

EXPEDIENTE: SUP-OP-5/2015.

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

**PROMOVENTES: PARTIDO DE
LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, DIVERSAS
DIPUTADAS Y DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA
SEXAGÉSIMA PRIMERA
LEGISLATURA DE ZACATECAS
Y PARTIDO POLÍTICO MORENA.**

**AUTORIDADES: SEXAGÉSIMA
PRIMERA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE ZACATECAS Y
OTRA.**

**OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EDUARDO MEDINA
MORA I., INSTRUCTOR EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A
LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
PRECISADAS AL RUBRO.**

El artículo 68, párrafo segundo,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro instructor tiene la facultad de solicitar a la

¹ “Artículo 68.

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]”

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.²

El artículo 71, párrafo segundo,³ de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo

² Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, p. 555.

³ **Artículo 71.**

[...]

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

SUP-OP-5/2015

tanto, cuando el Ministro instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

Los partidos y minorías parlamentarias promoventes impugnan la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Estado, Órgano de Gobierno, el seis de junio de dos mil quince.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos y minorías parlamentarias promoventes, se advierten los siguientes temas sobre los que esta Sala Superior emitirá opinión:

<i>Temas</i>	<i>Normas impugnadas</i>	<i>Acción y promoventes</i>
Tema 1. Inconstitucionalidad de las reglas legales sobre paridad de género.	Artículos: 23, párrafo 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas	Acción 36/2015 del Partido de la Revolución Democrática, Acción 40/2015 de una minoría parlamentaria, y Acción 41/2015 del partido político MORENA.
Tema 2. Inconstitucionalidad de las restricciones para formar coaliciones.	Artículo: 117, párrafo 1.	Acción 37/2015 de una minoría parlamentaria.
Tema 3. Inconstitucionalidad por invasión	Artículo: 19, párrafo 2.	Acción 41/2015 del partido político MORENA.

SUP-OP-5/2015

de atribuciones en relación con la materia de distritación electoral.		
Tema 4. Inconstitucionalidad de las reglas legales sobre representación proporcional.	Artículo: 25, fracciones II y III.	Acción 41/2015 del partido político MORENA.
Tema 5. Inconstitucionalidad de mantener delegada en la autoridad electoral local administrativa ciertas y determinadas funciones, como la relativa a la capacitación electoral.	Artículo: Noveno Transitorio.	Acción 41/2015 del partido político MORENA.
Tema 6. Inconstitucionalidad de la disposición transitorio que permite ejercer el derecho de réplica	Artículo: Décimo Transitorio.	Acción 41/2015 del partido político MORENA.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

Tema 1. Inconstitucionalidad de las reglas legales sobre paridad de género. (Artículos: 23, párrafo 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas)

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 23

[...]

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

[...]

ARTÍCULO 140

1. La **totalidad de solicitudes de registro**, tanto de las candidaturas a las diputaciones como a los **Ayuntamientos**, que presenten los partidos políticos, las coaliciones o los Candidatos Independientes ante el Instituto, **deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros ordenada por la Constitución Local y esta Ley.**

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

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

Conceptos de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática aduce, esencialmente, que el artículo, 23, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas viola lo establecido en los artículos 1º, 4 y 41, fracción I. párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, **al no observar el principio de paridad entre los géneros en la candidaturas a Presidentas(es) Municipales con enfoque horizontal**, para asegurar la postulación de mujeres por los partidos políticos en el registro de candidaturas en los Ayuntamientos.

Por su parte, los diputados y las diputadas integrantes de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas⁴ alegan, en esencia, que el artículo, 23, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas viola lo establecido en los artículos 1º, 4 y 41, fracción I. párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, **al no observar el principio de paridad horizontal o transversal.**

El partido político nacional MORENA sostiene que los artículos, 23, párrafo 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas violan lo establecido en los artículos 1º, 2 y 4, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I, segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; I, II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, **por la**

⁴ José Luis Figueroa Rangel, Gilberto Zamora Salas, Iván de Santiago Beltrán, Mario Cervantes González, Eugenia Flores Hernández, Soledad Luévano Cantú, Cuauhtémoc Calderón Galván, Juan Carlos Regis Adame, María Guadalupe Medina Padilla, Rafael Flores Mendoza, Alfredo Fermat Bañuelos, J. Guadalupe Hernández Ríos, Susana Rodríguez Márquez, Rafael Gutiérrez Martínez, Cliserio del Real Hernández, Ismael Solís Mares, María Hilda Ramos Martínez, Irene Buendía Balderas, Héctor Zirahuen Pastor Alvarado, Xóchitl Sánchez Rubalcaba, Elisa Loera de Ávila, Rafael Hurtado Bueno, Carlos Alberto Pedroza Morales, María Elena Nava Martínez, José Haro de la Torre, Javier Torres Rodríguez, Luis Acosta Jaime, Erica del Carmen Velázquez Vacio, Luz Margarita Chávez García y César Augusto Deras Almodava

omisión relativa consistente en no establecer reglas de paridad de género para los ayuntamientos en la dimensión horizontal, lo que se traduce en una **regulación deficiente** en el artículo 23 y 140 de la Ley Electoral de Estado de Zacatecas.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, el sistema implementado por el legislador del estado de Zacatecas contiene una cláusula general no restrictiva que, a partir de su interpretación sistemática, tiene los elementos suficientes que garantizan la paridad de género en la postulación de candidaturas de los Ayuntamientos, en sus dos dimensiones, por lo que no existe base para considerar que existe la inconstitucionalidad por omisión alegada por los accionantes.

La paridad de género en el sistema electoral mexicano

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

En el ámbito político-electoral, debido al contexto político, social, económico y cultural en el cual las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendentes a garantizar el

efectivo ejercicio de esos derechos.⁵ Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema universal como en el interamericano.

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

A fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano⁶ se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la

⁵ En el sistema mexicano se inició con las denominadas cuotas de género exigidas para impulsar el acceso de mujeres a cargos de elección popular.

⁶ Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1º, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

Al respecto, resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de esta Sala Superior:

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinear los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (Jurisprudencia 6/2015)

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).

- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos. (Tesis XLI/2013)

Asimismo, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de protección, respeto y garantía previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, de modo que **se ha impuesto a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio** en la postulación de candidaturas, aunada a la exigencia de cumplir con la alternancia de género en la integración de listas o planillas y de postular fórmulas de candidaturas del mismo género, para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular, en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de esta Sala Superior cuyo rubro y texto dicen:

PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

En virtud de lo anterior, el principio de igualdad y la paridad de género constituyen las bases fundamentales sobre las cuales descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, entre los cuales se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Al respecto, es preciso señalar que las consideraciones precedentes se han orientado por la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a través de sus

tesis y diferentes precedentes, ha avanzado, en lo que al presente caso interesa, los siguientes dos criterios fundamentales: la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género y la importancia de distinguir las diferentes modalidades del derecho humano a la igualdad jurídica.

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

Por otro lado, el citado derecho humano a la igualdad, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que

consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

La segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de

cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en las siguientes tesis: 1ª. C/2014 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**; 1ª. LXXIX/2015 (10ª.), de rubro: **IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE**

MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS; 1ª. XCIX/2014, que lleva por rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO y la tesis 1ª. XLIV/2014 (10ª.), cuyo rubro es DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.

La equidad y paridad de género en el sistema electoral de Zacatecas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Conforme con los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 21, **todas las personas gozan** de los **derechos humanos reconocidos** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, y los señalados en esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como de las **garantías** para su **protección; las autoridades**, en sus respectivos ámbitos de competencia, **están obligadas** a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad y queda prohibida toda forma de **discriminación motivada**, entre otros, por razón de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto **anular** o **menoscabar los derechos** y libertades de las personas.

El artículo 22 reconoce que la mujer y el varón son iguales ante la ley y **deben gozar de las mismas oportunidades**, así como la **equidad entre los géneros como** principio necesario para el desarrollo del pueblo zacatecano. Dispone que el Estado debe **promover** este postulado para lograr una sociedad más justa y equitativa, dejando a la legislación secundaria la determinación de las facultades y acciones que deben aplicarse para el cumplimiento de ese fin.

Por su parte, el párrafo primero del artículo 43 establece que los partidos políticos son entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, y que tienen como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la **integración de los órganos de representación política** y como organizaciones de ciudadano, **hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público**. Señala que la ley determinará los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En lo que interesa al caso, el párrafo sexto (cuya reforma se publicó el doce de julio de dos mil catorce) señala que en los

procesos partidistas de selección y **postulación de candidatos** a cargos de elección popular se debe **garantizar la paridad entre los géneros**, de los cuales, el veinte por ciento deben tener la calidad de joven **en ambos géneros** en las **candidaturas**.

Como se aprecia, en el ordenamiento cúspide del estado de Zacatecas se reconocen la igualdad y la equidad de género como ejes principales para el desarrollo de la sociedad zacatecana y como derechos de las personas, prohibiéndose cualquier forma de discriminación que tenga por efecto **anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**.

Asimismo, se estipula como obligación de los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas y el deber del Estado de promover la equidad de género, así como el deber de las autoridades de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, dejando a la legislación secundaria la determinación de las acciones que deben aplicarse para cumplir con la equidad de género.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas (publicada en el Suplemento 3 del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el seis de junio de 2015).

El artículo 7, numeral 4 estipula como derecho de las y los ciudadanos y como obligación de los partidos políticos y candidatos independientes, **garantizar la igualdad de oportunidades** y la **paridad entre los géneros** para tener acceso a cargos de elección popular.

En el artículo 18 se prevé la obligación de los partidos políticos de integrar fórmulas del mismo género para ser postuladas en las candidaturas a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y se establece que la **relación total** de candidaturas **deberá estar integrada de manera paritaria entre los géneros**. Asimismo, se impone el deber a los partidos políticos de determinar y hacer públicos los **criterios para garantizar la paridad de género** en las candidaturas, los cuales deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros.

Por cuanto hace a las diputaciones por el principio de representación proporcional, el artículo 24, párrafo segundo establece que cada partido podrá solicitar se registre una lista de candidatos propietarios y suplentes, que debe estar integrada de **manera paritaria y alternada entre los géneros** y que las fórmulas de propietarios y suplentes deben ser del **mismo género**.

En lo que se refiere a la elección de los integrantes de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, el artículo 23 establece que **las candidaturas se integrarán en una planilla** que comprenda todos los cargos (presidente municipal, síndico

y regidores) incluyendo propietarios y suplentes y que éstas **deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros**, así como que las **fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género**.

Por su parte, el artículo 28 establece, que en la integración de la lista de candidaturas a regidores por el principio de representación proporcional, se **garantizará la paridad entre los géneros**.

Finalmente, el artículo 36, párrafo 7 reitera la obligación de los partidos políticos de determinar y hacer públicos los criterios para **garantizar la paridad de género en las candidaturas que postulen**, los cuales deben ser objetivos y **asegurar las condiciones de igualdad entre los géneros**.

De acuerdo con lo descrito, en el sistema electoral de Zacatecas el legislador impuso a los partidos políticos la obligación de **garantizar la paridad de género en postulación de las candidaturas**, así como de asegurar condiciones de igualdad entre los géneros.

A su vez, el legislador zacatecano reconoce como derecho de los hombres y las mujeres el de participar en condiciones de igualdad y gozar de las mismas oportunidades y señala al principio de equidad entre los géneros como norma directiva para la postulación de candidaturas y la paridad entre los géneros como elemento fundamental para la postulación de

dichas candidaturas e integración de los órganos de representación popular.

El reconocimiento de tales derechos y principios en la normativa del Estado de Zacatecas es suficiente para que se active el deber y la obligación tanto de las autoridades como de los partidos políticos de acatar integralmente las reglas establecidas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular y en la integración de los órganos de gobierno, dado que constituyen la base fundamental para la aplicación del conjunto de reglas que imperan en el sistema, por lo que no resulta inconstitucional un desarrollo legislativo que no aluda expresamente a las dimensiones de la paridad, puesto que tales dimensiones se encuentran integradas a la cláusula general establecida para alcanzar la postulación equilibrada de los géneros. Lo anterior, siempre que el desarrollo legislativo no contenga una cláusula que restrinja la aplicación de las dimensiones de la paridad de género, porque en ese supuesto, al coartar los alcances resultaría inconstitucional.

En efecto, por cuanto hace a las candidaturas a diputaciones, desde el momento en que la legislación exige que la **relación total** de las candidaturas se integre de manera paritaria, alternando los géneros, con fórmulas compuestas con personas del mismo género, se obliga tanto a partidos como a las autoridades a garantizar la postulación equilibrada de los

géneros, atendiendo además, a todas las demás reglas previstas en el sistema para garantizar la efectiva participación de las mujeres, aun cuando la ley no la prevea expresamente, como por ejemplo, se activa el deber de los partidos de cumplir con lo establecido en el párrafo 5 del artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que los criterios que determinen para la garantizar la paridad de género no pueden tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Lo mismo acontece en lo relativo a la postulación de candidaturas a miembros de los ayuntamientos, pues desde el momento en que la Ley Electoral del Estado de Zacatecas establece que las planillas postuladas deberán ser integradas de manera **paritaria, alternado** los géneros, con **fórmulas del mismo género**, se activa la obligación de los partidos políticos de materializar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, por lo que deberán atender las pautas establecidas en el sistema para alcanzar la paridad no solo en la postulación de candidaturas en cada ayuntamiento (paridad con enfoque vertical), sino en la integración total de los municipios (paridad horizontal) de manera que hombres y mujeres estén en aptitud de ejercer materialmente cada uno de los cargos (presidente municipal, síndico y regidores). De la misma manera, surge el deber de las

autoridades de verificar que en todo momento se cumplan con lo anterior y, en su caso, de remover los obstáculos para hacer efectiva la observancia al principio de paridad de género.

Lo anterior se corrobora con lo previsto en el artículo 140 de la ley electoral citada, pues en dicho precepto se exige **salvaguardar la paridad entre los géneros en la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a las diputaciones y a los ayuntamientos**, sin distinguir ninguno de los enfoques en que puede aplicarse el principio de paridad, pues se parte del supuesto que la salvaguarda exigida es total.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que en ejercicio de su potestad legislativa y a fin de dotar de mayor certeza a la ciudadanía, el legislador está en condiciones de redactar las disposiciones legales de una manera más clara y específica, en la cual se desenvuelvan los alcances de los derechos y principios constitucionales tomando en consideración los criterios jurisprudenciales, a fin de evitar dudas al momento de su aplicación; sin embargo, la circunstancia de que la labor legislativa no se lleve a cabo de esa forma resulta insuficiente para tildar de inconstitucional una ley, puesto que es suficiente el reconocimiento amplio de esos principios, sin restricciones indebidas, para que todas las reglas operativas que cristalizan esos principios deban ser observados plenamente por los partidos y las autoridades.

De ahí que en opinión de esta Sala Superior no asista razón a los accionantes, en el sentido de que la omisión de desarrollar expresamente la reglas para hacer eficaz en la postulación de candidaturas la paridad de género en su dimensión horizontal constituye en un obstáculo para el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación por razón de género, dado que deja al arbitrio de los partidos su cumplimiento, pues como se vio, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas reconoce el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, prohíbe la discriminación, entre otras causas, por razón de género, y establece las bases fundamentales para garantizar la postulación en paridad de género de todos los cargos de elección popular, incluidos los correspondientes a los ayuntamientos, bases que a su vez se tornan en reglas de cumplimiento obligatorio no solo para los partidos políticos, sino para las autoridades encargadas de verificar su cumplimiento.

En resumen, en opinión de esta Sala Superior, la regulación contenida en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas resulta suficiente para garantizar la aplicabilidad de la paridad de género en la postulación de las candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, en sus dos dimensiones, pues contiene el reconocimiento amplio, sin restricción, de derechos y principios que obligan a los partidos políticos a materializar la igualdad de oportunidades de ambos géneros para participar de manera efectiva a fin de ocupar los cargos de elección popular, esta amplitud a su vez se puede tornar en una ventaja, porque

permite que se puedan implementar medidas especiales para elevar la participación de las mujeres, cuando el contexto de hecho resulte adverso para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, ello en atención al principio de progresividad y a los deberes que todas las autoridades tienen de promover, proteger y garantizar los derechos fundamentales y sin perjuicio de que el legislador zacatecano pueda implementar otro tipo de medidas especiales para alcanzar con mayor rapidez la efectiva participación de las mujeres en la representación popular.

Consecuentemente, en opinión de esta Sala Superior, los artículos 23, párrafo 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas no resultan inconstitucionales.

TEMA 2. Inconstitucionalidad de las restricciones para formar coaliciones. (Artículo 117, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas).

El artículo impugnado establece:

“ARTÍCULO 117. Los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición.

[...]”.

Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez, los diputados integrantes de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas que promovieron la acción de inconstitucionalidad 37/2015, sostienen medularmente que la mencionada porción normativa es contraria a lo dispuesto en los artículos 1º; 9º; 14; 16; 17; 35; 115 párrafo primero; 116, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con diversos numerales del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de la de la Carta Democrática Interamericana, al restringir indebidamente la posibilidad de que los partidos políticos participen en coalición en su primer proceso electoral a nivel local, situación que estiman contraria a los asociación y libre participación política.

Adicionalmente, exponen que la referida porción normativa se contrapone con la Ley General de Partidos Políticos, al establecer una limitante no prevista en dicho ordenamiento jurídico, en concreto, al empatar a los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral, con aquellos registrados ante el Instituto Electoral local.

Opinión

Esta Sala Superior considera que la porción normativa objeto de controversia es acorde con el marco constitucional.

Tal y como se razonó en diversas opiniones emitidas por este órgano jurisdiccional, entre ellas, las identificadas con las claves

SUP-OP-5/2015

SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, la porción normativa impugnada en especie encuentra sustento en el imperativo establecido por el órgano Revisor de la Constitución en el Artículo **Segundo Transitorio**, numeral cinco, del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

Lo anterior se puede advertir de la siguiente transcripción:

“5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.

[...]”

Lo previsto en la norma transitoria señalada permite concluir que la prohibición establecida en el artículo 117, párrafo primero, de la nueva Ley Electoral del Estado de Zacatecas, se ajusta a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual, en oposición a lo manifestado por los legisladores impugnantes, no puede considerarse que dicha porción normativa vulnera el derecho de participación de los partidos en coalición ni que limita o restringe de manera indebida, irracional o desproporcionada el derecho de asociación, pues en todo caso sólo establece la modalidad en que podrán ejercerlo, con independencia de que se refiera a los partidos políticos nacionales o estatales que contienden por primera ocasión en una elección en la entidad federativa.

Ello, pues se ha estimado que el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos, está conferida a los ciudadanos y no a los partidos políticos, garantía que se encuentra a salvo tratándose del tema en cuestión, pues los ciudadanos pueden asociarse o reunirse bajo el amparo del partido que, por primera vez, participe en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común, de ahí que con esta determinación no se vulnera el marco constitucional atinente y, por ende, tampoco se afectan los derechos político-electorales de votar y ser votado.

Al respecto, la Sala Superior ha opinado⁷ que disposiciones emitidas por los poderes legislativos de diversas entidades federativas que guardan identidad sustancial con la ahora impugnada, tienen por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo particular para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, inclusive a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, circunstancia que se distorsionaría en un escenario como el planteado por el promovente en el que, desde la primera incursión en una elección, participa vía

⁷ Entre otras, en las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-14/2014, SUP-OP-15/2014, SUP-OP-18/2014, SUP-OP-23/2014, SUP-OP-32, SUP-OP-36/2014, SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014.

coalición y postula otros institutos políticos a un candidato común.

Aunado a lo anterior, debe mencionarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la posibilidad de que los partidos políticos participen desde la primera elección a través de coalición, pues, en todo caso, se establece y tutela la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política, siendo el constituyente permanente quien debe establecer las diversas modalidades de participación de dichos entes de interés público.

Finalmente, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2014 y acumuladas, así como 17/2014 y acumuladas, declaró la validez de normas que disponen que no podrá coaligarse un partido político en el primer proceso electoral en el que participe, entre otras razones, sobre la base de que si bien el nuevo ente político ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar al menos la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante, para lo cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva.

Por las razones apuntadas, en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa cuestionada se ajusta al marco constitucional.

TEMA 3. Inconstitucionalidad por invasión de atribuciones que corresponden a autoridades federales en materia de distritación electoral. (Artículo 19, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas).

La porción normativa tildada de inconstitucional establece:

“Distritación

ARTÍCULO 19

1. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del estado entre los distritos señalados, tomando en cuenta el último censo de población, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y los criterios generales que determine el Consejo General del Instituto Nacional.

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

3. El Instituto llevará a cabo las acciones necesarias para coadyuvar con el Instituto Nacional para el cumplimiento de esta disposición.”

Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez el partido político nacional MORENA aduce esencialmente que la porción normativa tildada de inconstitucional viola lo establecido en los artículos 1,

41 fracción V Apartado B, inciso a), numeral 2, 73 fracción XXIX-U, 116 fracciones II y IV inciso b), 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad exclusiva de determinar la geografía electoral y porque sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, así como determinar el plazo máximo en el que debe ser aprobada la distritación electoral de las entidades federativas.

Opinión

En opinión de los magistrados que integran esta Sala Superior, la porción normativa impugnada **es contraria a la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, mediante un acto legislativo emanado de un Congreso local, se imponen obligaciones al Instituto Nacional Electoral en materias que sólo atañen al Congreso de la Unión y al propio instituto nacional.

Acorde con el nuevo modelo de atribuciones de las autoridades electorales administrativas, a partir de la creación del Instituto Nacional Electoral, en el texto constitucional se establece claramente que es dicha autoridad la única encargada de diseñar y determinar los distritos y las secciones electorales, tanto en el orden federal como local.

Al respecto, el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), prevé:

“Artículo 41.

...

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

...

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

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

...”

De otra parte, el Decreto de Reforma Constitucional en materia político-electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

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

...

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

“Artículo 44. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

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

[...]

Artículo 214.

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

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

[...]"

A partir de lo destacado, es posible sostener, que la porción normativa en examen propicia la invasión de facultades exclusivas atribuidas en la Constitución Federal al Congreso de la Unión y al Instituto Nacional Electoral, ya que impone a dicho órgano electoral un determinado plazo para aprobar la distritación electoral de una entidad federativa.

Es decir, la señalada porción normativa impone al Instituto Nacional Electoral un plazo para el cumplimiento de una de sus atribuciones exclusivas regulada en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos, que es la de aprobar la geografía electoral de las entidades federativas, sin que para ello el Congreso local cuente con facultades reguladas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para establecer un determinado plazo para que el Consejo General apruebe la distritación electoral respectiva, lo cual deriva en que dicha porción sea contraria al texto de la Constitución, por vulnerar el sistema de competencias que ella prevé y por incidir en

materias que sólo atañen al Congreso de la Unión y al Instituto Nacional Electoral.⁸

TEMA 4. Inconstitucionalidad de las reglas legales sobre representación proporcional. (Artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas).

El artículo impugnado establece:

“ARTÍCULO 25

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

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

- a) Aquellos que fueron declarados nulos;
- b) Los alcanzados por los partidos políticos que no hubieren postulado candidatos a diputados en por lo menos trece distritos uninominales y en la totalidad de la circunscripción plurinominal;
- c) Los de los partidos políticos que no hubieren alcanzado el 3% de la votación válida emitida; y
- d) Los votos emitidos para candidatos independientes.

II. Al partido político que hubiere participado con candidatos, cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio

⁸ Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la Opinión registrada con la clave SUP-OP-20/2014, en la Acción de Inconstitucionalidad número 51/2014 promovida por el Partido de la Revolución Democrática contra actos de la LXI Legislatura del Estado de Campeche. En ese sentido, se pronunció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 13/2014, 14/2014, 15/2014 y 16/2014.

de representación proporcional el número de curules necesarias, hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura, sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.

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

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

[...]"

Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez el partido político nacional MORENA aduce esencialmente que las disposiciones impugnadas violan lo establecido en los artículos 54, fracción V, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, así como los artículos 15, párrafo 3; 17, párrafo 2, y 28, párrafo 2, incisos a) al c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que pretende imponer mayores requisitos que los establecidos por la propia Constitución respecto a que un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, se considera que el artículo 25, exclusivamente en lo que respecta a la porción normativa contenida en la fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es incompatible con la Constitución Federal.

En lo que al caso interesa, como lo ha señalado el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

Al respecto, es preciso tener en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional obligatorio para los estados de la República, conforme a la misma disposición constitucional, destacadamente la transformación **proporcional** de los votos de la ciudadanía en curules, así como la **pluralidad de las fuerzas políticas** y la **representatividad** en la integración de todo órgano legislativo de las entidades federativas, ya que la inobservancia de tales principios o valores implicaría una

aplicación fragmentada y, por ende, asistemática de los mandatos constitucionales aplicables, contraria a la lógica interna del sistema de representación proporcional, lo que significa una armonización de todos los principios y valores constitucionales que concurren al presente caso.

El texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal dispone:

Artículo 116.- [...]

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

[...]

II.

[...]

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

[...]

El precepto constitucional invocado dispone que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por

ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

El artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional incluye cuatro porciones normativas:

1. Reserva de ley. La primera parte determina la obligación de que las legislaturas de los Estados de la República se integren con diputados electos, según los **principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en “los términos que señalen sus leyes”**. Esta última cláusula establece una **reserva de ley** para que sean las propias legislaturas locales, en ejercicio de esa potestad legislativa delegada, las que desarrollen —ponderando sus propias necesidades y circunstancias políticas— la reglamentación específica, de conformidad con las bases normativas establecidas en el propio artículo 116, fracción II, párrafo tercero constitucional, particularmente los límites a la sobre-representación y los límites a la subrepresentación.

Cabe señalar que la mencionada obligación de las legislaturas estatales, consistente en que las legislaturas de los Estados de la República se integren con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se introdujo en la Constitución federal, mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, al paso que las reglas que abajo se indican derivaron de la reforma constitucional al artículo 116 mediante el Decreto publicado en el citado órgano oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

2. Límite de sobre-representación. La segunda parte del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional establece expresamente un **tope máximo de diputaciones por ambos principios** que puede alcanzar un partido político, al disponer la base de que en “ningún caso” un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en **ocho puntos su porcentaje de votación emitida**, lo que significa el establecimiento expreso de un **tope de sobre-representación**: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido político no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, salvo en el caso en que esta diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa, como se señala en la regla siguiente.

3. Excepción expresa al límite de sobre-representación. En efecto, la tercera parte del referido artículo dispone que lo ordenado en la base normativa precisada en el párrafo anterior no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; en otros términos, se establece expresamente una excepción a la regla establecida en la segunda parte del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, consistente en que un partido político lo exceda con sus solas diputaciones de mayoría relativa.

4. Límite de subrepresentación. La cuarta parte del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, establece expresamente un **límite constitucional de sub-representación** de las minorías, pues dispone que en la integración de la legislatura el porcentaje de representación de un partido político **no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.**⁹

Es preciso también señalar en los artículos 52 y 54 de la Constitución general, como se indicó en la opinión SUP-OP-

⁹ La norma anterior puede expresarse, esquemáticamente, como sigue: artículo 116 C(4): la diferencia entre el **porcentaje de representación** y el **porcentaje de votación** de un partido no debe ser menor a 8%.

4/2014, han dejado de constituir las pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales locales, ya que son únicamente aplicables al ámbito federal, **mientras que el artículo 116 de la propia Ley Fundamental es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, como se estableció por el Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.**

Al respecto, también cabe mencionar la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009 que dieron origen a la tesis 67/2011, de rubro: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.**

En las condiciones reseñadas, como lo ha determinado reiteradamente¹⁰, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que respete los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

¹⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 acumuladas, así como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

Precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 25, fracciones II y III de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas establece que al partido que hubiere participado cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido, quedando incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante, y que en ningún caso el porcentaje de representación para integrar la legislatura podrá ser inferior al porcentaje que tal partido obtuvo en la votación estatal emitida, así como que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, previendo, en su caso, la forma de hacer los ajustes necesarios para aplicar el referido límite de subrepresentación.

Pues bien, en concepto de esta Sala Superior, si bien, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa que le

confiere la Constitución Federal, la legislatura del Estado de Zacatecas, reglamenta, en la norma local impugnada, lo relativo al sistema de representación proporcional, estableciendo expresamente el límite de sobrerrepresentación y el límite de subrepresentación, previendo incluso mecanismos de ajuste para observar este último límite, tomando en cuenta las circunstancias particulares de la entidad, lo cierto es que, sin justificación válida alguna, establece una fórmula o mecanismo que atenta contra la **pluralidad** y la **representatividad** en la integración de todo órgano legislativo en las entidades federativas, toda vez que indebidamente establece en favor del partido político que haya obtenido "**la mayoría de la votación estatal emitida**", independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias, hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura, sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido.

Se afirma lo anterior, ya que, en esas condiciones, la porción normativa contenida en la fracción II bajo estudio produce una distorsión en el sistema de representación, porque, al estar integrada la legislatura por un total de treinta (30) diputaciones,

la fórmula impugnada concede al partido mayoritario automáticamente hasta dieciocho (18) diputaciones del mismo partido, lo que representa en términos relativos el sesenta por ciento (60%), en detrimento de otros partidos, con la consecuente vulneración a la pluralidad política y representatividad en la integración de las legislaturas locales.

En efecto, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ si bien las legislaturas estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que no se debe llegar al extremo de que la forma minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

En la especie, es el caso que, aunque el artículo 25, fracción II establece el límite constitucional de sobrerrepresentación y establece un tope de hasta dieciocho (18) diputados, dichas cláusulas tienen sólo un carácter nominal, ya que no observan los principios o valores de pluralidad y representatividad, consustanciales al sistema de representación proporcional.

¹¹ En las acciones de inconstitucionalidad 13/2014, 14/2014, 15/2014 y 16/2014 acumuladas.

De ahí que, como se anticipó, se considera que no es constitucionalmente válido el artículo 25, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis plenaria jurisprudencial P./J. 70/98, aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.**

Independientemente de lo anterior, se estima, en cambio, que la fracción III del artículo 25 de la ley impugnada es válida en cuanto que, como se indicó, establece el límite constitucional de subrepresentación, previendo incluso mecanismos de ajuste, en concordancia con el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

TEMA 5. Inconstitucionalidad de mantener delegada en la autoridad electoral local administrativa ciertas y determinadas funciones como la relativa a la capacitación electoral. (Artículo **Noveno Transitorio** de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas)

El artículo tildado de inconstitucional establece:

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

Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez el partido político nacional MORENA aduce esencialmente que las disposiciones impugnadas violan lo establecido en los artículos 1, 6, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 8º transitorio del Decreto de reformas a la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, porque lo relativo a la capacitación electoral, la integración y ubicación de las casillas electorales y la designación de funcionarios de sus mesas directivas es facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

Opinión

Esta Sala Superior opina que la norma impugnada no es incompatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que interesa al tema que se analiza, el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), prevé:

“Artículo 41.

...

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

...

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

...”

De otra parte, La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

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

...

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

“Artículo 44. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

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

El artículo 8º transitorio del Decreto de reformas a la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce prevé:

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

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

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

De igual forma, es preciso tener presente que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce, aprobó el **“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REASUMEN LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA CAPACITACIÓN ELECTORAL, ASÍ COMO LA UBICACIÓN DE LAS CASILLAS Y LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, DELEGADA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES” INE/CG100/2014**, en virtud del cual reasumió las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los organismos públicos locales.

El referido acuerdo podría generar la percepción de que la norma tildada de inconstitucional estaría regulando una situación jurídica inexistente, puesto que a partir del

mencionado acuerdo no habría Organismos Públicos Locales desempeñando funciones delegadas.

Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el punto 22 del citado acuerdo, queda abierta la posibilidad de que en las elecciones que no fueran concurrentes con las elecciones federales, esa delegación de funciones aun subsista.

El punto 22 del acuerdo INE/CG100/2014 es del tenor siguiente:

“22. Las consideraciones precedentes no son óbice para que el Consejo General determine en el Reglamento correspondiente, el alcance de las facultades de asunción y delegación en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla en las elecciones no concurrentes”.

Lo señalado en el punto 22 del acuerdo se ve reforzado con el diverso punto 20 del propio acuerdo, que prescribe:

“Que al estar delegadas las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en Procesos Electorales Locales, procede reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales”.

Es decir, la interpretación conjunta de los puntos 20 y 22 del acuerdo en consulta permite arribar a la conclusión de que el Instituto Nacional Electoral reasumió las funciones atinentes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en

procesos electorales locales, sólo respecto de elecciones concurrentes y respecto de las inmediatas posteriores a la firma del acuerdo, dejando para ser regulada mediante disposiciones reglamentarias, la asunción de dichas funciones cuando se trate de elecciones no concurrentes con las de orden federal, con lo cual, el artículo tildado de inconstitucional rige una situación jurídica que no se ha extinguido.

Acorde con lo anterior, se estima que la norma impugnada no resulta inválida, ya que tiene una función normativa transitoria que aún no se ha agotado con la entrada en vigor del acuerdo mencionado, ya que, como se ha mostrado, existe materia de regulación en relación con las funciones delegadas en procesos electorales no concurrentes, como ocurre en el caso.

TEMA 6. Inconstitucionalidad de la disposición transitoria que permite el ejercicio del derecho de réplica. (Artículo **Décimo Transitorio** de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas).

El artículo impugnado establece:

“Décimo. En tanto el Congreso de la Unión expida la Ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que

se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta Ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio (sic) de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta Ley.”

Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez el partido político nacional MORENA aduce esencialmente que el **artículo décimo transitorio** de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas vulnera el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”¹², ya que en dicho Decreto se estableció en su **artículo tercero transitorio** que le

¹² El referido Decreto se publicó el once de junio de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación y, se estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

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

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

...

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

...

IV. Regular el derecho de réplica.

...

corresponde al Congreso de la Unión establecer el marco normativo que regula el derecho de réplica.

En ese sentido, al decir del partido político MORENA, el referido **Artículo Décimo Transitorio** que estableció el Congreso del Estado de Zacatecas genera una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues ésta última es el único poder de gobierno que tiene atribuciones para legislar el derecho de réplica.

Opinión

Como lo ha sostenido esta Sala Superior,¹³ el derecho de réplica es un derecho humano que tiene carácter fundamental en el sistema jurídico mexicano. Es un mandato de optimización para la protección de la dignidad de la persona ante injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o familiar, así como ante ataques ilegales a su honra o reputación. Este derecho implica que toda persona que sea afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de los medios de difusión que se dirijan al público en general, tiene derecho a que se publique su rectificación o respuesta por el mismo órgano de difusión, en las condiciones que se establezcan en la ley. Este derecho tiene fundamento en los artículos 1º, párrafos primero a tercero; 6º, párrafo primero, y 133 de la Constitución federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

¹³ V. g., al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-451/2011.

Políticos, así como 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es preciso señalar que el derecho de réplica en materia electoral constituye un derecho humano que reviste ciertas particularidades en razón de la especificidad de la materia y que debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado en el orden jurídico mexicano.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal (artículo 6°), el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos en la ley. Dicho derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de la ley que regula la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

Lo anterior, en el entendido de que la omisión legislativa no impida que se ejerza un derecho humano.

En el marco del derecho electoral, el derecho de réplica cobra importancia, porque cuando se busca el apoyo o el rechazo hacia determinado partido político, precandidato o candidato del electorado, eventualmente es difundida información inexacta o errónea respecto de los sujetos mencionados, con lo que resulta necesario que dicha información sea rectificada para que los votantes cuenten con los mejores elementos para emitir

el sufragio y que el principio de equidad en el derecho a ser votado no sea violado.

Bajo las premisas anteriores, esta Sala Superior estima que para analizar el tema del derecho de réplica que presenten los “**medios de comunicación**”, es preciso distinguir los dos ámbitos siguientes: i) medios de comunicación electrónicos (v. g., radio y televisión), y ii) medios de comunicación impresos.

I. Medios de comunicación electrónicos

En principio, esta Sala Superior estima que la disposición contenida en el artículo transitorio cuestionado sería inconstitucional respecto del derecho de réplica tratándose de medios electrónicos (por ejemplo, radio y televisión), en razón de que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de radio y televisión y es jurisdicción federal todo lo relativo a esos medios de comunicación y, por ende, las legislaturas de las entidades federativas carecen de atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en medios electrónicos.

No obstante, la disposición legal bajo escrutinio admite una diversa interpretación en la que no sería inválida, ya que bajo una **interpretación conforme con la Constitución** sería compatible con la misma si se entiende que la expresión

“medios de comunicación” se refiere exclusivamente a los medios impresos y no a los medios electrónicos (radio y televisión).

En efecto, en términos de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución General, en lo que al caso interesa, se advierte que:¹⁴

- a) El territorio nacional comprende el espacio situado sobre el mismo.
- b) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.
- c) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar el uso y aprovechamiento de bienes de

¹⁴ **Artículo 27.-** [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Artículo 28.- [...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

[...]

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

d) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones.

Por su parte, los artículos 1°, 2°, 3°, 5; párrafo primero, 6°, fracciones VIII, IX, XII, XIII, XIV, XXI, LIV y LXV, y 256, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:¹⁵

¹⁵ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general.

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

El Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.

...

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

IX. Canal de transmisión de radiodifusión: Ancho de banda indivisible destinado a la emisión de canales de programación de conformidad con el estándar de transmisión aplicable a la radio o a la televisión, en términos de las disposiciones generales aplicables que emita el Instituto.

...

XII. Concesión única: Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión. En caso de que el concesionario requiera utilizar

a) Dicha ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los de los derechos establecidos en los artículos 6°, 7°, 27 y 28 de la Constitución General.

bandas del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, deberá obtenerlos conforme a los términos y modalidades establecidas en esta Ley;

XIII. Concesión de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales: Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, en los términos y modalidades establecidas en esta Ley;

XIV. Concesionario: Persona física o moral, titular de una concesión de las previstas en esta Ley;

...

XXI. Espectro radioeléctrico: Espacio que permite la propagación, sin guía artificial, de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz;

...

LIV. Radiodifusión: Propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello;

...

LXV. Servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión: Servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica;

...

Artículo 5. Las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía, asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, así como los sistemas de comunicación vía satélite materia de la Ley y los servicios que con ellas se presten, son de jurisdicción federal.

...

Artículo 6. A falta de disposición expresa en esta Ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente:

...

VIII. Las Leyes Generales en materia electoral.

...

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

...

VI. Ejercer el derecho de réplica, en términos de la ley reglamentaria;

...

b) Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general y en todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.

c) A través de las concesiones se confiere el derecho para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, en los términos y modalidades establecidas en esta Ley.

d) La radiodifusión es la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

e) Los canales de transmisión de radiodifusión son aquellos que se refieren a la radio y televisión.

f) Son de jurisdicción federal las vías generales de comunicación, las estaciones de radiodifusión, así como los sistemas de comunicación vía satélite en materia de la presente ley y los servicios que con ellas se prestan.

g) A falta de disposición expresa en la mencionada Ley o en los tratados internacionales, se aplicarán supletoriamente las Leyes Generales en materia electoral.

h) El servicio público de radiodifusión es de interés general y son derechos de las audiencias ejercer el derecho de réplica en términos de la ley reglamentaria;

Ahora, de la interpretación sistemática de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución General, en relación con lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3°, 5; párrafo primero, 6°, fracciones VIII, IX, XII, XIII, XIV, XXI, LIV y LXV y 256, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se llega a la conclusión de que:

a) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.

b) El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación, en el espacio situado sobre el territorio nacional, de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio.

c) El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión se podrán hacer a través de concesiones. Se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

d) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación. Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y televisión.

e) A falta de disposición expresa en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o en los tratados internacionales, se aplicarán supletoriamente las Leyes Generales en materia electoral.

Aunado a lo anterior, el artículo 247, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquéllos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Asimismo prevé que dicho derecho se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

SUP-OP-5/2015

Asimismo, cabe precisar que los referidos artículos 256, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 247, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el derecho de réplica se ejercerá en términos de la ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, sin embargo, el Congreso de la Unión —a la fecha en que se emite la presente opinión— no ha expedido tal legislación, cuando en el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio de dos mil trece, mediante el cual se reformó dicho artículo constitucional, se estableció, entre otras cuestiones que: i) entraría en vigor al día siguiente de su publicación, y ii) se tendría que emitir el marco jurídico correspondiente dentro de los ciento ochenta días naturales a la entrada en vigor del Decreto.

Por lo anterior, con independencia de que se haya expedido o no la ley reglamentaria de que se trata, la disposición contenida en el artículo transitorio cuestionado, al regular el derecho de réplica tratándose de medios electrónicos (radio y televisión), sería inconstitucional, en razón de que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión y, no así, del Congreso local de Zacatecas.

Por lo tanto, lo procedente es realizar una interpretación de la disposición bajo análisis **conforme con la Constitución** para hacerla acorde con la misma y determinar que no sería inválida

si se refiere que la expresión “**medios de comunicación**” que contiene se entiende referida sólo a los medios impresos, como se explica a continuación.

II. Medios de comunicación impresos

En efecto, se considera que la disposición es constitucional si se entiende referida sólo al derecho de réplica en los medios de comunicación impresos, puesto que con la emisión de tal porción normativa no se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, porque no existe disposición legal alguna que confiera facultad exclusiva para legislar al respecto y, por ende, las legislaturas de las entidades federativas cuentan con atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en los medios de comunicación impresos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.

De igual forma, en concepto de esta Sala Superior, mediante la disposición local controvertida, el legislador local estableció un principio de regulación para ejercer un derecho humano establecido en el artículo 6º de la Constitución Federal, de conformidad con el principio *pro persona* y las obligaciones genéricas impuestas a todas las autoridades en el artículo 1º constitucional de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos y, dado el **valor normativo** de la propia

SUP-OP-5/2015

Constitución, los derechos humanos son, en principio, inmediata y directamente exigibles.

Aunado a lo anterior, no existe base constitucional alguna a que se deban sujetarse las legislaturas de las entidades federativas para regular el derecho de réplica en medios de comunicación impresos, por lo que gozan de amplia libertad para la configuración normativa que estimen conducente.

Lo anterior es así, pues del contenido del artículo 6° de la Constitución general, esta Sala Superior advierte que no existe base constitucional alguna a que deban constreñirse los congresos de las entidades federativas para emitir las disposiciones sobre el derecho de réplica en los medios de comunicación impresos y, en consecuencia, tienen una amplia facultad para configurar las reglas que sobre el tema estimen pertinentes.

En este contexto, cabe opinar que el artículo **Décimo Transitorio** de la ley electoral local, bajo la interpretación conforme con la Constitución que se refiere exclusivamente al el derecho de réplica en medios de comunicación impresos, es compatible con la Constitución.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en las opiniones **SUP-OP-1/2013** (en la acción de inconstitucionalidad número 71/2012 y su acumulada 72/2012) y **SUP-OP-29/2014** (en la

acción de inconstitucionalidad 24/2014 y sus acumuladas 55/2014 y 61/2014), en las cuales se opinó, entre otras cuestiones, que la regulación del derecho de réplica establecida en el Código Electoral del Estado de Michoacán respecto de los **medios de comunicación electrónicos (radio y televisión)** invadían la esfera de competencia del Congreso de la Unión, mientras que el marco normativo del derecho de réplica en **medios de comunicación impresos** no invadía tal esfera competencial.

Consecuentemente, el artículo **Décimo Transitorio** de la ley Electoral del Estado de Zacatecas no resulta inconstitucional, a condición de que se interprete referido al derecho de réplica exclusivamente en los **“medios de comunicación impresos”**.

Sirve de respaldo justificatorio a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.**

Conclusión

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

PRIMERO. Son **constitucionales** los artículos **23, párrafo 2; 25, fracción III; 117, párrafo 1; 140 y Noveno Transitorio** de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. Es **constitucional** la porción normativa contenida en el artículo **Décimo Transitorio** de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, a condición de que se interprete referido al derecho de réplica exclusivamente en los **“medios de comunicación impresos”**, de conformidad con las razones expuestas en la presente opinión.

TERCERO. Son **inconstitucionales** los artículos **19, párrafo 2 y 25, exclusivamente en la porción normativa contenida en la fracción II**, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión disidente del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a quince de julio de dos mil quince.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DISIDENTE DEL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN TORNO AL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN II DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Con el debido respeto, disiento de las consideraciones formuladas por la mayoría de los Magistrados en torno a la inconstitucionalidad de la fracción II, del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, dado que en mi concepto, tal porción normativa no se aparta de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es mi convicción que en dicho precepto no se establece una cláusula que atente contra la pluralidad política o la representatividad, dado que en forma alguna constituye un mecanismo que genere mayorías de forma artificial, o bien, que importe un trato diferenciado a los partidos políticos contendientes en un determinado proceso electoral.

Esto, porque al preverse que al partido político que haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, le serán asignados curules por el principio de representación proporcional hasta que el número de diputados que tenga por ambos principios en el Congreso local, sea igual a su porcentaje de votación estatal emitida más ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda de dieciocho diputados, sólo constituye un mecanismo más de asignación de

aquellos que pueden prever la legislaturas de los Estados para incorporar el principio de representación proporcional.

En efecto, el mandato legal cuya invalidez se plantea, en mi concepto, tiene como propósito definir la manera en que el partido que obtuvo la mayoría de votos en la elección participará en las asignaciones por el principio de representación proporcional, ajustándose para ello a los parámetros que estipula el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a los límites de la sobre y subrepresentación.

Por lo tanto, no existe impedimento para incorporar ese mecanismo de asignación en tanto que únicamente garantiza que el partido político que obtuvo el mayor porcentaje de votación, obtenga como máximo en el Congreso, los diputados que representen su porcentaje de votos más ocho puntos porcentuales.

En esa lógica, no se advierte que la regla cuestionada implique asegurar una mayoría artificial para el partido político o cuestión similar. Tampoco se aprecia que impida la participación igualitaria del resto de los partidos políticos en las asignaciones por el principio de representación proporcional. Menos aún constituye una vulneración a los principios constitucionales

SUP-OP-5/2015

referidos –sobre y subrepresentación– dado que se inscribe dentro de los márgenes de la norma constitucional.

Por otra parte, no debe pasar inadvertido que la inclusión de los límites constitucionales en torno a la representación en los Congresos de los Estados, implica que con independencia de la fórmula adoptada para llevar a cabo las asignaciones por el principio de representación proporcional, estos en forma alguna podrán dejarse de lado, ni al momento de legislar ni al desarrollarse la fórmula en un caso concreto.

Finalmente, estimo que si en opinión de la mayoría la fracción II debe declararse inválida por inconstitucional, igual suerte debería seguir la fracción III, dado que está estrecha e indisolublemente vinculada, aun cuando únicamente aluda a la subrepresentación.

Esto es, en ella se prevé que en la integración de la legislatura el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor a su porcentaje de votación menos ocho puntos porcentuales, y para lograr tal objetivo, se deducirán el número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar a los partidos políticos que se encuentren subrepresentados.

Luego, si bien es cierto tal disposición es acorde con el artículo 116 de la Constitución Federal en cuanto al citado límite,

SUP-OP-5/2015

también lo es que parte de la diversa fracción II que establece la forma en que el partido de mayor votación participará en la asignación que se realice por el principio de representación proporcional, y que en opinión de la mayoría es inconstitucional.

Por lo tanto, estimo que sería incongruente que una porción normativa que tiene como supuesto de existencia una previa que se estima inconstitucional, pueda calificarse como ajustada a derecho.

Por los razonamientos expuestos, disiento de las consideraciones plasmadas en relación a este tópico en la opinión identificada con la clave SUP-OP-5/2015, porque en mi concepto, debió opinarse que las porciones normativas se ajustan a las normas constitucionales.

**MAGISTRADO
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**