

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1499/2018

RECORRENTE: EMMANUEL GOVEA DÍAZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ANGEL FERNANDO PRADO LOPEZ

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **revocar en lo que fue materia de impugnación**, la sentencia emitida por la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León¹, en el juicio con clave de expediente SM-JDC-774/2018.

I. ANTECEDENTES²

1. Jornada electoral. El primero de julio tuvo verificativo la jornada electoral, para elegir a los integrantes del Ayuntamiento de Santa María del Río, en el estado de San Luis Potosí.

2. Cómputo Municipal. El cuatro de julio, el Comité Municipal Electoral de Santa María del Río, del Consejo Estatal Electoral y

¹ En adelante Sala Regional, Sala Monterrey o Sala responsable.

² Todas las fechas citadas corresponden al año en curso, salvo precisión en contrario.

de Participación Ciudadana de San Luis Potosí³ realizó el cómputo de la elección, declaró su validez y entregó la constancia de mayoría a la planilla postulada por el Partido Revolucionario Institucional⁴.

3. Asignación de regidurías de representación proporcional.

El ocho de julio, el Consejo local llevó a cabo la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional para integrar el ayuntamiento de Santa María del Río, en San Luis Potosí.

4. Impugnación local. En contra de la determinación precisada en el párrafo anterior, Román Huerta Sifuentes, en su carácter de candidato a primer regidor a dicho Municipio postulado por MORENA, promovió juicio ciudadano local ante el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí⁵.

5. Resolución del Tribunal local. El diecisiete de agosto, el Tribunal local dictó sentencia en el expediente TESLP-JDC-48/2018, en la que confirmó la asignación controvertida.

6. Impugnación ante la Sala responsable. En contra de la sentencia dictada por el Tribunal local, el referido promovente presentó juicio ciudadano ante la Sala Regional Monterrey.

7. Resolución impugnada. El veinticuatro de septiembre, la Sala Regional Monterrey emitió sentencia en el expediente SM-JDC-774/2018, en el sentido de revocar la resolución dictada por el Tribunal local y en plenitud de jurisdicción asignó las regidurías de representación proporcional, realizando un ajuste para cumplir con

³ En lo sucesivo, Consejo local.

⁴ En adelante, PRI.

⁵ En lo subsecuente, Tribunal local.

la paridad de género, mediante el cual determinó afectar el lugar que en principio le correspondería a Emmanuel Govea Díaz (aquí recurrente) el candidato a regidor del Partido Acción Nacional⁶, para otorgárselo a Eloísa Araceli Grimaldo García, candidata por el mismo partido y quien ocupaba el tercer lugar de la lista.

8. Recurso de reconsideración. En contra de la sentencia señalada, candidato a regidor plurinominal postulado por el PAN Emmanuel Govea Díaz, interpuso recurso de reconsideración.

9. Turno. Una vez recibido el expediente en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta, determinó su integración asignándole la clave SUP-REC-1499/2018, y ordenó turnarlo a su Ponencia para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷.

10. Sustanciación. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora radicó, admitió el recurso de reconsideración y declaró el cierre de instrucción, dejando los autos en estado de resolución; y,

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. Esta Sala tiene competencia exclusiva para resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey, para resolver un diverso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁸

⁶ En adelante PAN.

⁷ En lo sucesivo, Ley de Medios.

⁸ Con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2.2 Procedencia. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación.

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito. En él se hace constar el nombre del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para ello, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basa su impugnación, los agravios que causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados, se ofrecen pruebas y se hace constar la firma autógrafa del recurrente.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso oportunamente, ya que la sentencia impugnada se emitió el día veinticuatro de septiembre, mientras que el escrito recursal se presentó el veintisiete posterior, ante la Sala Regional Monterrey, por lo que resulta evidente que se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General de Medios.

c) Legitimación. Por cuanto hace a los sujetos de Derecho legitimados para promover el recurso de reconsideración, en el artículo 65 de la Ley de Medios, se prevén a los partidos políticos y, en determinados casos, sólo por excepción, a los candidatos.

A fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución

186, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 61 de la Ley de Medios.

federal, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, se deben tener como sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración, aquellos que tuvieron el carácter de candidatos a un cargo de elección popular, cuando se les genere una afectación a sus derechos político-electorales, con el objeto de garantizar a los ciudadanos una protección amplia a sus derechos fundamentales, pues esas normas se deben interpretar extensivamente y potenciar el derecho subjetivo de acceso a la tutela judicial efectiva⁹.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, el ciudadano ahora recurrente, está legitimado para interponer el recurso de reconsideración, ya que, a través de la sentencia impugnada, le fue retirado el lugar que había obtenido como regidor por el principio de representación proporcional, al ocupar el segundo lugar de la fórmula del PAN.

d) Interés Jurídico. El promovente tiene interés jurídico para interponer el presente recurso de reconsideración, porque aduce que la sentencia impugnada le causa agravio, ya que, si bien no compareció ante la Sala Regional, se advierte una afectación directa a su esfera de derechos, en atención a la modificación que realizó la responsable en la asignación de regidurías.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de reconsideración identificado al rubro.

⁹ Jurisprudencia 3/2014: “LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN”.

f) Presupuesto especial de procedencia. Se satisface la exigencia en cuestión por lo siguiente.

Se cumple el requisito especial de procedencia, porque la Sala Regional Monterrey realizó ajustes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, a partir de una interpretación directa del mandato constitucional de paridad de género.

Es decir, la Sala Regional adoptó un criterio en relación con el alcance del principio constitucional de paridad de género, en el sentido de que comprende la exigencia de adoptar las medidas necesarias para que se logre una paridad sustantiva en la integración de los órganos de gobierno¹⁰.

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

Dicho estudio incluyó la aplicación de normas constitucionales y convencionales, a fin de justificar su acción afirmativa en favor de la paridad de género¹¹.

¹⁰ Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro “**INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN**”. Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 329, número de registro 164023.

¹¹ La Sala responsable establece que realiza la reasignación de las regidurías para cumplir con la paridad de género, con base en lo dispuesto en los artículos 1º, 4º y 41 de la Constitución; 4º, inciso f, así como 7º, inciso h, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); 1º, 2º, incisos a) y c), 3º y 4º de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.

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

Al respecto, cabe destacar que esta Sala Superior ha conocido de diversas controversias relacionadas con la interpretación directa del principio de paridad de género reconocido en el artículo 41 de la Constitución, cuando ello supone definir su alcance normativo¹².

2.3 Estudio de fondo

a) Razones de la Sala Monterrey

En el caso concreto, el recurrente controvierte la resolución de la Sala Regional Monterrey que, en esencia, revocó la determinación del Tribunal local y, en plenitud de jurisdicción, realizó la asignación de regidurías de representación proporcional en el Ayuntamiento de Santa María del Río, San Luis Potosí.

Ello porque la Sala responsable estimó que el Tribunal local no verificó correctamente en el procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional, los límites de sobre y sub representación, de acuerdo con los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal electoral.

De ahí que la Sala responsable determinó revocar la resolución impugnada, porque este Tribunal ha sustentado que la revisión del límite de sobre representación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación, y el estudio de la sub representación se

¹² Véanse las sentencias de los asuntos SUP-REC-3/2017, SUP-REC-1279/2017 y SUP-REC-420/2017.

efectúa, sólo al concluir el procedimiento, realizando, de ser necesario, los ajustes respectivos.

Por tanto, en plenitud de jurisdicción la Sala responsable realizó el procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional.

Así, atendiendo a la observancia de los límites constitucionales de representación indicó que tanto al PRI como a MORENA, no era viable otorgarles alguna asignación de regiduría por representación proporcional, en virtud de que sobrepasarían su límite de sobre representación.

Finalmente, la Sala responsable determinó que el ayuntamiento en cuestión no se encontraba integrado de manera paritaria, al observar que la conformación de representación proporcional quedó integrada por cinco hombres y tres mujeres.

En ese sentido, de manera oficiosa, realizó los ajustes respectivos señalando que la sustitución por motivo de género debía realizarse de forma invertida al orden de las asignaciones, por lo que en el caso debería comenzarse por el partido político que recibió una regiduría por resto mayor al final de las asignaciones.

Por lo expuesto, realizó el ajuste al PAN por ser a quien se le asignó la última regiduría, para otorgársela a una fórmula de género femenino, quitando la que le correspondería al aquí recurrente, y asignándola a la candidata de la tercera fórmula encabezada por Eloísa Araceli Grimaldo García, quedando la integración del Ayuntamiento de Santa María del Río, San Luis Potosí conformada por cuatro hombres y cuatro mujeres.

b) Síntesis de agravios

De manera medular, el recurrente expone los siguientes motivos de inconformidad:

- Que la Sala responsable no debió modificar las listas de representación proporcional presentadas por el PAN, ya que tal modificación se realizó sin que se hubiere presentado medio de impugnación alguno sobre el registro y la conformación paritaria de dicha lista. Además de que el PAN garantizó la paridad de género en la postulación y registro de candidaturas para integrar el ayuntamiento de Santa María del Río.
- Señala que se le vulneran sus derechos previstos en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se vulneran los derechos de votar y ser votado.
- Indica que la integración de las planillas de mayoría relativa y las listas de representación proporcional para la elección municipal en el estado de San Luis Potosí, se realizaron conforme a la legislación electoral vigente y en lo que mandata la Constitución General. Asimismo se atendió a lo dispuesto en los lineamientos de paridad de género en la postulación de candidatos expedidos por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para regular y orientar el registro y aprobación de las candidaturas.
- Señala que el ajuste de paridad es un aspecto novedoso introducido por la Sala responsable, que deja en estado de indefensión y vulnerando el principio de certeza jurídica. Ello, porque de sostenerse el criterio de la Sala Monterrey, bastaría con presentar una lista de fórmulas de regidurías de representación proporcional, sin que en ella sea necesaria una prelación.

- Asimismo, considera que de seguir el criterio de la Sala Monterrey “de abajo hacia arriba”, si por ello se entiende que se ajuste la lista del partido que tenga mayor votación para la asignación de una regiduría por resto mayor, aritméticamente ello debería recaer en el Partido de la Revolución Democrática. En consecuencia, el ajuste de paridad en la lista debe hacerse en dicho partido.

Ahora, si el ajuste se debe dar entre los partidos que cuentan con un “empate” en regidurías asignadas, y siguiendo el criterio utilizado por la Sala responsable, considera que el ajuste debe recaer en el Partido Verde Ecologista de México.

c) Cuestión previa

Esta Sala Superior, advierte que la sentencia impugnada, únicamente se controvierte respecto de la última etapa de asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional, es decir, el apartado relativo **al ajuste para cumplir con el principio de paridad de género.**

En ese sentido, este órgano jurisdiccional se avocará al análisis de dicho acto, **dejando intocadas** el resto de las consideraciones de la Sala Monterrey, en tanto no son materia de la *litis* en el presente procedimiento.

d) Tesis de la decisión

Esta Sala Superior estima que en esencia, los motivos de disenso expuestos por el recurrente son fundados, en atención a que en efecto, la Sala Monterrey de manera errónea e injustificada, introduce el ajuste de paridad de género, provocando vulneración

al principio de certeza jurídica, así como al derecho de autoorganización de los partidos políticos.

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

Sobre esta cuestión, se considera que el mandato de postulación paritaria no se traduce en una exigencia absoluta ni automática – es decir, un enunciado formulado como regla y aplicado mecánicamente– de que los órganos de gobierno se conformen de manera paritaria entre los géneros, de modo que en cualquier momento las autoridades electorales deban adoptar las medidas para satisfacerla.

De esta manera, sería válido que las autoridades legislativas, administrativas o jurisdiccionales adopten una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional, orientada a que los órganos de gobierno estén integrados paritariamente, la cual encontraría justificación en el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y en la correlativa obligación de garantía a cargo de las autoridades electorales.

Sin embargo, para que la implementación de ese tipo de reglas esté constitucionalmente justificada deben adoptarse – necesariamente– en la etapa de preparación de la elección, o bien, antes, a fin de que se respeten los principios

constitucionales de certeza y seguridad jurídica, considerando que estas reglas tienen incidencia en el derecho de autoorganización de los partidos políticos y en la expectativa generada hacia los y las candidatas que se postulan en las listas de representación proporcional.

Si se admite la inclusión de esa regla después de que tiene lugar la jornada electoral, se actualiza una afectación desproporcionada a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, los cuales tienen una especial importancia en la materia electoral en cuanto principios institucionales del orden jurídico.

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

Esta Sala Superior considera que la sentencia de la Sala Regional parte de una premisa normativa incorrecta al sostener que el principio de paridad de género –el cual se deduce del artículo 41 constitucional– se traduce en un mandato –de aplicación estricta– en el sentido de que los órganos de gobierno deben estar integrados –necesariamente– de manera paritaria entre los géneros.

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

El mandato de igualdad y no discriminación por motivos de género, previsto en el párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución, debe entenderse a partir del reconocimiento de la situación de exclusión sistemática y estructural en la que se ha colocado a las mujeres de manera histórica en todos los ámbitos, incluyendo el político¹³.

Esa lectura del principio de igualdad y no discriminación en contra de las mujeres se ha materializado en los artículos 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁴; y 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁵.

Asimismo, otra perspectiva del principio de igualdad y no discriminación por razón de género en el ámbito político se concreta en el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con

¹³ En ese sentido, distintos Estados han admitido el contexto adverso que han tenido que enfrentar las mujeres y se han comprometido a adoptar una multiplicidad de medidas orientadas a su empoderamiento. Esa situación se ha reconocido en diversos instrumentos internacionales de los que se derivan pautas orientadoras que abonan a una adecuada comprensión de la prohibición de discriminación por razón de género. A manera de ejemplo, en el artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana se manifiesta que “[l]os Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”. Asimismo, en el párrafo 19 del Consenso de Quito se rechaza la violencia estructural contra las mujeres, la cual ha supuesto un “obstáculo para el logro de la igualdad y la paridad en las relaciones económicas, laborales, políticas, sociales, familiares y culturales, y que impide la autonomía de las mujeres y su plena participación en la toma de decisiones”.

¹⁴ La disposición convencional referida establece que: “[e]l derecho de toda Mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación [...]”.

¹⁵ Los preceptos señalados disponen lo siguiente:

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

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

los hombres, de conformidad con los artículos 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁶; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁷; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer¹⁸.

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

Por tanto, se advierte la trascendencia de la paridad de género para garantizar una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, incluyendo el político-electoral, lo cierto es que propiamente no se desprende un mandato en el sentido de que todos los órganos de gobierno deben estar conformados –de

¹⁶ A continuación, se establece el contenido de los preceptos convencionales precisados: “Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

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; [...]”.

¹⁷ El precepto convencional de referencia establece lo siguiente: “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, **garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres**, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y **ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales** [...]” (énfasis añadido).

¹⁸ En las disposiciones señaladas se establece lo siguiente: “Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. Artículo III. Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

manera necesaria, inmediata e incondicional– por el mismo número de hombres y mujeres y que, por tanto, en todo momento se deben implementar medidas para asegurarlo.

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

La garantía de dicho derecho se satisface mediante la existencia de las condiciones necesarias para que las mujeres también puedan acceder a los mismos, logrando que el género deje de ser un factor determinante para tal efecto.

Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha establecido que la “Convención [sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer] requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”¹⁹.

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

De acuerdo con lo anterior, esta Sala Superior no comparte la premisa normativa de la que parte la Sala responsable, consistente en que el principio constitucional de paridad de género

¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.

necesariamente debe trascender en una conformación paritaria de los órganos de gobierno, y ello la autorice a modificar la asignación de regidores oficiosamente, como acción afirmativa para lograr la paridad.

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

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

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

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

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

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

Esta Sala Superior, en la sentencia SUP-REC-1176/2018 y acumulados, consideró que era constitucional que se previera una regla de ajuste para lograr la integración paritaria del Congreso de la Ciudad de México, para la cual se ajustaban las asignaciones de los partidos políticos empezado por quien recibió el menor porcentaje de votación y continuando en orden ascendente. Al respecto, se consideró que se trataba de un parámetro objetivo y razonable.

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

e) Caso concreto

Como punto de partida, se tiene por acreditado que la regla de ajuste se dispuso por la Sala Regional para el caso específico de la designación de regidurías del ayuntamiento de Santa María del Río, San Luis Potosí, de manera posterior a la celebración de la jornada electoral, de manera oficiosa.

Así es posible constatarlo en la sentencia impugnada, que de manera textual señala: *se considera que cuando ante esta Sala se*

*impugne, como en el caso, los resultados de la elección de integrantes de un ayuntamiento, **procede de oficio examinar si la autoridad electoral atendió o no al principio de paridad**, con el fin de garantizar de manera efectiva la igualdad sustantiva, como una medida reforzada para vigilar el cumplimiento de dicho principio en la integración de los órganos de representación.*

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

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

En adición a lo anterior, en la Ley Electoral de San Luis Potosí, no se prevé un ajuste de paridad al momento de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, ya que éste debe realizarse al momento de la postulación. Así se prevé en el artículo 422, fracción VI que a la letra dice:

ARTÍCULO 422.

[...]

VI. La asignación de las regidurías de representación proporcional se hará en favor de los candidatos a regidores registrados en las listas por el principio de representación proporcional que hayan

sido postuladas por los partidos, y por el candidato independiente, que tengan derecho a las mismas, según lo establecido por la presente Ley, y la Ley Orgánica del Municipio Libre, atendiendo el orden en que hubiesen sido propuestos;

Como se observa, en la ley local, no se contempla el ajuste de paridad de género al momento de la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional, sino que la asignación es por orden de prelación de las listas.

En ese sentido, la resolución de la Sala responsable en el punto controvertido resulta inadecuado ya que, alterar el orden de prelación de las listas de representación proporcional para ajustar la paridad en la integración de un congreso local puede hacerse siempre y cuando exista una norma que así lo permita.

Por tanto, si en San Luis Potosí no existe asidero legal que faculte a la autoridad electoral para alterar el orden de prelación de las listas registradas por el principio de representación proporcional, se compromete la certeza y la seguridad jurídica indispensable en todo proceso electoral, que implica que todos los actores inmersos en la contienda conozcan las reglas bajo las cuales serán realizadas las asignaciones por ese principio y el impacto que los votos obtenidos tendrán en ello.

Tal como se señaló en el diverso precedente, **SUP-REC-934/2018** (mediante el cual se resolvió la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas del Congreso de la Unión) que *la postulación de candidaturas constituye la etapa del procedimiento electoral en la que se sientan las bases del mandato constitucional de hacer realidad el principio de igualdad y paridad*

reconocido en los artículos 1, 4 y 41, de la Constitución General de la República.

En este sentido, se dijo que: la conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular se logra por medio de medidas legislativas, administrativas y jurisdiccionales que en su momento se implementaron para instrumentar la paridad, así como a partir del voto ciudadano, ya que, una vez que se ha garantizado la postulación paritaria de las candidaturas, es el electorado quien elige las opciones de su preferencia.

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

Por tanto, resultan sustancialmente fundados los planteamientos del recurrente.

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

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

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

De esta manera, dicha autoridad electoral debe valorar los avances y resultados que se han alcanzado hasta este momento, con las medidas implementadas en la legislación y en sede administrativa, en relación con el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular en el estado, para identificar las insuficiencias que se deben atender.

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

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

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

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

Por ejemplo, el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur adoptó –de manera adicional a las medidas previstas en la legislación– lo siguiente: *i)* la exigencia de que las listas de representación proporcional estuvieran encabezadas por una fórmula de mujeres, y *ii)* considerando el mandato de postulación paritaria desde la dimensión horizontal, se dispuso que de los cinco ayuntamientos al menos tres estuvieran encabezados por mujeres. Al respecto, cabe destacar que con apoyo en las medidas señaladas se contribuyó a que la actual conformación del Congreso estatal sea de diez hombres y once mujeres²⁰.

Por su parte, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana, adoptó como medida afirmativa que, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, la lista debía encabezarse por una fórmula integrada por mujeres²¹. Cabe destacar que el Congreso de Morelos quedó integrado por catorce diputadas y seis diputados.

Finalmente, a nivel federal, el Instituto Nacional Electoral aprobó lineamientos para la postulación paritaria en el Congreso

²⁰ Esta información puede consultarse en el siguiente vínculo: <http://www.cbcs.gob.mx/DIPUTADOS/diputados.php>

²¹ De conformidad con el acuerdo IMPEPAC/CEE/122/2018.

federal²². Estas medidas consistieron en: *i)* la lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional debía estar encabezada por una fórmula de mujeres; *ii)* al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional debían encabezarse por fórmulas de un mismo género; *iii)* la primera fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se presente por cada entidad federativa debía ser de género distinto al de la segunda, y *iv)* de la totalidad de las listas de candidaturas a senadurías por mayoría relativa por entidad federativa, la mitad debía estar encabezada por mujeres.

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

Asimismo, en la Ciudad de México el legislador adoptó una medida afirmativa de resultado para la integración paritaria del Congreso local. Esta medida se aplicaría en caso de que, una vez asignadas las curules por el principio de representación proporcional, se advierta que la integración no es paritaria. En ese caso, los incisos i) y j) del artículo 26 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establecen el procedimiento a seguir para hacer los ajustes necesarios tendentes a obtener una integración paritaria.

De esta manera, con base en el alcance del principio constitucional de paridad de género definido en esta sentencia y

²² Dentro del acuerdo INE/CG/508/2017, aprobado el 8 de noviembre de 2017, el cual fue convalidado por esta Sala Superior.

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

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

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

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

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

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

4. Efectos

Con base en las consideraciones, esta Sala Superior **revoca**, únicamente en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada en el expediente SM-JDC-774/2018, para los efectos siguientes:

1. Se **revoca** la constancia de asignación de regiduría de representación proporcional que –en su caso– se hubiese otorgado a la fórmula encabezada por Eloísa Araceli Grimaldo.
2. Se **vincula** al Comité Municipal Electoral de Santa María del Río del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que de manera inmediata, revise los requisitos de elegibilidad de los candidatos a ocupar el cargo de regidores por el principio de representación proporcional, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Regional Monterrey, y expida las constancias de asignación en los términos de ley.
3. Adicionalmente, **se ordena** al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí que: 1) de manera inmediata, realice un análisis sobre la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos

cargos de elección popular en condiciones de igualdad, y 2) emita, antes del inicio del siguiente proceso electoral, el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular.

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

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se revoca, en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el expediente SM-JDC-774/2018.

SEGUNDO. Se **vincula** al Comité Municipal Electoral de Santa María del Río del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que proceda en los términos precisados en el apartado de efectos de la presente ejecutoria.

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

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

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

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, **por mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REC-1499/2018.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11, del Reglamento Interno, de este Tribunal Electoral, los

suscritos formulamos voto particular, toda vez que diferimos de la conclusión que llevó a la sentencia indicada.

La posición mayoritaria consideró, en esencia, que la configuración de las regidurías de representación proporcional en el municipio de Santa María del Río, San Luis Potosí, no debe estar conformada paritariamente, sino que la garantía de ser postuladas en una proporción del cincuenta por ciento con los hombres es suficiente para asegurar el derecho de participación política de las mujeres.

Coinciden en que la resolución de la Sala Regional que reasignó una regiduría a favor de una mujer, reduciendo el margen de diferencia entre ambos géneros en la conformación del ayuntamiento mencionado, violentó los principios de certeza y seguridad jurídica, pues no fundó adecuadamente la decisión, a la par de que realizó un ajuste que no se encontraba previsto con anterioridad a su aplicación y que carece de parámetros objetivos y razonables que se implementaran a todos los partidos políticos. Además, concluyen que la decisión de la Sala Monterrey vulnera el derecho de autodeterminación del Partido Acción Nacional como instituto político.

Por tanto, consideran que no debió haberse modificado la asignación realizada por el organismo público local, pues, a su juicio, la regidora de la tercera fórmula de la lista no contaba con un mejor derecho para ser designada y, con ello, reducir la disparidad entre hombres y mujeres en la integración del ayuntamiento referido.

Diferimos de la decisión mayoritaria, pues estamos convencidos de que los principios involucrados en la observancia de la paridad

de género cuentan con una jerarquía tal que permiten a las autoridades electorales realizar los ajustes necesarios para garantizar que el género femenino no se encuentre subrepresentado, con independencia del establecimiento previo de disposiciones expresas en la normatividad local.

Lo anterior toda vez que el mandato constitucional de no discriminación por razones de género contenido en el artículo 1º de la Constitución Federal, así como lo dispuesto por el artículo 41 del mismo ordenamiento jurídico, permiten concluir que la maximización de los derechos políticos de la mujer es una de las obligaciones fundamentales tanto de los partidos políticos, como de las autoridades.

Esto cobra relevancia al considerar las obligaciones del Estado mexicano en el ámbito internacional, especialmente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizadas por la comisión Económica para América Latina y el Caribe, en las que se suscribió el Consenso de Quito, entre otras, las cuales lo vinculan a la implementación de medidas significativas para lograr la igualdad real y sustantiva mediante la integración efectiva de los órganos gubernamentales y colegiados, en vez de reducir la participación política de la mujer a la mera postulación política.

Por tanto, nos separamos de la postura mayoritaria porque consideramos que, en el caso concreto, no se puede soslayar la integración del ayuntamiento de Santa María del Río con una subrepresentación del género femenino, máxime al existir criterios

de este Tribunal, así como tratados internacionales, que facultan la reasignación de regidurías en consideración con el género al que pertenecen, con la intención de alcanzar la igualdad sustantiva.

En ese orden de ideas, como anticipamos, el artículo 1º de la Constitución Federal prohíbe toda discriminación motivada, en concreto, por el género, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por su parte, el artículo 41, Base I, de la Carta Magna prevé la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas que garanticen la paridad entre los géneros. El mismo dispositivo establece como obligación de tales institutos contribuir a la participación política de la mujer, garantizando la paridad entre los géneros en las candidaturas.²³

Asimismo, este Tribunal Electoral ha mantenido su compromiso con la generación de criterios que maximicen la participación de la mujer en la vida política nacional mediante el refuerzo constante de la progresividad de los derechos políticos.²⁴ Ello como parte de

²³ Si bien es cierto que el artículo 41, base I, segundo párrafo de la Constitución Federal hace mención exclusivamente a la postulación de candidaturas para las legislaturas federales y locales, los criterios de esta Sala Superior han ampliado dicha obligación para pugnar por la igualdad sustantiva en la integración de los órganos colegiados.

²⁴ Dichos criterios se encuentran recogidos en las jurisprudencias y tesis cuya clave y rubro se enlistan enseguida, mismas que pueden consultarse en el sitio oficial de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este Tribunal Electoral, en la dirección electrónica <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>:

○11/2018: PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

○36/2015: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA.

○6/2015: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

○LXXVIII/2016: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

su compromiso, y el del Estado mexicano, para incentivar la igualdad sustantiva de la mujer, así como el ejercicio del poder de forma paritaria.

Lo anterior lleva a concluir, necesariamente, que las decisiones de esta Sala Superior, el resto de las autoridades electorales, y los instrumentos normativos involucrados, deben promover la detentación efectiva de los cargos públicos en favor de las mujeres, y no limitar su participación a la simple postulación electoral. Es decir, deben tomarse las medidas necesarias para velar por el estricto cumplimiento y materialización de las medidas encaminadas a estimular la participación política femenina y no, como es el caso de la postura mayoritaria, limitar su ejercicio a la simple postulación, sin concretizar el espíritu de tales medidas en la conformación de los órganos públicos.

Entonces, el caso de Santa María del Río plantea una problemática especial, pues a pesar de que no existiera disposición normativa expresa ni anterior que determinara el ajuste de las regidurías en atención a la paridad de género, ello no es óbice para implementar mecanismos encaminados a materializar la igualdad sustantiva y a cumplir cabalmente con las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en la materia.

En ese orden de ideas, compartimos la postura de la sentencia mayoritaria en cuanto a que se ordene al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí que emita, antes del inicio del próximo proceso electoral, todos aquellos actos jurídicos que garanticen el mandato previsto en el artículo 41 constitucional, de paridad sustantiva, que permitan una

○XXVI/2015: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

auténtica integración paritaria, pues estamos convencidos de que ello reforzará las medidas para lograr la igualdad sustantiva.

Coincidimos también con la decisión de dar vista, a los organismos públicos locales del resto de las entidades federativas; sin embargo, sostenemos que la difusión de este punto de la sentencia en específico debe realizarse, igualmente, a los tribunales electorales locales, pues son quienes, en primera instancia, deben conocer de las impugnaciones interpuestas contra las actuaciones de aquellos.

Ahora bien, no obstante lo establecido en el punto interior, no compartimos el resto de las consideraciones planteadas en la sentencia. Ello se debe a que estamos ciertos de que, en el caso concreto, los ajustes correspondientes pueden llevarse a cabo en este momento, con independencia de que no se hayan aprobado criterios normativos previos en el sentido de ajustar la conformación del ayuntamiento, por razón de género.

En efecto, los mecanismos compensatorios constituyen directrices orientados a alcanzar la igualdad material, de modo que mujeres y hombres puedan alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada. Para lograrlo, es necesario establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un piso igualitario, y desplegar sus atributos y capacidades.

De ahí que, es obligación de toda autoridad velar por la vigencia y efectividad de los derechos humanos, entre ellos el de igualdad, a fin de no incurrir en prácticas discriminatorias estructurales o, en su caso, institucionales. Ello, en términos de lo establecido por el artículo 1° de la Constitución Federal y de los tratados signados por México.

Es por ello que, para la integración del ayuntamiento que nos ocupa, las autoridades electorales debemos velar por el cumplimiento del principio de igualdad desde una perspectiva de género que sea efectiva para lograr la igualdad sustantiva, y que no se limite a la postulación paritaria.

En específico, el motivo de nuestro disenso se basa en que, como lo determinó la Sala Regional, la autoridad local debió haber implementado un mecanismo que reparara la notoria subrepresentación del género femenino para alcanzar la igualdad sustantiva en la integración del ayuntamiento, a pesar de no estar previsto en la normatividad local. Ello, pues estamos convencidos de que existen condiciones jurídicas y materiales suficientes para cumplir con ese mandato constitucional, así como con las obligaciones que en la materia confieren diversos instrumentos internacionales.

Para contextualizar lo anterior, haremos referencia a diversos instrumentos internacionales que reflejan el grado de compromiso con el que deben actualizar las autoridades en la consecución de la igualdad sustantiva.

Por un lado, la declaración de Atenas de 1992 reconoce que la igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones; el acceso de las mujeres los mismos derechos formales que los hombres, entre ellos, el de presentarse a elecciones en puestos elevados de la administración pública, reconociendo que un sistema democrático debe asegurar una participación igual de la ciudadanía en la vida pública y política.

En ese orden de ideas, los artículos 4° y 6° de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer²⁵ en relación al 1°, 2°, y 7°, incisos a) y b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁶ establecen la prohibición de discriminarles por el sólo hecho de serlo, a través del menoscabo, anulación o restricción del goce de sus derechos humanos y fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, cultural o cualquiera otra.

Para ello, los Estados parte se comprometen a establecer políticas encaminadas a eliminar la discriminación en la vida política y pública en contra de la mujer, garantizando su participación en la formulación de políticas públicas gubernamentales, en su ejecución y en la ocupación y ejercicio de cargos públicos en todos los planos gubernamentales.

En ese sentido, como el proyecto de la mayoría lo reconoce, incluso en el Consenso de Quito ha centrado el objetivo de la paridad en alcanzar la igualdad en el ejercicio de poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación representación social y política, como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Para lograrlo, el Estado mexicano se comprometió al establecimiento de medidas de acción de carácter permanente que son necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en el desempeño de los cargos públicos, lo que también es recogido en el proyecto de la mayoría.

²⁵ Conocida como Convención de Belem do Pará.

²⁶ Referida como CEDAW, por sus siglas en inglés.

Por lo que hace al Consenso de Brasilia, se reafirmó que la paridad es una condición determinante de la democracia, y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad. Su objeto es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política, e incluso en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales.

Por otra parte, el Consenso de Santo Domingo, precisa en los numerales 21 y 101 que la igualdad de género debe convertirse en un eje central y transversal de toda la acción del Estado, ya que es un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo participativo e inclusivo.

Este Consenso establece que para garantizar la igualdad de género debería, entre otras cuestiones, asegurar el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado.

De lo anterior se advierte la obligación a las autoridades de adoptar medidas que garanticen el desempeño efectivo de los cargos públicos de las mujeres mediante la participación activa en la conformación de los órganos y en la toma de decisiones políticas.

En ese sentido, diferimos del criterio mayoritario en cuanto a calificar los anteriores dispositivos como orientadores, pues se trata de instrumentos jurídicos de jerarquía constitucional que obligan a la implementación de medidas idóneas para el acceso al cargo de las mujeres, y en este caso justifican el ajuste de las regidurías en Santa María del Río. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal.

De ahí que no compartimos la consideración de la mayoría del Pleno de esta Sala Superior al asegurar que es inválido realizar los ajustes pertinentes por no haberse formulado algún instrumento normativo que previera, con antelación, los ajustes requeridos en la asignación de las regidurías por razón de género, y que, a pesar de coincidir en que se le ordene la emisión de la normatividad pertinente con antelación al inicio del próximo proceso electoral, estimamos que debió confirmarse la sentencia impugnada. Esto pues, como acertadamente lo consideró la Sala Regional, los tratados internacionales son parte de la Ley Suprema de la Unión, de forma tal que anteceden y prevalecen sobre las disposiciones reglamentarias.

En ese sentido, estamos convencidos de que deben aplicarse medidas compensatorias que tiendan a la igualdad sustantiva en la integración de regidurías, concretamente en el de Santa María del Río, a pesar de que la normatividad del estado de San Luis Potosí no establezca algún precepto que así lo disponga, o que no se hayan realizado acuerdos o establecidos lineamientos en la materia. Ello, pues, como ha quedado plasmado, se trata de una

obligación constitucional y convencional establecida para todas las autoridades, y los partidos políticos.

Es por ello que también diferimos del proyecto de la mayoría en cuanto a que asegura que se vulnera el principio de autodeterminación de los partidos políticos. Esto obedece a que los principios relacionados con el establecimiento de medidas que logren la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres trasciende la esfera interior de los mismos y en nada trastoca su libertad al interior, máxime al tratarse, como he argumentado, de principios de jerarquía constitucional y convencional. Además, como concluyó la Sala Regional, no se vulneró el derecho de representación del Partido Acción Nacional, ni de la ciudadanía que hubiere votado por él, pues el número de regidurías asignadas no fue trastocado.

Por otro lado, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Federal Electoral que la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad, siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual, deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático, en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico. Ello ha sido sostenido en la Jurisprudencia 36/2015, de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA”.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en la jurisprudencia 11/2018, de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN” en relación a que, cuando en la formulación de disposiciones normativas no se incorporen criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales para las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando siempre su mayor beneficio.

En el mismo tenor, el precedente sentado en el juicio SUP-JDC-567/2017, la actual integración del Pleno sostuvo que, tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional, debe atenderse primeramente al orden de prelación; sin embargo, también se concluyó que el mismo puede ser modificado cuando el género femenino se encuentre subrepresentado. Para ello, deben establecerse medidas tendentes a la paridad que no afecten de forma desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral.

Ahora bien, si bien es cierto que el precedente referido se basó en un asunto relacionado con integración de ayuntamientos del estado de Veracruz, estimamos que los razonamientos resultan aplicables al presente asunto, debido a que se trata de garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos, por lo que, si con las medidas previstas en la legislación, consistentes en postulación paritaria en las listas respectivas no fue suficiente, entonces resulta válido que se acuda a una medida adicional que permita transitar a la paridad total y dote de eficacia al principio de igualdad previsto en nuestra Constitución.

Por otro lado, en el recurso de reconsideración SUP-REC-936/2014, del estado de Coahuila, se afirmó que el derecho de los partidos políticos cede frente a los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y paridad de género, a efecto de alcanzar la participación equilibrada de las mujeres en la política y los cargos de elección popular.

Entonces, en el caso concreto, contrario a lo aprobado en el criterio mayoritario, no se presenta violación alguna a los principios rectores del proceso electoral. Ello, pues el ajuste realizado no vulnera la autonomía del partido político, ni trastoca la representatividad de éste en el ayuntamiento.

Además, la determinación de la Sala Regional se encuentra fundamentada en parámetros constitucionales y convencionales que además son acordes con los criterios de esta Sala Superior. En ese sentido, además de no configurarse vulneración alguna a los principios señalados, tampoco se trastocan los de certeza y seguridad jurídica.

Ahora bien, es menester aludir a los criterios implementados por esta Sala Superior, que sirvieron de parteaguas para la participación política de la mujer en cuanto a la conformación paritaria de los órganos colegiados, aun con posterioridad a las elecciones y con independencia de las especificaciones de la normatividad secundaria.

Por un lado, esta Sala Superior resolvió el recurso de reconsideración SUP-REC-930/2018 y acumulados, relacionado con la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional del Congreso del Estado de Yucatán.

Al respecto se determinó, entre otros temas, revocar en la parte correspondiente la sentencia impugnada y llevar a cabo las modificaciones atinentes en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en ese órgano legislativo, con la finalidad de garantizar la paridad efectiva en el acceso a los cargos de elección popular. En ese orden de ideas, el procedimiento implementado para tal efecto por la autoridad administrativa electoral local ocurrió con posterioridad a la celebración de la jornada comicial. Es decir, este Tribunal ha concluido que el mandato constitucional en estudio deba ser garantizado en todo momento, aun habiéndose celebrado la elección con anterioridad, con la finalidad de realizar las modificaciones atinentes implementando medidas adicionales para que prevalezca la paridad sustantiva en la integración de los órganos del poder público.

Por otra parte, al resolver el juicio SUP-JDC-467/2009, la Sala Superior determinó que le asistía la razón a la entonces actora, en el sentido de que se le considera en el lugar tres de la lista de diputaciones federales por el principio de representación proporcional respectiva, de manera que la referida lista quedaría de manera alternada en razón de género, es decir, si la primera candidatura correspondía a un hombre, la siguiente debía ser prevista para una mujer.

Asimismo, al resolver el juicio SUP-JDC-12624/2011, este Tribunal determinó que las fórmulas que se registraran a efecto de observar la entonces denominada cuota de género, debían integrarse con candidaturas propietaria y suplente, del mismo género, pues, de resultar ganadora y presentarse la ausencia de la candidatura propietaria, sería sustituida o sustituido por una

persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral de ser votado.

Además, se concluyó que las fórmulas de candidaturas a diputaciones y senadurías postuladas por los partidos políticos o coaliciones debían integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidaturas del mismo género, sin que pudieran evitar el cumplimiento de la norma, so pretexto de llevar a cabo la asignación de candidaturas mediante un “proceso democrático” en el que se haya decidido lo contrario.

Ahora bien, tratándose de la postulación de candidaturas municipales, este Tribunal determinó que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género desde una doble dimensión.

En efecto, este órgano jurisdiccional estableció en el expediente SUP-REC-46/2015 que es necesario que aseguren la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidencia, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros.

Asimismo, desde un enfoque horizontal, es menester que garanticen la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 7/2015 de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

Es por lo anterior que compartimos el criterio sustentado por la Sala Monterrey, pues la implementación de un mecanismo que

reparara el desequilibrio de la asignación de regidurías, en detrimento de la participación política de las mujeres, era indispensable.

Además, ha sido criterio de esta Sala Superior que las asignaciones de representación proporcional son susceptibles de modificación, contrario a lo que ocurre con las obtenidas por el principio de mayoría relativa. Así, la implementación de un mecanismo razonable que garantice la conformación paritaria de los órganos colegidos, basado en una interpretación armónica de las disposiciones legales, constitucionales y convencionales, así como mediante la observancia del principio *pro persona*, se encuentra plenamente apegado a Derecho.

Aunado a lo anterior, como se ha adelantado en párrafos anteriores, no hay vulneración al principio de seguridad jurídica, pues no se alteró en forma alguna el número de regidurías asignadas a los partidos políticos, en concreto a Acción Nacional. Ello pues, tal y como lo concluyó la responsable, únicamente se sustituyó el segundo lugar de la lista respectiva, por el tercero. De esa manera, la representatividad del partido político en el Ayuntamiento quedó intocada.

Así, por el principio de mayoría relativa, en el ayuntamiento en estudio se eligió a hombres como Presidente Municipal y síndico y, a una mujer, como regidora. Sin embargo, al asignar las cinco regidurías de representación proporcional, era necesario que la autoridad verificara la conformación paritaria, máxime al considerar que en términos de lo dispuesto por el artículo 13, fracción III de la Ley comicial local, se advierte que el total de miembros del ayuntamiento asciende a ocho personas.

En ese sentido, dada la configuración normativa de la entidad, una conformación paritaria del ayuntamiento era asequible. Para ello, debió verificarse e implementarse un mecanismo compensatorio en las regidurías de representación proporcional que atendiera a la igualdad sustantiva y garantizase dicha conformación paritaria.

Lo anterior cobra relevancia al considerar que la asignación realizada por la autoridad administrativa local, únicamente se asignaron regidurías a dos mujeres, de un total de cinco.

Así, en conjunción con los cargos de representación proporcional, la integración implicó un total de cinco hombres, y sólo tres mujeres; es decir, el género femenino quedó subrepresentado en una situación que evidentemente permitía la conformación paritaria del órgano, la cual, como ha quedado evidenciado, tiene un fuerte asidero jurídico.

Por todo lo anterior, no compartimos la conclusión de la mayoría, máxime que demerita los esfuerzos de la Sala Regional para disminuir la disparidad en la integración del cabildo en análisis y, con ello, aproximarse a la igualdad sustantiva.

Esto es, el principio de paridad de género no se satisface con la mera postulación de candidaturas y, con garantizar el registro de similar número de fórmulas por cada género. Por el contrario, es indispensable verificar su actualización en la conformación final del Ayuntamiento, al tratarse de un principio constitucional y convencional. Esto fue realizado por la Sala Regional al percatarse de que el género femenino estuvo subrepresentado.

Por tanto, tal proceder resulta ajustado a Derecho, pues con la medida implementada se logró la participación efectiva de una

mujer más, reduciendo la brecha en la conformación del órgano. Lo anterior, con independencia de la no reglamentación específica en la normatividad secundaria.

Por lo expuesto, consideramos que debe confirmarse la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey, en el juicio ciudadano SM-JDC-774/2018 y acumulados.

Es por lo expuesto que formulamos el presente voto.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**