



CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1386/2018

RECORRENTE: GILBERTO VARGAS HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Ciudad de México, a **veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento a lo acordado en **SENTENCIA de veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho**, dictada en el expediente al rubro indicado por los **Magistrados integrantes** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **siendo las diecinueve horas con treinta minutos del día en que se actúa**, el suscrito la **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala Superior, anexando copia de la misma, constante **cuarenta y cinco páginas con texto**, para los efectos legales conducentes. **DOY FE.** -----

ACTUARIO


SERGIO ORTIZ OROPEZA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1386/2018

RECURRENTE: GILBERTO VARGAS
HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN LA CIUDAD DE
MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: AUGUSTO ARTURO
COLÍN AGUADO Y ALEXANDRA D.
AVENÁ KOENIGSBERGER

COLABORÓ: CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ
RAMOS

Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho

Sentencia definitiva mediante la cual –entre otras cuestiones– se **revoca** la sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-1065/2018. Esta decisión encuentra sustento –esencialmente– en que, en las circunstancias del caso concreto, no se justificó debidamente la implementación de una medida de ajuste de una lista de regidurías de representación proporcional con el objeto de lograr la integración paritaria del ayuntamiento del municipio de Coyuca de Benítez.

La falta de justificación radica en que la medida no se estableció de manera oportuna, no se motivó suficientemente su necesidad, ni se implementó a partir de un mecanismo aplicable de manera general a todos los partidos políticos con base en un parámetro objetivo y razonable. Lo anterior se tradujo en una vulneración de los principios de seguridad jurídica y certeza, del derecho de autodeterminación del PRD, así como del derecho a ser electo del recurrente.

CONTENIDO

GLOSARIO 2

1. ANTECEDENTES 3

2. COMPETENCIA 7

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA 7

4. ESTUDIO DE FONDO 12

 4.1. Planteamiento del problema 12

 4.2. No estuvo debidamente justificada la implementación de una regla de ajuste en la asignación de regidurías de representación proporcional 17

 4.2.1. Alcance del mandato constitucional de paridad de género y del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad 20

 4.2.2. Criterios para justificar la incorporación de una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional 25

 4.2.3. Aplicación al caso concreto 34

 4.2.4. Pronunciamiento respecto al deber del Instituto local de adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano 37

5. EFECTOS 42

6. RESOLUTIVOS 43

GLOSARIO

Consejo Distrital:	Consejo Distrital Electoral 08 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local:	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Sala CDMX o Sala responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero



1. ANTECEDENTES

A continuación, se exponen los hechos que son relevantes para la solución del caso, los cuales se identificaron a partir del escrito inicial y de las constancias que obran en el expediente.

1.1. Inicio del proceso electoral. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete¹, el Consejo General del Instituto local declaró formalmente el inicio del proceso electoral local para elegir ayuntamientos y diputaciones locales 2017-2018 en el estado de Guerrero.

1.2. Celebración de la jornada electoral. El primero de julio se llevó a cabo la jornada electoral para la renovación de los cargos de elección popular antes mencionados.

1.3. Sesión de cómputo distrital, declaración de validez, asignación de regidurías de representación proporcional y otorgamiento de constancias. El cuatro de julio siguiente, el Consejo Distrital llevó a cabo el cómputo de la elección del ayuntamiento de Coyuca de Benítez. De acuerdo con los resultados del cómputo, la planilla ganadora fue la postulada por MORENA y el Partido Encuentro Social, conforme a lo siguiente:

PARTIDO O COALICIÓN	VOTACION CON NUMERO	VOTACION CON LETRA
	8,147	Ocho mil ciento cuarenta y siete
	10,570	Diez mil quinientos setenta
	10,890	Diez mil ochocientos noventa
	512	Quinientos doce

¹ Todas las fechas a las que se hace referencia en la presente sentencia corresponden al año dos mil dieciocho, salvo anotación en contrario.

	206	Doscientos seis
	430	Cuatrocientos treinta
	536	Quinientos treinta y seis
	227	Doscientos veintisiete
	88	Ochenta y ocho
	13	Trece
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	1	Uno
VOTOS NULOS	1,567	Mil quinientos sesenta y siete
Total	33,187	Treinta y tres mil ciento ochenta y siete

Al finalizar el cómputo, el Consejo Distrital declaró la validez de la elección y la elegibilidad del candidato ganador. Posteriormente, expidió la constancia de mayoría y validez de la elección y las constancias de asignación de regidurías de representación proporcional, quedando de la siguiente manera:

No.	Propietaria	Suplente
Presidencia municipal		
1.	Alberto de los Santos Díaz	Luis Antonio Berdeja Gallardo
Sindicatura		
2.	Rossana Bernal Maldonado	Nolberta Ozuna Balanzar
Regidurías de representación proporcional		
No.	Propietaria	Suplente
Partido Acción Nacional		
1.	Cornelio Carreto Tapia	Jesús Navarrete Bernal
Partido Revolucionario Institucional		
1.	Santiago Ocampo Flores	Francisco Javier Galeana Hernández
2.	Alicia Gómez Carrier	Alma Delia Hernández Salas
Partido de la Revolución Democrática		
1.	Gilberto Vargas Hernández	Oscar Cortez Abarca
Movimiento Ciudadano		
1.	Luis Manrique Reséndiz Torres	José Alberto David Jaimes
MORENA		
1.	Santo Flores Morales	Alfredo Carbajal
2.	Brenda Berenice Bataz Piza	Arlet Ariana Ríos Vargas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

Partido Encuentro Social	
1.	José de Jesús Quevedo Cabrera
	Eliseo Ramírez Vargas

El contenido de la tabla refleja que el ayuntamiento quedó integrado por siete hombres y tres mujeres.

