio. En este sentido, si bien es cierto que el precepto hace referencia a medios de comunicación, no resulta posible considerar que este solo hecho genere que la norma comprenda medios que sólo pueden ser regulados a nivel federal; por tanto, el término 'medio de comunicación', utilizado por el artículo impugnado, no da cabida a hacer una extensión por analogía a la radio y televisión, por lo que aquél debe entenderse como cualquier medio en general que pueda ser regulado por el Estado dentro de un contexto electoral. (...)"

Al respecto, tal y como me permití expresarlo en la sesión del Tribunal Pleno, estoy de acuerdo en que la disposición examinada es válida, en el entendido de que, interpretada de conformidad con el sistema constitucional que le rige, el derecho de réplica se entiende relacionado única y exclusivamente con aquellos medios de comunicación que correspondan a la competencia de la entidad federativa y no así a los medios de comunicación nacional, ya que éstos escapan a la facultad legislativa que tiene el Congreso del Estado de Zacatecas; es decir, medios de comunicación local y no a todos, independiente de que el Congreso de la Unión aún no haya expedido la ley que regule este derecho.

En ese sentido, considero respetuosamente, que en la ejecutoria se debió acotar la competencia del Congreso del Estado de Zacatecas a la materia que regula a los medios de comunicación de carácter local, para así entender que la regulación no comprende medios nacionales, propios de una regulación federal, pues en los términos

**VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/20015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.**

propuestos, extiende esa competencia a los medios de comunicación cuya regulación es propia del Congreso de la Unión; en otras palabras, estimo que en forma categórica se debió haber acotado la competencia a que me refiero, pues de otra manera el derecho de réplica en este tipo de medios de comunicación nacional, pudiera quedar supeditada a las disposiciones que, en la materia, establezca el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Cabe agregar que al discutirse la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, se cuestionó precisamente la facultad de los Congresos de los Estados para regular el derecho de réplica y que en todo caso, podrían hacerlo sólo en relación con los medios de comunicación locales y no nacionales, cuya titularidad en cuanto a la concesión respectiva, no pasa por la competencia de las legislaturas locales; sin embargo, la propuesta sometida a consideración no alcanzó la votación necesaria para la declaratoria de invalidez, por lo que en ese aspecto de la litis, se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, estoy de acuerdo en que la disposición es válida, sin embargo, su interpretación debió en mi opinión, acotarse de manera precisa, a los medios de comunicación que a nivel local concierne regular a las entidades federativas.

MINISTRO

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015.

Tema del voto: Efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, en un tema trascendental para el proceso electoral.

En esta acción y sus acumuladas¹, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, así como diversos diputados integrantes del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, impugnaron diversos artículos de la Ley Electoral del citado Estado de Zacatecas².

El voto particular que aquí elaboro se refiere a los efectos que otorga la sentencia al resolver el planteamiento del partido Morena respecto de la impugnación del artículo 25, fracciones II y III de la ley comicial, donde, supliendo la deficiencia del concepto de invalidez, se declaró la invalidez de la citada fracción II por ser contraria al texto constitucional³, ya que se consideró al prever el límite de sobrerrepresentación favorece injustificadamente al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, haciéndolo llegar al tope máximo fijado, sin que el número de curules asignadas para tal efecto sea reflejo del número de votos recibidos.

¹ La sentencia fue dictada en sesión pública del Tribunal Pleno de 31 de agosto de 2015.

² Esta norma legal fue publicada por Decreto 383 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de 6 de junio de 2015.

³ Cabe señalar que la votación por la invalidez del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, fue aprobada por unanimidad de 10 votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS

Por su parte, respecto de la fracción III se consideró que no era inconstitucional, porque reproducía la base cuarta establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, relativa al límite de subrepresentación, previendo incluso, mecanismos de ajuste a efecto de salvaguardar el porcentaje mínimo de representación de un partido en el Congreso, en función del porcentaje de votos obtenido.

Además, en la resolución se agregó que derivado de la declaratoria de invalidez de la fracción II del artículo 25, se debería extender la misma a las fracciones VI y VIII del propio artículo por su estrecha relación con aquélla, sin embargo, al advertirse que la expulsión de tales proporciones normativas tornaría disfuncional el sistema de asignación de diputados de representación proporcional en el Estado, se estimó necesario declarar la invalidez total del precepto.

Como consecuencia de la citada declaratoria de invalidez y en virtud de que el registro de candidatos a diputados por ambos principios debe tener lugar del trece al veintisiete de marzo de dos mil dieciséis, se vinculó al Congreso del Estado de Zacatecas para que dentro del plazo de sesenta días naturales al día siguiente al surtimiento de efectos del fallo y dentro de su próximo periodo ordinario de sesiones —que inició el ocho de septiembre de dos mil quince y concluye el quince de diciembre del mismo año—, legisle lo conducente con objeto de subsanar exclusivamente el problema de constitucionalidad relativo a la regla de sobrerrepresentación que fue invalidada atendiendo a las razones expresadas en la sentencia. Aclarándose que no se debía replantear todo el sistema de representación proporcional, sino

únicamente se deberían hacer las modificaciones que fueran pertinentes a efecto de subsanar la inconstitucionalidad advertida⁴.

Estoy en contra únicamente de los efectos por las siguientes razones:

- a) Si bien, la asignación de diputados por representación proporcional es una fase del proceso electoral posterior a la jornada electoral, esta es una cuestión trascendental para el proceso electoral ya que la asignación de diputados por representación proporcional juega un papel de suma importancia para el proceso, y por ello, los participantes y actores del proceso deben conocer con plena certeza, desde el inicio, las reglas que se les aplicarán.

- b) Autorizar al legislador local a subsanar esta deficiencia dentro del plazo de noventa días establecido en el artículo 105 constitucional, cuya finalidad es propiamente asegurar la certeza y la posibilidad de control de las normas electorales, con la debida antelación a su aplicación, resultará en una permisión en el ejercicio legislativo que generará normas que ya no podrán ser controladas de manera previa a su aplicación en el proceso, siendo que no habría seguridad de que la norma resultante fuera mejor que la norma invalidada ya que podría contener los mismos o aún mayores vicios que la norma que ahora se invalida, lo que también violaría el principio de certeza en materia electoral, ya que los actores políticos no conocerían las

⁴ Estos efectos fueron aprobados por mayoría de 9 votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

reglas de asignación de curules de representación proporcional desde el inicio del proceso electoral.

- c) Por otro lado, la opción de la reviviscencia de la norma anterior tampoco es una opción viable para este caso ya que el artículo equivalente al vigente, que era el artículo 26 de la Ley Electoral abrogada, tiene exactamente el mismo vicio que el que se examinó e invalidó, por lo que su aplicación causaría las mismas distorsiones en el sistema de representación proporcional que la disposición que se invalidó.

Por estas razones, y frente a una situación donde es imposible encontrar una solución óptima al problema que se nos presenta, en mi opinión, la única alternativa de efectos posible sería permitir la aplicación de la norma invalidada en el proceso electoral que está por comenzar y postergar los efectos de la invalidez hasta que el mismo concluya, tal como lo ha hecho este tribunal en diversos precedentes.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

LPRZ/RMMG/occ.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MORENA Y DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Con motivo de la resolución del presente asunto, la Suprema Corte analizó, por primera ocasión, la figura de la “paridad horizontal” en las candidaturas a presidencias municipales, a partir de la impugnación en contra de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, respecto de los cuales el Partido de la Revolución Democrática argumentó que omitían incorporar el principio constitucional de paridad.

El Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó que el planteamiento era infundado, lo cual comparto, pero por razones diferentes a las que informan el fallo.

I. Argumentos de la sentencia.

El análisis del concepto de invalidez relativo a la omisión de incorporar el principio de paridad horizontal —por el cual se sostiene que debería existir un mismo número de candidaturas de hombres y de mujeres al cargo presidente municipal—, se realizó en torno a los siguientes argumentos:

-Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I de la Constitución General, que establece la obligación de los partidos de establecer en sus programas reglas para

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015**

garantizar la paridad de género en candidaturas a legisladores federales y locales; así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹ y la Ley General de Partidos Políticos², las cuales prevén determinadas reglas para cumplir la obligación constitucional aludida; sin embargo, dichos ordenamientos no contienen norma expresa para la conformación de las candidaturas para las entidades federativas; únicamente el artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen, por una parte, la directriz relativa a que los partidos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidatos para la integración de los órganos de representación y, por otra, que los institutos electorales pueden rechazar el registro de candidaturas que exceda la paridad. Por tanto, Las entidades federativas de manera residual pueden legislar en materia de paridad de género, sin obligación de seguir un diseño determinado, pero el que elijan debe satisfacer el requerimiento constitucional.

-Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas y 39/2014 y sus acumuladas, se concluyó que corresponde a las legislaturas estatales garantizar el absoluto respeto al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para legisladores así como para los integrantes de los ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, al ser los ayuntamientos órganos de carácter representativo sin que resulte aplicable el principio de paridad a cargos de carácter unipersonales; y por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, se determinó que el principio de paridad establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral que

¹ En los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a).

² En los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r).

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

el legislador debe considerar al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas a legisladores federales y locales. Si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como lo son otros principios rectores en materia electoral, tales como, el democrático o la efectividad del sufragio.

-En el caso concreto, no resulta aplicable el principio de paridad de género horizontal respecto de los cargos que integran el ayuntamiento, pues dicho principio lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico.

-Lo anterior encuentra su razón de ser en la configuración constitucional de los ayuntamientos, así como de los mecanismos para su integración. El artículo 115, fracción I constitucional establece que el Municipio será gobernado por un ayuntamiento que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Por su parte, para su integración se vota por una planilla de candidatos y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla predefinida.

-Esto es, en el caso de los ayuntamientos se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, por lo que el exigir paridad respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al ayuntamiento del Municipio.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015**

-De esta forma, la paridad no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos específicos, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativo (legislativos o municipales), máxime porque la Constitución prevé la observancia del principio de paridad de género únicamente para los órganos legislativo o de carácter plural, pues de haber sido su voluntad de incluir otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo aunque no lo hizo, lo cual se corrobora en el proceso legislativo del Decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, del que se advierte que durante el debate en la Cámara de Senadores se solicitó expresamente incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los poderes Ejecutivo federal, estatal o municipal, a lo cual los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno.

-Así, al legislador local no le está permitido ir más allá de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues de lo contrario no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

II. Razones del disenso.

Comparto el sentido del fallo en cuanto a lo infundado del reclamo consistente en que las normas controvertidas eran inconstitucionales por no establecer el principio de paridad de género horizontal en candidaturas al cargo de presidente municipal, pero me

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

aparto en su totalidad de las consideraciones que lo sustentan, pues a mi juicio la cuestión debió abordarse estrictamente en términos de libertad de configuración de las entidades federativas para establecer el principio de paridad en casos distintos a los constitucionalmente exigidos.

La sentencia de la Corte establece que el principio de paridad horizontal no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues al interior del ayuntamiento todos los miembros tienen posibilidad de votar en igualdad de condiciones; que el principio constitucional de paridad no puede extenderse a la posibilidad de ocupar cargos específicos, y que el Congreso Local no podía ir más allá de lo dispuesto en la Constitución Federal para los órganos legislativos o de carácter plural, pues con ello desbordaría su competencia y atentaría contra otros principios democráticos fundamentales.

No suscribo ninguna de dichas afirmaciones.

A mi juicio la argumentación debió necesariamente partir del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género, previsto en los artículos 1º y 4º constitucionales³, así como en los

³ “**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.
[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“**Artículo 4o.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
[...].”

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015**

artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴; 1, 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵; así como 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶.

⁴ **“Artículo 2.**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

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

[...].”

“Artículo 3.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

⁵ **“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 por 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 y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.”

“Artículo 3.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

De dicho marco normativo y convencional deriva un deber de **igualdad sustantiva**, por el que no solamente están prohibidos los actos directa o indirectamente discriminatorios en contra de las mujeres, sino que es necesario además tomar medidas positivas adecuadas, incluyendo de carácter legislativo, para garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad con el hombre.

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁷, los Estados tienen la posibilidad implementar medidas especiales de carácter temporal tendientes a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, las cuales están llamadas a cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

⁶ **“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención 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.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

⁷ **“Artículo 4.**

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”

VOTO CONCURRENTES
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015

Ahora bien, este derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género se manifiesta en el ámbito de la política como el derecho de las mujeres a participar en la vida pública del país, cuyo contenido está determinado por los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸, I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer⁹, 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁰, así como 7 de la Convención sobre la

⁸ **Artículo 25.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Artículo 26.

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁹ **Artículo I**

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna."

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."

¹⁰ **Artículo 4.**

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

(...)

- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones."

Artículo 5.

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos."

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹¹, y comprende, entre otras cuestiones, el derecho de las mujeres a ser votadas a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

En la medida en que los derechos de participación política de la mujer se insertan en el contexto del derecho a la igualdad y no discriminación, su implementación requiere la adopción de medidas positivas tendientes a garantizar su pleno goce y ejercicio, así como de la implementación de medidas especiales temporales cuando sea necesario para obtener la igualdad de hecho en este terreno.

En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la recomendación general 23 sostuvo que:

15. (...) La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios

¹¹ **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, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

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;
c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015**

públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.”

Sin embargo, el concepto de paridad que se ha venido introduciendo principalmente a los sistemas político-electorales de América Latina¹², parece no identificarse con el concepto de medidas especiales de carácter temporal, sino que empieza a caracterizarse como una medida permanente, esencial para la legitimidad de la democracia. La idea de democracia paritaria se inserta así “en un proyecto cuya meta es la desarticulación cultural de los sexos en clave de asignación de roles [...] tanto en el espacio público como en el privado”¹³, lo que pasa necesariamente por el concepto de paridad electoral.

Así lo sostuvieron los gobiernos que participaron en la décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en el contexto de la CEPAL, de la cual emanó el Consenso de Quito, en el que se señala:

“[...] 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 en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.”

En este sentido, los gobiernos participantes convinieron:

“ii) *Adoptar* todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las

¹² Véase Piscopo, Jennifer M., “Rights, Equality, and Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America, EUI Working Paper RSCAS 2014/87.

¹³ Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado Democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007, p. 157.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

asignaciones presupuestarias, para garantizar la 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, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas ;

[...]

viii) Desarrollar 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;

Todo lo cual se reiteró en el Consenso de Brasilia, en el que se comprometieron a:

“d) *Promover* la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos. De la misma forma, crear mecanismos para sancionar el incumplimiento de las leyes en este sentido.”

En este sentido, considero que la descripción del principio de paridad que hace la sentencia, como la mera posibilidad de acceder a los órganos legislativos o de carácter plural, no es acorde con este entendimiento mucho más amplio de la paridad, como política encaminada a una participación igualitaria de la mujer en todos los ámbitos y a todos los niveles, y como condición necesaria para hacer realidad la igualdad sustantiva y fortalecer la democracia.

No puedo aceptar, como lo señala el fallo, que la participación igualitaria se satisfaga con el solo hecho de que las mujeres puedan participar paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentas municipales, bajo el argumento de que su voto al

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015**

interior del órgano tiene el mismo valor que el de los otros ediles, pues dicha postura pasa por alto el hecho de que ostentar el cargo de presidente municipal conlleva competencias ejecutivas específicas, mayor visibilidad en la vida pública, e incluso una mayor remuneración.

Ahora bien, el hecho de que la paridad constituya una meta para todos los ámbitos de la vida pública como una implicación necesaria del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género, no significa que el artículo 41 constitucional deba ser interpretado en el sentido de que ordena la paridad horizontal en la conformación de planillas para la elección de ayuntamientos, de manera que los partidos no puedan postular más de un 50% de candidatos del mismo género para ocupar el cargo de presidente municipal.

El citado precepto constitucional incorpora el principio de paridad de género para las candidaturas a legisladores federales y locales y si bien la interpretación que al respecto ha hecho el Pleno ha sido extensiva¹⁴, no ha llegado al grado de considerar que la paridad constituya un mandato que deba observarse en todas las candidaturas a cargos públicos.

A mi juicio, el texto expreso del artículo 41 constitucional no otorga un margen de interpretación que permita la introducción, por la vía jurisprudencial, de la paridad horizontal para la postulación de candidaturas a presidente municipal en los ayuntamientos.

¹⁴ En la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, relativas a la legislación del Distrito Federal, se extendió el concepto de paridad para darle efectividad más allá de la etapa de postulación de candidaturas; posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 se amplió el concepto de paridad a la conformación de los ayuntamientos.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015,
40/2015 Y 41/2015.**

Sin embargo, lo anterior no significa que las entidades federativas no puedan establecer sus propios mecanismos tendientes a la paridad. El artículo 41 constitucional contiene un mandato para la integración de las candidaturas a legisladores locales y federales; no una reserva competencial a la Federación en esta materia. Se trata de la medida mínima que debe prevalecer a nivel nacional para garantizar la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer en el ámbito político-electoral, sin perjuicio de que el legislador secundario pueda adoptar otras medidas encaminadas a ese fin.

Así, las legislaturas locales no sólo están facultadas sino obligadas a adoptar sus propios mecanismos para dar a las mujeres una participación cada vez mayor y más significativa en la vida pública de las entidades federativas, pero gozan de una amplia libertad de configuración para diseñar los mecanismos, los cuales en todo caso deben atender la realidad social imperante en su localidad.

En estas condiciones, si bien comparto la determinación relativa a calificar de infundado el concepto de invalidez en cuestión, lo hago por la sola razón de que la paridad horizontal en el ámbito municipal no constituye un mandato constitucional, sino que las entidades federativas, además de la paridad que deben garantizar en las candidaturas a diputaciones locales, deben adoptar las medidas legislativas adicionales que estimen convenientes para lograr la plena participación de las mujeres en la vida política y pública de los estados, pero sin que necesariamente deban ceñirse a un modelo específico.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA