



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-25/2020

**OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA
ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 236/2020,
PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE
BAJA CALIFORNIA¹, EN CONTRA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA.**

Ciudad de México, septiembre dos de dos mil veinte.

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON
FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE
LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL
ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 236/2020, A SOLICITUD DEL
MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ,
INTEGRANTE DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN.**

Del análisis integral de la demanda que originó la acción de inconstitucionalidad previamente identificada, se advierte que la parte promovente solicita la declaración de invalidez del decreto 85, mediante el cual se aprobó la

¹ En lo sucesivo PBC.

reforma y adición del artículo 27 BIS de la Ley Electoral de Baja California, publicado el veinticuatro de julio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de dicha entidad.

En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, integrante del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, dictado en la acción de inconstitucionalidad indicada al rubro, y en términos de lo dispuesto en artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN:

PRIMERO. Decreto impugnado. En el Periódico Oficial del Estado de Baja California, de veinticuatro de julio de dos mil veinte, se publicó el Decreto número 85, mediante el cual se aprobó la reforma y adición del artículo 27 BIS de la Ley Electoral de Baja California, al tenor de lo siguiente:

“[...]”

ARTÍCULO 27 BIS- *El Consejo General integrará un sistema de listas, una para mujer y otra para hombre respecto de las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se*



hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género.

(...)"

SEGUNDO. Temas con los que se relacionan los conceptos de invalidez. De la lectura integral al escrito de demanda, se advierte que el partido plantea conceptos de invalidez en relación con los siguientes temas:

Nº	Tema	Normas impugnadas
1	Violación al proceso legislativo.	Decreto 85 controvertido.
2	Sistemas de listas; una para mujer y otra para hombre, de manera que se garantice la paridad de género.	Artículo 27 BIS.

PRIMERO. Opinión sobre el concepto de invalidez planteado por el partido accionante. En este apartado, y en los casos que así proceda, esta Sala Superior emitirá la opinión sobre la procedencia o improcedencia de los conceptos de invalidez planteados por el partido político accionante.

1.1. Temas uno. Violaciones al proceso legislativo.

1.1.1. Conceptos de invalidez. El partido PBC alega una violación al proceso legislativo.

El PBC considera transgredidas las disposiciones contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política, así como los diversos 125, 126, 129 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California, porque en su concepto:

- a) Del análisis del acta levantada no se advierte que a través del decreto 85 se contemplara la adición del artículo 27 BIS de la Ley Electoral del Baja California.
- b) En ese sentido, no se debatió ni discutió ese aditamento del numeral en comento, pues no obstante que se trata de una reserva, todas las iniciativas de ley deben ser discutidas y debatidas.

1.2. Opinión. Al respecto, este órgano colegiado ha sostenido que los planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario, por estar vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, los cuales son ajenos a la materia electoral.

En efecto, una interpretación jurídica, armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución, permite concluir que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del



artículo 105 del mismo ordenamiento, se debe entender que las normas de carácter electoral son aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o alcaldías de la Ciudad de México.

En ese sentido, los planteamientos que quedaron enunciados en los que se aducen violaciones al proceso legislativo del que derivó la norma impugnada, no se consideran de índole electoral.

Por lo tanto, dichos aspectos no pueden ser materia de opinión por esta Sala Superior, por no tratarse de temas estrictamente electorales.

Similar criterio ha sostenido este órgano jurisdiccional al emitir diversas opiniones entre las que destacan recientemente SUP-OP-20/2020.

2. Tema dos. Sistemas de listas; una para mujer y otra para hombre, de manera que se garantice la paridad de género.

2.1. Concepto de invalidez.

Alega la parte promovente que, existe antinomia entre el artículo 27 y 27 BIS del Ley Electoral del Estado de Baja California, pues el primer

numeral refiere una lista y el segundo dos.

A decir de la parte promovente indica que existe una contradicción entre normas de la misma jerarquía que ocasiona incertidumbre jurídica.

Además, dice la parte accionante que, la normativa cuestionada no refiere de manera clara cómo se asignarán los representantes populares, ni cómo se integrarán dichas listas.

2.2. Opinión.

Esta Sala Superior considera que la porción normativa prevista en el artículo 27 BIS de la Ley Electoral de Baja California, consistente en que *“El Consejo General integrará un sistema de listas, una para mujer y otra para hombre respecto de las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género”* es conforme con la Constitución.

En efecto, la normativa mencionada intenta fortalecer la paridad de género; esto es, garantizar la asignación del cincuenta por ciento de los espacios a la participación de las mujeres, lo cual es acorde a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el pasado trece de abril de dos mil veinte.



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.

En la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA.”**² el

² Jurisprudencia de la Décima Época, con registro electrónico 2020760, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 71, octubre de 2019, tomo I, página 8, de contenido siguiente:

“Un análisis integral de los artículos 35, fracción II, 41, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a ser votado en una elección de diputaciones locales por el principio de mayoría relativa se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, no tiene el alcance normativo de proteger un lugar específico en las listas de candidatos de representación proporcional. Mientras que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, considerar que el derecho fundamental a ser votado bajo este principio electivo a su vez protege el acceso al poder público de ciertos individuos en particular, comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. En esta tesitura, las acciones para la asignación de diputaciones de representación proporcional que reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género sub-representado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental al sufragio pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa. Ciertamente, la implementación concreta de esas medidas correctivas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, ni de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho al voto pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa, un reajuste en este sentido no será inconstitucional por vulnerar la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental a ser votado de los candidatos de mayoría relativa que no resultaron ganadores por dicho principio electivo, no puede ser por sí mismo un argumento

Pleno de la nuestro máximo tribunal constitucional indicó que 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.

Abonó que, como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera, se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón prima facie que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por el diverso principio de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales."



Indicó que sobre ese tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte, sostuvo que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos y para tal efecto hizo referencia a datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Concluyendo que a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, ello no se ha traducido en candidaturas efectivas.

Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos, de tal forma que, aunque postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas, lo cual implica que se requieren acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, esto es, que las candidaturas sean efectivas y no el cumplimiento de una mera formalidad.

Sostuvo que esa demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la

necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

Afirmó que, de esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

Invocó que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sostuvo que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoció a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Sostuvo que, para el debido cumplimiento de dicho mandato, era 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, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

Abonó que, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, define a las acciones afirmativas como el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

También indicó que, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en el artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas.

En la recomendación general 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de la mujer en la vida pública.

De la relatoría anterior podemos decir que el principio de paridad es la medida para garantizar la igualdad

sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas, como en la integración de los órganos de representación.

Además, no se debe perder de vista que, el sistema de representación proporcional tiene como finalidad; garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, permitiendo que en ellos también se encuentren representados los partidos minoritarios, en tanto que, al haber alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo de la ciudadanía para conservar su registro, abanderan una corriente de pensamiento, la cual debe ser escuchada y participar en la toma de decisiones legislativas.

Sin embargo, en este sistema no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos en tanto que son éstos como entidades de interés público los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan y que al estar representados por mismo número de mujeres que de hombre garantizan la representación más real del México en que vivimos.

Por lo que, resultan infundados los argumentos tendentes a evidenciar que la elaboración listas de mujeres y de hombre que garanticen la paridad de género vulnera el voto activo y pasivo consagrado en el artículo 35 constitucional, pues al ser las listas un mecanismo para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, válidamente puede



privilegiarse un criterio de paridad de género, pues en este caso la voluntad ciudadana se respeta en la medida en que a cada partido le son asignadas curules atendiendo a su representatividad.

Esto es, contrario a la manifestación de inconstitucionalidad de la porción normativa de Baja California, esta es una media sustancial que protege la paridad, regulada en nuestra Constitución.

Además de lo anterior, los planteamientos de inconformidad, referentes a que la adición del artículo 27 bis, genera una antinomia con el diverso 27, ambos de la Ley Electoral, al indicar el último numeral la creación de una lista y el segundo precisar que deben ser dos; una lista de hombres y una de mujeres, no constituyen una cuestión propiamente constitucional que impliquen la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de la norma fundamental, sino que atañen a una cuestión de legalidad.

Ello es así, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro **“CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE**

CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO",³ indicó que, lo que propiamente es una cuestión constitucional para efectos del ejercicio de control de constitucionalidad, es la confrontación entre dos normas secundarias, tal problema conlleva, en principio, una cuestión de legalidad, debido a que en el fondo la cuestión a dilucidar se dirime determinando cuál es la debida aplicación de la ley al caso concreto, lo que en ningún modo implica un asunto de contraste constitucional.

Respecto al último tema, esta Sala Superior determinó un criterio similar en la opinión SUP-OP-18/2020.

TERCERO. Conclusión. En virtud de lo expuesto, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior,

CONCLUYEN:

PRIMERO. No se emite opinión en relación con el concepto de violación vinculados al proceso legislativo, dado que no corresponden a la clasificación de normas generales en materia electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se considera constitucional el precepto cuya invalidez reclama el Partido de Baja California.

³ Jurisprudencia P./J. 22/2014.



Emiten la presente opinión las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente opinión se firmó electrónicamente.

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