1.4. Medios de impugnación locales. El ocho y nueve de julio, la ciudadana Judith Téllez Núñez, en su calidad de candidata a regidora por el PRD, y Mirna Adriana Rodríguez, en su carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital, promovieron –respectivamente– un juicio electoral ciudadano² y un juicio de inconformidad para controvertir la asignación de regidurías de representación proporcional, así como el cómputo municipal, la declaración de validez de esa elección y el otorgamiento de las constancias de mayoría respectivas. Dichos medios de impugnación se radicaron con las claves de expedientes TEE/JEC/112/2018 y TEE/JIN/045/2018.

1.5. Primera resolución del Tribunal local. El dos de agosto, el Tribunal local resolvió los expedientes TEE/JEC/112/2018 y TEE/JIN/045/2018 acumulados, en el sentido de confirmar la declaración de validez de la elección impugnada, las constancias de mayoría y validez, así como el otorgamiento de las constancias de asignación de regidurías de representación proporcional en el municipio de Coyuca de Benítez. En el caso de los agravios de Judith Téllez Núñez, estimó que eran infundados en virtud de que la entonces actora había efectuado una inexacta interpretación de las normas legales respecto a la asignación de regidurías de representación proporcional.

1.6. Primeras impugnaciones federales. El seis de agosto, Judith Téllez Núñez interpuso dos juicios ciudadanos, mientras que el PRI interpuso un juicio de revisión constitucional, en contra de la resolución del Tribunal

² Este medio de impugnación fue promovido inicialmente como juicio de inconformidad, pero fue reencauzado a juicio electoral ciudadano por el Tribunal local, mediante acuerdo plenario de fecha diecinueve de julio.

local, los cuales fueron radicados con las claves de expedientes SCM-JDC-1012/2018, SCM-JDC-1013/2018 y SCM-JRC-133/2018.

1.7. Primera sentencia de la Sala Ciudad de México. El veintitrés de agosto, la Sala Ciudad de México resolvió los medios de impugnación previamente referidos de forma acumulada, en el sentido de revocar parcialmente la entonces sentencia impugnada en la parte relacionada al estudio de la asignación de regidurías de representación proporcional del ayuntamiento, para efectos de que el Tribunal local se pronunciara sobre los planteamientos expuestos por Judith Téllez Núñez ante dicha instancia, los cuales no habían sido analizados debidamente en su oportunidad.

1.8. Sentencia dictada en cumplimiento. El veintiocho de agosto, en atención a lo ordenado por la Sala Ciudad de México, el Tribunal local emitió una nueva sentencia con relación a los expedientes TEE/JEC/112/2018 y TEE/JIN/045/2018 acumulados, en el sentido de estimar fundados los agravios de Judith Téllez Núñez y, como consecuencia de ello, ordenar la formalización y entrega a su favor de la constancia de asignación de la regiduría de representación proporcional correspondiente al PRD. Asimismo, el Tribunal local dejó sin efectos la constancia de asignación de regiduría de representación proporcional otorgada inicialmente al ciudadano Gilberto Vargas Hernández del PRD.

1.9. Segunda impugnación federal. El primero de septiembre, el ciudadano recurrente promovió un juicio ciudadano en contra de la resolución precisada en el punto anterior, al cual se le asignó la clave SCM-JDC-1065/2018.

1.10. Emisión de la sentencia impugnada. El veintiuno de septiembre, la Sala Ciudad de México resolvió el juicio SCM-JDC-1065/2018, en el sentido de confirmar la sentencia impugnada. Dicha autoridad judicial estimó que los agravios expuestos por el recurrente eran infundados en virtud de que el Tribunal local había fundado y motivado debidamente su resolución, misma que era acorde con la normativa internacional, nacional



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

y local en materia de paridad de género y que, a su vez, estableció medidas tendentes a la integración paritaria del ayuntamiento.

1.11. Interposición de un recurso de reconsideración. El veinticuatro de septiembre, Gilberto Vargas Hernández, en su carácter de candidato del PRD a regidor del ayuntamiento de Coyuca de Benítez, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la sentencia precisada en el punto anterior.

1.12. Trámite. El veinticinco de septiembre, la magistrada presidenta acordó integrar el expediente SUP-REC-1386/2018 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien le dio el trámite correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver este asunto porque consiste en un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia de una de las salas regionales que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior con fundamento en los artículos 60, párrafo tercero, 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución General; 186, fracción X, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 25, párrafo 1, 34, párrafo 2, inciso b), y 61, párrafo 1, inciso b), 64, párrafo 1, de la Ley de Medios.

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

El recurso es procedente porque reúne los requisitos formales, generales y especiales que están previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65 y 66 de la Ley de Medios.

3.1. Forma. El escrito de demanda cumple con los requisitos de forma contemplados en los artículos 9, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), y 63 de la Ley de Medios, porque: *i)* fue presentada por escrito ante la Sala Ciudad de México, que es la autoridad responsable de la sentencia

controvertida; *ii*) se identifica a la persona quien lo interpone (Gilberto Vargas Hernández); *iii*) se precisa la sentencia objeto del recurso (la dictada el veintiuno de septiembre de este año en el expediente SCM-JDC-1065/2018), y *iv*) se desarrollan argumentos en contra de las consideraciones que soportan la misma.

3.2. Oportunidad. El medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de tres días que se dispone en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios³. La sentencia controvertida fue notificada por estrados a Gilberto Vargas Hernández el veintiuno de septiembre del año en curso⁴, por lo que el plazo para que presentara el recurso transcurrió del día veintidós al veinticuatro siguientes⁵. El escrito de demanda se presentó el último de los días señalados⁶, por lo cual se estima cumplido el requisito bajo análisis.

3.3. Legitimación. El ciudadano recurrente, en su carácter de candidato a una regiduría para la renovación del ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, tiene legitimación para recurrir la sentencia de la Sala Ciudad de México. Ello con independencia de que en el artículo 62, párrafo 2, de la Ley de Medios únicamente se legitime, en principio, a los candidatos para interponer el recurso de reconsideración en supuestos específicos.

De una interpretación de los artículos 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV y 65, párrafo 2, de la Ley de Medios, conforme a los derechos al acceso a la justicia y al derecho a ser votado, que se reconocen en los artículos 17 y 35, fracción II, de la Constitución General, esta Sala Superior estima que también debe reconocerse la legitimación a los candidatos para recurrir las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral cuando se alegue

³ El precepto señalado dispone que el recurso de reconsideración deberá interponerse “[d]entro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional”.

⁴ Según se desprende de la constancias que obra en la página 98 del cuaderno accesorio 1 del expediente objeto de estudio.

⁵ Ello considerando que en términos del artículo 26, párrafo 1, de la Ley de Medios: “[l]as notificaciones a que se refiere el presente ordenamiento surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen”.

⁶ Lo cual se constata con el sello de la Oficialía de Partes de la Sala Ciudad de México que se plasmó en el escrito de demanda que obra en el expediente principal del asunto.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

la afectación de un derecho político-electoral. Ello siempre que se actualice el presupuesto específico de procedencia relativo a que se haya inaplicado una norma electoral porque se califique como inconstitucional, o bien, que se haya realizado u omitido realizar un estudio sobre la constitucionalidad de una disposición legal en materia electoral.

La lectura propuesta atiende al mandato previsto en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional relativo a que las normas relacionadas con los derechos humanos se interpreten de tal manera que se favorezca la protección más amplia de sus titulares. Además, sirve como fundamento la tesis de jurisprudencia 3/2014, de rubro **"LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN"**⁷.

Así, el ciudadano recurrente tiene legitimación porque sostiene que en el caso se le excluyó indebidamente de la asignación de regidurías de representación proporcional.

3.4. Interés jurídico. El ciudadano recurrente tiene interés para interponer el presente recurso.

En primer lugar, Gilberto Vargas Hernández fue quien promovió el juicio que motivó la sentencia recurrida, atendiendo a que se modificó la asignación de la regiduría correspondiente al PRD, la cual en un principio se le había designado. En ese sentido, se aprecia que el recurrente alega la afectación de un derecho sustancial y demuestra que la intervención de esta Sala Superior es necesaria y útil para restituirlo, mediante la revisión y, en su caso, ajuste de la asignación de las regidurías de representación proporcional⁸. En consecuencia, se considera que el ciudadano tiene interés para interponer el recurso bajo análisis.

⁷ Disponible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.

⁸ Esta consideración encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial 7/2002, de rubro **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"**. Disponible en: Justicia Electoral. Revista del

3.5. Definitividad. Se cumple este requisito porque la controversia deriva de una cadena impugnativa que dio lugar a la sentencia de la Sala Ciudad de México que es objeto del recurso y el recurso de reconsideración es el único medio idóneo para controvertir las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral.

3.6. Requisito específico de procedencia. De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, el recurso de reconsideración procede contra las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución General.

Una interpretación funcional de esos preceptos ha llevado a esta Sala Superior a sostener que el recurso de reconsideración procede contra las sentencias en que se resuelvan –u omitan resolver– cuestiones propiamente constitucionales. Entre los casos que pueden ser objeto de revisión se han identificado las sentencias en donde haya un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma electoral⁹, cuando se defina la interpretación directa de una disposición de la Constitución General¹⁰, o bien, cuando se hubiese planteado alguna de esas cuestiones y la sala regional omita su estudio¹¹.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

⁹ Véase la jurisprudencia 32/2009, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48; la jurisprudencia 17/2012, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34; y la jurisprudencia 19/2012, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

¹⁰ En atención a la jurisprudencia 26/2012, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

Esta Sala Superior considera que el presente recurso de reconsideración es procedente, debido a que la Sala Ciudad de México revisó un criterio asumido por el Tribunal local a partir de una interpretación directa del mandato constitucional de paridad de género reconocido en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución General.

La Sala responsable consideró que había sido adecuado el ajuste en el orden de prelación de la planilla del PRD para efectos de la asignación de la regiduría de representación proporcional que le correspondía, porque respondió a la exigencia derivada de la Constitución y de los tratados internacionales de dar plena eficacia al mandato de paridad de género, para lo cual se debían adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a los cargos de manera paritaria. En ese sentido, consideró que no debía entenderse que se aplicó una regla no prevista desde el inicio del proceso electoral, pues era un deber constitucional y convencional preexistente que, por ende, requería su aplicación a la par de las disposiciones legales expresas.

De lo anterior, se aprecia que en la sentencia recurrida se 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 gobierno¹².

Asimismo, del análisis de la sentencia recurrida se observa que la Sala responsable desarrolló diversos razonamientos para justificar que la

EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

¹¹ Atendiendo a la jurisprudencia 12/2014, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

¹² 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.

implementación por parte del Tribunal local de una regla de ajuste para garantizar el mandato de paridad de género no se traducía en una afectación de los principios de seguridad jurídica y certeza, del derecho de autodeterminación de los partidos políticos y de la voluntad de la ciudadanía.

Dicho estudio supuso realizar una ponderación entre la paridad de género y otros principios constitucionales involucrados, a partir de la cual concluyó que debía prevalecer la primera. La valoración señalada también parte de establecer el sentido y alcance de cada uno de los valores y principios que entran en conflicto, por lo que también supone un ejercicio de interpretación directa de los preceptos en los cuales están reconocidos¹³.

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 constitucional, cuando ello supone definir su alcance normativo¹⁴.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del problema

La presente controversia se originó en el marco de la asignación de regidurías de representación proporcional para la integración del ayuntamiento del municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero. En un principio, el Consejo Distrital realizó la distribución de los cargos con base en los resultados obtenidos y en el orden de prelación en que los partidos políticos registraron sus listas de regidurías de representación proporcional. La regiduría que le correspondía al PRD fue asignada a la

¹³ Con base en el criterio asumido en la tesis aislada de rubro "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, SE ENCUENTRA EL ANÁLISIS DE LA PONDERACIÓN REALIZADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA PARA RESOLVER LA APARENTE COLISIÓN ENTRE DOS DERECHOS FUNDAMENTALES". Segunda Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 43, junio de 2017, p. 1447, número de registro 2014402.

¹⁴ Véanse las sentencias de los asuntos SUP-REC-3/2017, SUP-REC-1279/2017 y SUP-REC-420/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

fórmula encabezada por Gilberto Vargas Hernández, quien estaba en el primer lugar de la lista.

La ciudadana Judith Téllez Núñez, postulada en la segunda fórmula del mencionado partido político, presentó una impugnación pues consideró que la regiduría del PRD se le debió designar a ella, a fin de que la distribución fuera más paritaria entre mujeres y hombres. En un primer momento, el Tribunal local resolvió que no le asistía la razón a la ciudadana, debido a que el mandato de paridad de género se había observado en el registro de las candidaturas y a través de los sufragios se habían definido las postulaciones que accederían a los distintos cargos.

La ciudadana se inconformó de la decisión y la Sala Ciudad de México resolvió que tenía razón en cuanto a que el Tribunal local omitió analizar todas las circunstancias que rodeaban el asunto a través de una perspectiva de género. En específico, consideró que en ningún momento se valoró la manera como el mandato de paridad de género debía trascender en la asignación de las regidurías de representación proporcional, con el objeto de que se lograra una integración paritaria del ayuntamiento. En consecuencia, devolvió el asunto al Tribunal local para el efecto de que resolviera de nuevo, a partir de los planteamientos que no había analizado debidamente.

En una segunda oportunidad, el Tribunal local determinó que si bien el Consejo Distrital había realizado la asignación conforme al orden de prelación de la lista de regidurías de representación proporcional, no había tomado en cuenta que era posible modificarlo en aras de alcanzar una mayor aproximación al principio de paridad de género, ante la subrepresentación en que se encontraban las mujeres. Por lo tanto, consideró que la autoridad electoral debió dotar de eficacia la igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política a favor de las mujeres.

Al respecto, precisó que en este caso la designación de las regidurías no había sido controvertida de manera general, por lo que no era viable

revisar de manera íntegra si se ajustaba al principio de paridad de género. Sin embargo, estableció que la aplicación del mandato constitucional si llevaba a resolver que a la ciudadana tenía un mejor derecho para la asignación de la regiduría que le correspondía al PRD, por lo que determinó que la constancia se debía otorgar a Judith Téllez Núñez, con lo cual el ayuntamiento quedó integrado por seis hombres y cuatro mujeres.

El ciudadano Gilberto Vargas Hernández promovió un juicio federal en contra de la sentencia señalada. La Sala Ciudad de México convalidó el ajuste en la asignación realizada por el Tribunal local, con base – principalmente– en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

– Señaló que según la jurisprudencia 36/2015, la postulación paritaria y la alternancia en las listas puede no ser una medida suficiente para lograr una integración paritaria en los órganos de gobierno, tal como sucedió en el caso concreto.

– Refirió que el Tribunal local sostuvo que el mandato de paridad llevaba a la necesidad de establecer medidas para cumplirlo, incluso si ello implicaba la modificación del orden de las listas registradas.

-- Estableció que, tal como lo sostuvo el Tribunal local, en el caso la medida aplicada no resultó en una afectación desproporcionada de los principios de certeza y seguridad jurídica.

Reconoció que si bien únicamente se contempla el deber de postular listas de candidaturas con el mismo número de hombres y mujeres, además de que no se contempla disposición alguna que prevea la modificación del orden de las listas como parte del proceso de asignación de regidurías, las reglas deben interpretarse armónicamente con el principio de paridad de género, para dar plena eficacia a una igualdad real en el acceso a los cargos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

En consecuencia, determinó que la exigencia de adoptar medidas tendentes a la paridad no debe entenderse como una regla no prevista desde el inicio del proceso por el hecho de no estar contemplada expresamente en la legislación local, pues es un deber convencional y constitucional ya existente, por lo que se requiere su aplicación a la par de las disposiciones expresas.

– También consideró que los principios de legalidad y seguridad jurídica no se vieron afectados dado que la asignación a que tuvo derecho el PRD no se modificó.

– Sostuvo que aunque el actor se encontraba en un mejor lugar en el orden de prelación de la lista del partido, su derecho no resultaba mejor que el de la ciudadana atendiendo a la necesidad de cumplir la obligación del Estado mexicano de dismantelar la discriminación estructural que sufren las mujeres. El derecho individual del ciudadano se enfrentaba no solo al derecho de la ciudadana, sino al principio de paridad de género e igualdad, que son fundamentales para la consolidación de la democracia y para el principio mismo de certeza.

– Por otra parte, señaló que tampoco se afectaba de manera desproporcionada la voluntad del electorado, pues se mantiene en la misma proporción la representación de quienes votaron por el PRD. Al respecto, refirió que el sistema de votación aplicado en Guerrero para la elección de ayuntamientos prevé la utilización de una sola boleta para elegir a sus integrantes por ambos principios, lo que significa que quien vota lo hace por una planilla.

– Determinó que la autodeterminación de los partidos cede frente a los principios de igualdad real, no discriminación y paridad de género, dado su carácter relevante. Ello partiendo de que la modificación del orden de prelación no disminuye la representación del partido en el órgano de gobierno y no se ve modificada

sustancialmente su propuesta, pues la sustitución se hace entre las candidaturas que postuló en ejercicio de su autodeterminación.

– A partir de lo expuesto, concluyó que la medida empleada por el Tribunal local para lograr una paridad sustantiva en la integración del ayuntamiento se ajustó a Derecho, pues no implicó afectaciones desproporcionadas o innecesarias a los principios de certeza, seguridad jurídica, autodeterminación de los partidos políticos, así como a la decisión emitida mediante el voto popular.

El ciudadano interpuso un recurso ante esta Sala Superior para insistir en que fue incorrecto que se modificara la persona a quien se debía designar la regiduría del PRD. Para sustentar su postura presenta los siguientes argumentos:

– Alega que la Sala Ciudad de México no valoró adecuadamente hasta dónde debe cumplirse con la paridad de género a fin de no afectar otros principios rectores de la materia electoral.

– Resaltó que en el caso del ayuntamiento de Coyuca de Benítez no se logró cumplir a cabalidad con la paridad de género, a pesar de la designación de Judith Téllez Núñez, por lo que se debieron modificar la lista de prelación en otros dos partidos políticos y definir los criterios a emplear para realizar los ajustes necesarios. En su opinión, ello evidencia la violación del principio de seguridad jurídica y de certeza.

– Manifiesta que no existe disposición alguna que prevea la modificación del orden de prelación de las listas como parte del proceso de asignación de regidurías, sino que se dispone expresamente que se asignarán respetando la votación obtenida por cada partido político y el orden de prelación.

– De la jurisprudencia 36/2015 se obtiene que, si bien la autoridad puede implementar medidas tendentes a garantizar la paridad en la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

designación de regidurías, las mismas tienen como límite la no afectación de otros principios rectores de la materia electoral.

– El Instituto local, previo al inicio de las campañas electorales, emitió los Lineamientos, los cuales –al no haber sido impugnados– adquirieron firmeza. Entonces, era bajo las reglas ya establecidas como se entiende que en el estado de Guerrero se debía garantizar el principio de paridad de género, con lo cual se dotaba de certeza y seguridad jurídica a las candidaturas y a la ciudadanía.

Esta Sala Superior considera que el ciudadano recurrente insiste en su postura en cuanto al alcance de los principios de certeza y seguridad jurídica de frente al mandato constitucional de paridad de género.

De esta manera, para resolver la controversia esta Sala Superior debe resolver si fue correcta la postura de la Sala Ciudad de México en cuanto a que el principio de paridad de género exige que se adopten las medidas necesarias para lograr que el órgano de gobierno esté integrado por el mismo número de mujeres y hombres, por lo que es viable jurídicamente adoptar una regla de ajuste en el orden de prelación de las listas de cargos de representación proporcional en cualquier momento, incluso una vez celebrada la jornada electoral.

Lo anterior implica definir los parámetros que se deben observar en caso de que se pretenda adoptar –en la sede administrativa o jurisdiccional– una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación con el objeto de garantizar la paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad.

4.2. No estuvo debidamente justificada la implementación de una regla de ajuste en la asignación de regidurías de representación proporcional

Esta Sala Superior considera que **le asiste la razón** al recurrente respecto a que la Sala Ciudad de México no ponderó correctamente el mandato

constitucional de paridad de género respecto a otros principios rectores de la materia electoral, como son los de certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, en las circunstancias del caso concreto, no se justificó debidamente la implementación de una medida afirmativa adicional, considerando que no se estableció de manera oportuna, no se motivó suficientemente su necesidad, ni se implementó a partir de un mecanismo aplicable de manera general a todos los partidos políticos con base en un parámetro objetivo y razonable para realizar los ajustes en la asignación de los cargos de representación proporcional.

Sobre esta cuestión, se considera que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad deben trascender en la integración de los órganos legislativos y ayuntamientos, lo que implicaría que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres. Para esto, es necesario que se adopten e implementen las medidas necesarias e idóneas que, en efecto, lleven a este fin. Sin embargo, estas medidas deben instrumentalizarse necesariamente a través de la adopción de lineamientos o medidas por parte del órgano legislativo o de las autoridades administrativas.

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

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

Esta Sala Superior ha validado ambos tipos de medidas porque, se considera, que tanto los congresos locales y las autoridades electorales deben valorar cuáles de ellas son más adecuadas para cada caso concreto. Sobre esta cuestión, se considera que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad deben trascender en la integración de los órganos de gobierno, lo que implicaría que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres. Sin embargo, dichos principios deben instrumentalizarse necesariamente a través de la adopción de lineamientos o medidas adoptados por el órgano legislativo o por las autoridades administrativas.

Así, para que la implementación de las reglas orientadas a asegurar la paridad de género en la integración de los órganos de gobierno esté constitucionalmente justificada, es necesario que se adopten antes del inicio del proceso electoral, o bien, durante la etapa de preparación de la elección, con el objeto de que se logre un equilibrio adecuado en relación con los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de quienes son postulados en un orden de prelación preestablecido.

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

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

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

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

En el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, 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 General, 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 político¹⁵.

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

¹⁵ 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”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

Mujer¹⁶; y 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁷.

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

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

En el propio *Consenso de Quito* se expresó el compromiso de los países latinoamericanos y caribeños para adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios “para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local”.

¹⁶ 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 [...]”.

¹⁷ 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 [...]”.

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

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

“...establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la **fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas a favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública**”. (énfasis añadido)

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

“...las medidas implementadas por [los] Estados han incrementado la participación política de las mujeres en los cargos públicos”. Derivado de ello, recomendó a los Estados americanos “implementar las acciones necesarias para alcanzar la plena incorporación de las mujeres en la vida pública en condiciones de igualdad, **mediante el establecimiento de medidas especiales temporales y medidas tendientes a alcanzar la paridad**”. (énfasis añadido)

Al respecto, señaló que estas medidas deben aplicarse plenamente y por el periodo que sean necesarias, de modo que no se establezcan niveles máximos de participación que limiten mayores avances¹⁸.

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

Por otra parte, también cabe destacar que en el quinto párrafo del artículo 1º constitucional, en los artículos 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se observa una prohibición general de discriminación por razón de género.

El derecho de las mujeres al acceso a la función pública no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a "todos los planos gubernamentales"¹⁹ y "para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional"²⁰. En consecuencia, el amplio alcance de este derecho implica que también debe observarse en relación a todos los cargos en los ámbitos locales.

De manera correlativa, el Estado mexicano tiene a su cargo una obligación general de garantía, la cual está prevista en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, así como en los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que la "obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente [los] derechos [políticos], sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales"²¹.

De los estándares antes mencionados se advierte la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular

¹⁹ Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

²⁰ Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

²¹ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo realidad.

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"²². 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.

El mencionado Comité también ha expresado que la finalidad de las medidas especiales de carácter temporal debe ser "la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas"²³. También ha señalado que dichas medidas deben tener por objeto "acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político"²⁴.

Asimismo, ha determinado que "[l]a igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*", y que dichos "resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir[,] que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres [... o] en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política [...]"²⁵.

²² 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.

²³ Ídem, párr. 15.

²⁴ Íbidem, párr. 18.

²⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, op. cit., párr. 9.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

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

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

De igual forma, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado, en relación con la figura de las medidas especiales de carácter temporal, que "[e]l término 'medidas' abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria" y que "[l]a elección de una 'medida' en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr"²⁶.

Conforme a lo razonado, una lectura del mandato de paridad de género en el que se tome en cuenta el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones materiales de igualdad, justificaría la necesidad de adoptar lineamientos o medidas con las que se busque que la participación de las personas del género femenino se traduzca de manera efectiva en la integración del órgano.

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

Con apoyo en los estándares expuestos en el anterior apartado, se considera que los órganos legislativos y las autoridades electorales tienen la obligación de implementar medidas orientadas a garantizar el derecho

²⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Recomendación general No. 25, referente a medidas especiales de carácter temporal", párr. 22.

de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, lo cual supone que trascienda a la conformación del órgano, de manera que al menos la mitad de los puestos sean ocupados por mujeres.

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

a) Oportunidad

Como se ha explicado, las autoridades legislativas y administrativas tienen la facultad y, en ocasiones, obligación de establecer reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos político-electorales. Los alcances del ejercicio de esta facultad varían en función de la autoridad y el momento en que se desarrolle. En este sentido, se pueden distinguir los siguientes escenarios:

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

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

ii) Autoridades administrativas. Su ejercicio debe respetar el principio de reserva de ley²⁷ y subordinación jerárquica²⁸.

- **Primordialmente, antes del inicio del proceso electoral o del desarrollo de los procedimientos de selección de candidaturas y, necesariamente, antes de la jornada electoral.** Puede establecer las medidas necesarias para hacer efectivas las acciones afirmativas previstas constitucional y legalmente y, en particular, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, incluyendo la trascendencia a la integración del órgano, así como aquellas que procuren el cumplimiento de las normas legislativas en la materia, o bien, de criterios jurisprudenciales de carácter vinculante²⁹.

²⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de reserva de ley se presenta cuando "una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]". Véase tesis de jurisprudencia de rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**". 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

²⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que esta limitante se refiere a que el ejercicio de la facultad reglamentaria "no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar". Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia de rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**". 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

²⁹ En torno a esta cuestión, es factible valorar la posibilidad de que se presenten escenarios sumamente extraordinarios en los que sea imperioso adoptar medidas especiales para atender situaciones graves y concretas, en los cuales las autoridades jurisdiccionales electorales tendrían que implementarlas, incluso después de la jornada

Sobre este punto, cabe destacar que la adopción de medidas afirmativas adicionales no quedaría supeditado a la decisión de las autoridades electorales, porque –además de que algunas necesariamente deben adoptarse por mandato constitucional– los partidos o actores políticos –incluyendo los colectivos de defensa de derechos de mujeres o de derechos humanos– pueden presentar solicitudes sobre esta cuestión y, en su caso, controvertir las decisiones que se adopten. Se destaca que esta Sala Superior ha reconocido que las personas –mujeres y hombres– cuentan con interés legítimo para tutelar el principio de paridad de género en relación con la adopción de medidas para su garantía³⁰.

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

Ahora, la distinción temporal señalada parte de la base de que el ejercicio legislativo y reglamentario aumenta el grado de certeza, ya que permite a todos los participantes del proceso electoral conocer de antemano las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso.

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

electoral, a partir de una justificación exhaustiva y reforzada, en atención a las implicaciones sobre los demás principios constitucionales.

³⁰ Sirve de apoyo la jurisprudencia 8/2015, de rubro "INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 18, 19 y 20.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

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

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

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

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

El ejercicio de una facultad reglamentaria o normativa debe estar orientado a la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero la misma también debe atender el principio de certeza y seguridad jurídica, en el sentido de permitir que todos los participantes del proceso electoral estén en aptitud de conocer, de antemano, las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso y con respecto a lo que deben esperar de la autoridad.

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

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

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

El principio de seguridad jurídica —y sus principios de certeza, publicidad e irretroactividad— exigen establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan o al acto del cual deriva uno posterior —como la jornada electoral tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional— con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral. La existencia de normas electorales que proporcionen a todos los actores que participan durante el proceso de un cierto grado de previsibilidad jurídica, es también una condición necesaria —aunque no suficiente— para el desarrollo de los derechos sustantivos.

b) Deber de motivación

La autoridad electoral debe justificar de manera suficiente la necesidad de incorporar una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

puesto que este tipo de acciones afirmativas tienen una incidencia en otros derechos o principios reconocidos por la Constitución General.

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

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

En ese sentido, tal como se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, las autoridades que implementen una medida especial deben identificar la finalidad o el objeto específico que busca alcanzar, esto es, el resultado funcional que se pretende respecto a la situación que se quiere superar con la medida. Ello permitirá –en su momento– valorar su idoneidad, necesidad y eficacia.

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

Además, el Comité precisó que los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal "si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad"³¹.

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

27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer, los Estados Partes deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer.

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

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

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

³¹ Recomendación general No. 25, cit., párrs. 21 y 24.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

c) Regla general conforme a un criterio objetivo y razonable

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

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

Así, el principio de paridad de género busca ofrecer condiciones equitativas para que las mujeres puedan acceder a cargos públicos. Este principio, aún y cuando busca lograr una sociedad más incluyente e igualitaria, se traduce en derechos que están destinados a un grupo social específico, es decir, en derechos de las mujeres.

En ese sentido, el principio de paridad de género no debe entenderse como aquél que favorece solo a las mujeres, sino que –mientras éstas son las destinatarias– el beneficio es a toda la sociedad, porque se busca que las decisiones que afectan e inciden en el proyecto nacional sean lo más incluyentes posibles. Entonces, bajo este supuesto, incluir a las mujeres en los procesos deliberativos y de toma de decisión es un elemento esencial dentro de una sociedad democrática.

Siguiendo este razonamiento y en íntima relación con los criterios antes desarrollados, para esta Sala Superior es indispensable que la medida afirmativa que se adopte, como es el caso de una regla de ajuste en el orden de prelación 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 ciertos 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.

4.2.3. Aplicación al caso concreto

En este apartado se revisará la medida adoptada por el Tribunal local, así como las consideraciones a partir de las cuales la Sala responsable la convalidó, de conformidad con los criterios para la justificación de la adopción de una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación y demás normativa aplicable.

Como punto de partida, se tiene por acreditado que la regla de ajuste se dispuso por el Tribunal local para el caso específico de la designación de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

regidurías del ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, de manera posterior a la celebración de la jornada electoral.

Además, el Tribunal local no justificó la implementación de una regla adicional en alguna circunstancia específica –de hecho o de Derecho– que pretendiera atender, como lo sería la identificación de una situación extraordinaria que derivara de una práctica discriminatoria o de algún aspecto del modelo electoral adoptado en Guerrero que incidiera de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Por último, también se advierte que el Tribunal local no implementó una regla de ajuste de manera general y conforme a un criterio objetivo, sino que la medida únicamente se implementó en relación con el PRD, sin que hubiera una justificación suficiente en cuanto a las razones por las que solo ese partido político debía sufrir la modificación de su lista de regidurías de representación proporcional.

El no haber adoptado una medida afirmativa de manera oportuna, debidamente motivada y con un diseño adecuado, se tradujo en que se aplicara exclusivamente al PRD, como si se tratara de una norma privativa, las cuales están vedadas en el artículo 13 constitucional. Si bien se aprecia que esa situación derivó de que únicamente la candidata del PRD había presentado una impugnación por esta cuestión, la verdadera complejidad derivó de que la medida de ajuste no se adoptó conforme a los criterios señalados.

Al respecto, se advierte que no se adoptó un mecanismo específico ni un parámetro para realizar los ajustes correspondientes, siendo que el PRD no había sido el partido político con menor votación y, por ende, existen elementos para considerar que las modificaciones de las listas hubieran podido recaer en otros partidos políticos. Si lo que se pretendía era asegurar la integración paritaria del ayuntamiento, debía implementarse la

medida de tal manera que se pudiera aplicar de manera generalizada y objetiva.

Por otra parte, se estima que fue incorrecta la perspectiva adoptada tanto por el Tribunal local como por la Sala responsable, pues partieron de un enfoque de la cuestión como si se tratara de que la ciudadana Judith Téllez Núñez tenía un mejor derecho que el recurrente por el solo hecho de ser mujer. Ello pues, como se ha razonado en otro punto de la presente, la paridad de género tiene un enfoque colectivo o grupal, en tanto se pretende revertir una situación de discriminación estructural enfrentada por un grupo social.

Desde esta óptica, en los mismos términos en que se resolvió en el asunto SUP-REC-1317/2018 y acumulados, esta Sala Superior estima que la paridad, aun cuando en su aplicación sí se individualice a una mujer en específico, **no constituyen derechos individuales** en donde una mujer pueda reclamar que tiene mejor derecho que otra mujer; incluso, tampoco se traduce en que una mujer tenga un mejor derecho que un hombre solo por ser mujer. Todo dependerá del contexto y de la situación específica, en la cual se deberá hacer un juicio en el que se pueda advertir que, como grupo social, las mujeres se encuentran en desventaja.

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 PRD y, en particular, al derecho a ser electo del recurrente.

Por último, cabe resaltar que la Sala Ciudad de México soportó su postura en el contenido de la jurisprudencia 36/2015, de rubro **"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA". No obstante, se considera que se descontextualiza dicho criterio debido a que el mismo surgió a partir de casos con un contexto normativo específico y distinto, consistente en que en esos asuntos –centralmente– se contemplaban normas (legales o reglamentarias) en las que se ordenaba realizar ajustes para la integración paritaria de los órganos entre ambos géneros.

Por tanto, resultan sustancialmente fundados los planteamientos del recurrente.

4.2.4. Pronunciamiento respecto al deber del Instituto local de adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano

Del análisis del escrito de demanda se advierte que el recurrente realiza señalamientos en cuanto a la omisión por parte del Instituto local de adoptar –a través de lineamientos generales– las medidas adecuadas para lograr que el mandato de paridad de género trascendiera de manera efectiva en la integración del ayuntamiento. De esta manera, 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 Guerrero– se optimice el principio de paridad de género en armonía con los principios de certeza y seguridad jurídica, se estima que **procede ordenar** al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero 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 de Guerrero, 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 modo de ejemplo, cabe destacar los resultados de los últimos tres procesos electorales en relación con la conformación del Congreso de Guerrero:

Integración de la LX Legislatura de Guerrero (2012-2015) ³²	
Total de curules	46
Curules ocupados por mujeres	15
Curules ocupados por hombres	31

Integración de la LXI Legislatura de Guerrero (2015-2018) ³³	
Total de curules	46
Curules ocupados por mujeres	18
Curules ocupados por hombres	28

³² Adriana, F. (Octubre, 2015). La Paridad Política en el Proceso Electoral 2015. En Paridad de género en el registro de candidaturas durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Logros y realidades. Panel llevado a cabo en el foro Impacto y prospectiva de la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, Nuevo León, México. Consultable en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/adrianafavela15oct.pdf.

³³ LXI Legislatura Guerrero 2015-2018. Instituto Electoral y de Participación del Estado de Guerrero. Consultable en: http://lepcgro.mx/Sitio%20Proceso/Integracion_Congreso/Integraci%C3%B3n%20LXI%20Legislatura%20Sept.pdf.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

Integración de la LXII Legislatura de Guerrero (2018-2021) ³⁴	
Total de curules	46
Curules ocupados por mujeres	19
Curules ocupados por hombres	27

Dicho escenario permite evidenciar que el impacto del mandato de postulación paritaria y demás medidas afirmativas puede darse de manera progresiva y, en ese sentido, también permite identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas para mejorar las condiciones de participación de las mujeres y las posibilidades de que accedan a espacios del poder público. Asimismo, es un elemento para evidenciar la necesidad de optimizar en mayor medida el mandato de paridad, con el objeto de que trascienda a la integración de los órganos de gobierno.

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

³⁴ Diputadas y Diputados de la LXII Legislatura. Congreso del Estado de Guerrero. Consultable en: <http://congresogro.gob.mx/inicio/diputados/>

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 mujeres³⁵.

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 mujeres³⁶. 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 federal³⁷. 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)

³⁵ Esta información puede consultarse en el siguiente vínculo: <http://www.cbcs.gob.mx/DIPUTADOS/diputados.php>

³⁶ De conformidad con el acuerdo IMPEPAC/CEE/122/2018.

³⁷ Dentro del acuerdo INE/CG/508/2017, aprobado el 8 de noviembre de 2017, el cual fue convalidado por esta Sala Superior.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

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 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 misma al Congreso de Guerrero, para que tenga conocimiento sobre los estándares establecidos en relación con el derecho de las mujeres al acceso a la función pública y el alcance de las obligaciones correlativas a cargo de las autoridades estatales.

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

5. EFECTOS

Con base en las consideraciones desarrolladas en el apartado 4 de esta sentencia, esta Sala Superior toma la determinación de **revocar** el fallo dictado en el expediente SCM-JDC-1065/2018, para los **efectos** siguientes:

- Se **revoca** la sentencia dictada el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en los expedientes TEE/JEC/112/2018 y TEE/JIN/045/2018 acumulados, por lo que hace a la impugnación la ciudadana Judith Téllez Núñez.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1386/2018

- Se **revoca** la constancia de asignación de regiduría de representación proporcional que –en su caso– se hubiese otorgado a Judith Téllez Núñez.
- Se **confirma** la designación de regidurías de representación proporcional para el ayuntamiento de Coyuca de Benítez, aprobada por el Consejo Distrital Electoral 08 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, incluyendo la **constancia** a favor de la fórmula encabezada por Gilberto Vargas Hernández, postulado por el Partido de la Revolución Democrática.

Adicionalmente, se **ordena** al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero que: **1)** de manera inmediata, inicie 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 Libre y Soberano de Guerrero 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.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-1065/2018 por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, para los efectos precisados en el apartado **5** de este fallo.

SEGUNDO. Se **ordena** al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero que, en términos del apartado 5 de la presente, 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.

TERCERO. Se **ordenar dar vista** con esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

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

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARA LI SOTO
FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS