

EXPEDIENTE: SUP-OP-8/2017

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 38/2017**

**PROMOVENTE: PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE
MÉXICO**

**ÓRGANOS EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO QUE EMITIERON
Y PROMULGARON LAS
NORMAS IMPUGNADAS: PODER
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO
DEL ESTADO DE JALISCO**

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68,
PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS
FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, RESPECTO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 38/2017, A SOLICITUD DEL
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

De la lectura del escrito de demanda que dio origen a la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, se desprende que el Partido Verde Ecologista de México controvierte los Decreto 26373/LXI/17 y 26374/LXI/17 por los cuales el Congreso del Estado de Jalisco reformó, respectivamente, diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y del Código Electoral y de Participación Social de la mencionada entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el dos de junio de dos mil diecisiete.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y

SUP-OP-8/2017

II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Mario Pardo Rebolledo, mediante acuerdo de diecinueve de junio de dos mil diecisiete, emitido en la acción de inconstitucionalidad **38/2017**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN:

En su escrito de demanda, el Partido Verde Ecologista de México aduce diversos conceptos de invalidez, a fin de controvertir diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado de Jalisco y del Código Electoral y de Participación Social de la mencionada entidad federativa.

Los artículos tildados de inconstitucionales son al tenor siguiente:

Constitución Política del Estado de Jalisco

Artículo 13

[...]

IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:

a) El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará

anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30% de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30% de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador, diputados locales y ayuntamientos, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales y ayuntamientos, equivaldrá al treinta por ciento del financiamiento por actividades ordinarias. Este financiamiento se otorgará independientemente del que corresponda conforme al inciso anterior, y

[...]

Artículo 73.- El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

[...]

II. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, regidores y síndicos electos popularmente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia. Los regidores electos por cualquiera de dichos principios, tendrán los mismos derechos y obligaciones;

Es obligación de los partidos políticos y candidatos independientes, que en las listas de candidatos a presidente, regidores y síndico municipales sea respetado el principio de paridad de género, en el que las fórmulas de candidatos se alternarán por género y cada candidato propietario a presidente, regidor o síndico tenga un suplente del mismo género.

Es obligación que el cincuenta por ciento de las candidaturas a presidentes municipales que postulen los partidos políticos y coaliciones en el estado deberá ser de un mismo género.

Para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, la ley determinará lo conducente a efecto de que en las

SUP-OP-8/2017

planillas de candidatos a municipales participen ciudadanos integrantes de esas poblaciones;

[...]

Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco

Artículo 5º.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos que se ejerce para elegir a los integrantes de los órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos, y obligación para todos los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad vertical y horizontal entre hombres y mujeres, en candidaturas a legisladores locales tanto propietarios como suplentes, en candidaturas a presidencias municipales, así como en la integración de las planillas de candidatos a municipales, así como para las autoridades electorales en la integración de los consejos distritales y municipales.

Artículo 15.

1. Para efectos de aplicación de la fórmula electoral, es:

[...]

IV. Votación para asignación de representación proporcional: la resultante de deducir de la votación efectiva los votos del partido político que obtuvo la mayoría en la elección correspondiente; y

[...]

Artículo 19.

[...]

III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputados que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y

IV. En el caso de que candidatos postulados por una coalición obtengan triunfos en los distritos uninominales en que compiten, independientemente de lo establecido en el convenio y el origen partidario de los candidatos, la curul se contabilizará, para efectos de la asignación total de diputados por ambos principios que corresponden a cada partido según su votación, al partido político participante en la coalición que más votos aportó para la elección de dicho diputado de mayoría, con el objetivo de no generar efectos de distorsión en la representación proporcional de cada partido.

[...]

Artículo 21.

1. La fórmula electoral se integra con los elementos siguientes:

I. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación para asignación de representación proporcional de la circunscripción plurinominal entre el número de diputaciones no repartidas, después de deducir las asignaciones que se hicieron conforme a los principios señalados en el artículo 19, párrafo 1, fracción I y III de este Código; y

II. Resto mayor: que es el remanente más alto de votos entre los restos de las votaciones de cada partido político. El resto mayor podrá utilizarse, si aún hay diputaciones sin distribuir, habiéndose aplicado el cociente natural.

Artículo 22.

1. Para asignar las diputaciones por el principio de representación proporcional, una vez asignadas las diputaciones a que se refiere el artículo 19, párrafo 1, fracciones I y III de este Código, se deben aplicar los siguientes criterios:

I. Obtenido el cociente natural, se asignarán a cada partido político tantas diputaciones como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

II. Si después de aplicarse el cociente natural, quedan diputaciones por asignar, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos, incluyéndose a aquellos que no alcanzaron participación por el cociente natural.

[...]

Artículo 24.

[...]

3. Los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes deberán registrar una planilla de candidatos ordenada en forma progresiva, que contenga el número de regidores propietarios a elegir por el principio de mayoría relativa, iniciando con el Presidente Municipal y después los Regidores, con sus respectivos suplentes y el síndico; los partidos políticos elegirán libremente la posición que deberá ocupar el candidato a síndico en la planilla que integren. Los propietarios y suplentes deberán ser del mismo género. La integración de las planillas que presenten será con un cincuenta por ciento de candidatos de cada género, alternándolos en cada lugar de la lista. El suplente del Presidente Municipal se considera como un regidor más, para los efectos de la suplencia que establece esta ley.

En los municipios cuya población sea mayoritariamente indígena de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, deberán integrar a su planilla al menos a un

SUP-OP-8/2017

representante que pertenezca a las comunidades indígenas del municipio.

Es obligación que el cincuenta por ciento de las candidaturas a presidentes municipales que postulen los partidos políticos y coaliciones en el estado deberá ser de un mismo género.

[...]

Artículo 89.

1. El financiamiento estatal de los partidos políticos estatales se rige por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

2. Para el financiamiento público estatal de los partidos políticos nacionales con acreditación en el Estado, se aplicará lo dispuesto en la Constitución Política del Estado.

Artículo 237.

[...]

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

[...]

5. El Instituto Electoral tendrá la facultad de rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad vertical y horizontal fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

[...]

Artículo 253.

[...]

2. Serán canceladas las solicitudes de registro de candidatos y de planillas que no cumplan con el principio de paridad vertical y horizontal.

[...]

De la revisión del escrito de demanda, se advierte que el accionante hace valer cinco conceptos de invalidez, los cuales se pueden agrupar en tres temas principales, los cuales son:

1. Financiamiento público.
2. Paridad horizontal y reelección.

3. Cláusula de gobernabilidad.

Por ende, el estudio correspondiente se hará en términos de los temas enunciados.

Asimismo, cabe destacar que la opinión que emite la Sala Superior es exclusivamente respecto del fondo del asunto en los temas electorales, sin que se haga un pronunciamiento de aspectos procesales o ajenas a la materia.

I. Financiamiento público

I.1 Conceptos de invalidez

El Partido Verde Ecologista de México aduce que es inconstitucional lo previsto en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, incisos a) y b), de la Constitución local y su correlativo numeral 89, párrafo 2, del Código electoral estatal.

Expone que el Congreso de Jalisco no observe lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base II, 73, fracción XXIX-U, 116, párrafo segundo, Fracción IV, inciso g), 133 y segundo transitorio de la reforma político-electoral de dos mil catorce, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debido a que los artículos tildados de inconstitucionales se realiza un esquema de asignación o distribución del financiamiento público que no es equitativo ni igualitario, dado que se da un trato preferencial a los partidos políticos locales, los cuales se registrarán por lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos y los nacionales en términos de la ley local.

SUP-OP-8/2017

Así, el financiamiento para actividades ordinarias en años no electorales, para los partidos políticos nacionales con acreditación local, será calculado a partir de la siguiente fórmula, multiplicar el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad, por el veinte por ciento de la Unidad de Medida y Actualización, siendo que en la Ley General de Partidos Políticos debe ser a partir del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización.

Para el financiamiento en años electorales el financiamiento será calculado a partir de multiplicar el número total de votos válidos obtenidos en la elección de diputados (institución jurídica inexistente en la legislación local) por el sesenta y cinco por ciento de Unidad de Medida y Actualización.

Por ende, en concepto del accionante, no se garantiza que el financiamiento público ordinario sea distribuido de forma equitativa entre todos los partidos políticos y de forma proporcional a su votación.

Por otra parte, se limita a que el derecho a recibir financiamiento para los partidos políticos que hayan obtenido el tres por ciento en la elección de diputados, sin especificar si es en la de diputados por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, además de que no señala de qué año, lo cual contraviene lo previsto en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, considera que el legislador local contravino lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base II, 73,

fracción XXIX-U, 116, párrafo segundo, Fracción IV, inciso g), 133 y segundo transitorio de la reforma político-electoral de dos mil catorce, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 1, 3, 4, 23, 26, 50, 51 y 52, de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer diversas fórmulas y porcentajes para el financiamiento de los partidos políticos nacionales.

Por otra parte, el párrafo 2, del artículo 89 del Código electoral local está ligado a la fracción IV, del artículo 13 de la Constitución estatal, en los que se establece que los partidos políticos nacionales se rigen sólo por la legislación local, lo cual contraviene lo dispuesto en la Constitución federal y en las leyes marco.

En diverso orden de ideas, el partido político accionante aduce que existe una antinomia entre lo previsto en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, de la Constitución local y lo dispuesto en el artículo 89, párrafo 2, del Código electoral local, toda vez que por una parte para el financiamiento de partidos políticos remite a la Ley General de Partidos Políticos y por otra dispone que para los nacionales sólo aplica la legislación local.

Finalmente expone que existe una invasión de facultades por parte de la Legislatura del estado de Jalisco, respecto de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, para legislar en materia de las modalidades para el financiamiento público en el ámbito estatal, de los partidos políticos nacionales y locales.

Lo anterior, dado que los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio de la reforma político-electoral de dos mil

SUP-OP-8/2017

catorce, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de partidos políticos y las modalidades del financiamiento público a los mismos.

I.2 Opinión de la Sala Superior

I.2.1 Monto del financiamiento público

La Sala Superior considera que las normas impugnadas se apartan de la regularidad constitucional, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado respecto al financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, exponiendo que en el artículo 41 de la Constitución federal se establecieron las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales para el sostenimientos de sus actividades que realizan, así como su distribución, a manera de ejemplo se cita la acción de inconstitucionalidad **5/2015** resuelta en sesión de quince de junio de dos mil quince, en la cual se determinó, en lo que al tema concierne, lo siguiente:

- En el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución federal se dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal debe garantizar que los partidos políticos reciban de manera equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así

como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

- La Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público.
- En el artículo 50 de la mencionada ley general se establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, el cual se distribuirá de manera equitativa conforme a lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base II de la Constitución General de la República.
- Acorde a lo previsto en el artículo 51 los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, por lo que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes –el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el caso de los partidos políticos nacionales o el organismo público local para los partidos políticos locales– se determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos.
- Para ello se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos a julio de cada año en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, por el sesenta y

SUP-OP-8/2017

cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (ahora Unidades de Medidas y Actualización).

- El resultado de la operación señalada constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, tal como se previó en el inciso a), de la Base II, del párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución federal.

A partir de lo anterior, la Sala Superior opina que, conforme a lo previsto en la Constitución federal, el legislador del estado de Jalisco se excedió en su facultad legislativa al prever modalidades diversas para el cálculo y los requisitos para acceder al financiamiento público, por parte de los partidos políticos nacionales.

Cabe precisar que el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en la que se distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procedimientos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución, incluido el establecimiento del monto del financiamiento público.

La mencionada Ley General tiene como fundamento de su creación el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución federal, en el que se otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de partidos políticos, así como el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

En ese sentido, como lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si en el artículo 41, párrafo segundo, base II, incisos a), b) y c) de la Constitución federal se establecen las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de las actividades que realizan, así como las atinentes a su distribución.

En tanto que en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Ley de Leyes se dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución General de la República y las leyes generales de la materia, las Constituciones y Leyes de los Estados, garantizaran que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procedimientos electorales.

Así, de conformidad con el decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo del presente año, en los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y

SUP-OP-8/2017

Procedimientos Electorales y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se estableció un nuevo marco constitucional y legal de carácter general, en el que se establecen las bases y parámetros que regirán el sistema electoral mexicano tanto a nivel federal como local.

Por ello, lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), invocado, debe interpretarse de manera armónica, sistemática y funcional con lo dispuesto en la legislación general señalada, a fin de establecer las bases a partir de las cuales las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar el financiamiento público que reciban los partidos políticos.

En dicho precepto constitucional no se establece alguna fórmula para calcular el financiamiento público que recibirán los partidos políticos a nivel local, pues únicamente señaló que los partidos políticos deben recibir financiamiento de forma equitativa para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto.

Sin embargo, en la Ley General de Partidos Políticos, sí se establecen las bases a partir de las cuales se debe asignar el financiamiento público a los partidos políticos a nivel local, estableciendo, en el tema en análisis que los OPLES determinarán anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, para lo cual se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario

mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.

Cabe precisar que, no obsta a lo anterior que la Ley General de Partidos Políticos haga referencia a salarios mínimos, porque debe tenerse presente el Decreto de Reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el que se reformó el artículo 41 para precisar que el financiamiento público de los partidos políticos se debe calcular en **Unidades de Medida y Actualización**.

Por último, cabe destacar que, es preciso considerar la necesidad de otorgar a los partidos políticos las ministraciones derivadas de financiamiento público a que tiene derecho constitucionalmente reconocido, ya que está de por medio la tutela efectiva de la garantía constitucional de permanencia de los partidos, que se traduce en una verdadera garantía institucional.

Sostener lo opuesto equivaldría a desconocer la mencionada garantía constitucional de permanencia de los partidos políticos que les permite participar en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.

En ese sentido, es contrario a la Constitución federal y a las leyes marco en materia electoral, lo previsto por el Congreso del estado de Jalisco, en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, inciso a), de la Constitución local, en el sentido de que en año no electoral el financiamiento público para partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el padrón electoral por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y que en año electoral se obtendrá multiplicando el

SUP-OP-8/2017

número total de los votos válidos obtenidos en la elección de diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En este tenor, también deviene inconstitucional lo previsto en el artículo 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, toda vez que prevé que el financiamiento público para los partidos políticos nacionales se regirá por lo previsto en la Constitución local.

Lo anterior, porque como lo ha reconocido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regulación del monto y forma de calcular el financiamiento público para los institutos políticos acorde a lo previsto en la Constitución federal, corresponde al Congreso de la Unión mediante las leyes generales que al efecto expidió.

En conclusión, como lo ha dicho ese Alto Tribunal, el cálculo del financiamiento público para los partidos políticos no se puede variar ni los requisitos para obtenerlo, a partir de que está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Partidos Políticos, por lo cual las legislaturas de las entidades federativas, se deben ajustar invariablemente a los parámetros ahí establecidos.

Similar criterio sostuvo la Sala Superior al opinar en el expediente identificado con la clave SUP-OP-1/2017.

En consecuencia, se considera inconstitucional, dado que se modifica el porcentaje previsto en la Carta Magna, lo dispuesto en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, inciso a), de la Constitución local, en cuanto a la fórmula para calcular el

financiamiento público para los partidos políticos nacionales, en año no electoral, debido a que se establece que se tomará el veinte por ciento de la Unidad de Medida y Actualización como base, para multiplicar por el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Asimismo, se considera inconstitucional el artículo 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, al modificar el parámetro bajo el cual se debe calcular el financiamiento para partidos políticos nacionales, siendo que el parámetro contemplado en la Ley General de Partidos Políticos es el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y no el porcentaje de votos obtenidos en alguna elección.

I.2.2 Elección parámetro para tener derecho a la obtención de financiamiento

Respecto al alegato en que, para tener acceso al financiamiento únicamente se debe tener en cuenta la elección de diputados locales, la Sala Superior considera que asiste razón al accionante, dado que en la legislación del estado de Jalisco se prevé como parámetro para tener derecho a recibir financiamiento público local, el haber obtenido el tres por ciento de la votación en la última elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

De la revisión de la normativa en el estado de Jalisco, se advierte la existencia de los artículos 13, párrafo quinto, base II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 46, del Código Electoral y de Participación Social de la citada entidad federativa, los cuales son al tenor siguiente:

Artículo 13.

SUP-OP-8/2017

[...]

II. Para que un partido político estatal mantenga su registro deberá obtener la votación que señala la Ley General de Partidos Políticos; y para que un partido político nacional mantenga su financiamiento y prerrogativas estatales, deberá obtener, cuando menos, el tres por ciento de la votación válida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

[...]

Artículo 46.

1. Los partidos políticos nacionales acreditados ante el Instituto, perderán el derecho al otorgamiento de financiamiento público estatal, en los términos del presente Código, cuando no alcancen en la última elección de Diputados locales por el principio de mayoría relativa, el tres por ciento de la votación válida emitida.

Tales preceptos, resultan contrarios a la Constitución federal y a la Ley General de Partidos Políticos, conforme a lo siguiente:

Se debe tenerse presente que el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

La base II, de dicho precepto constitucional, señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá

de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

En consonancia, el numeral 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución federal prevé que el partido local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativos locales, le será cancelado su registro.

Por su parte, el inciso g), de ese mismo precepto constitucional, señala que, de conformidad con las bases establecidas en dicho ordenamiento jurídico, las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes en los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto.

Así las cosas, el artículo 50, apartado 1, de la Ley General de Partidos Políticos, precisa que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base II de la Constitución federal, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

Por su parte, el numeral 51, apartado 1, de ese mismo ordenamiento señala que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para: a) actividades ordinarias

SUP-OP-8/2017

permanentes; b) para gastos de campaña; y c) por actividades específicas como entidades de interés público.

En consonancia, en el numeral 52 se prevé que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales **deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.** Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos políticos que cumplan con lo anterior, se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

Como se podrá apreciar, la citada ley reitera que los partidos políticos, tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base II de la Constitución General de la República, lo dispuesto en las Constituciones locales, así como los tipos de financiamiento a los que pueden acceder.

En contexto, puntualiza que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

Como se destacó el artículo 52, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos prevé que para que un partido nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación emitida en el procedimiento electoral local anterior de la entidad.

En este sentido, a pesar de que dicho precepto no establece a qué tipo de elección se refiere, ni la forma en que se compone la votación válida emitida para efectos de este artículo, es necesario recurrir a una interpretación sistemática y funcional de dicho precepto legal con los restantes artículos de la Ley General de Partidos Políticos.

De esta forma, al tratarse de las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, se debe interpretar la norma en el sentido de que se trata de alguna de las elecciones.

Por lo tanto, debe interpretarse en el sentido de que el sólo hecho de obtener el tres por ciento en una u otra elección local, es suficiente para tener derecho al financiamiento público.

La anterior interpretación parte de la premisa de que todo sistema jurídico debe considerarse como unidad integral en la que las normas guarden armonía conjunta que permita hacer efectivo el derecho de los partidos políticos a recibir recursos, pero sin olvidar las circunstancias particulares y sus diferencias sustanciales, atendiendo a parámetros objetivos verificables, como es el grado de apoyo o representatividad del instituto político y que ese elemento se vea traducido en los recursos que al efecto les correspondan.

Por tanto, la Sala Superior considera que la norma tildada de inconstitucional se debe interpretar en el sentido de que un partido político nacional tenga derecho a financiamiento público local, basta que haya obtenido el tres por ciento en alguna de las elecciones que se desarrollen en una entidad federativa.

SUP-OP-8/2017

Esta interpretación es acorde con lo dispuesto en las normas contenidas en la Ley General de Partidos Políticos, referentes al derecho a recibir financiamiento público estatal, en las cuales se establece que basta con que un partido político obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones inmediata anterior para recibir recursos públicos en la entidad federativa.

Similar criterio ha sostenido la Sala Superior los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves de expediente SUP-JRC-336/2016 y SUP-JRC-83/2017 y sus acumulados.

Por todo lo anterior, es que se opina que la previsión relativa a que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento público en el estado de Jalisco, siempre que obtengan el tres por ciento de la votación válida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, debido a que, como se ha expuesto, puede ser en cualquiera de las elecciones que se celebre en el estado.

I.2.3 Antinomia entre lo previsto en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, de la Constitución local y lo dispuesto en el artículo 89, párrafo 2, del Código electoral local

Finalmente, respecto de la aducida antinomia, la Sala Superior no emite opinión al respecto, toda vez que es un tema propio de la Ciencia del Derecho en general y no especial o específico del Derecho Electoral, máxime que se plantea la contradicción entre dos normas locales, una de la Constitución y otra del Código.

En este sentido, al no ser un tema propio de la materia electoral, no se requiere de la opinión especializada en de la Sala Superior.

II. Paridad horizontal y reelección

II.1 Concepto de invalidez

El Partido Verde Ecologista de México aduce que es inconstitucional lo previsto en los artículos 73 de la Constitución local y 5, párrafo 1, 24, párrafo 3 y 253, párrafo 2, del Código electoral estatal.

Aduce que se considera que existe una limitante que impide a las y los presidentes municipales ser reelectos; además de que la prohibición a ser votado es contraria a lo previsto en los artículos 35, fracción II, 115, fracción I y décimo cuarto transitorio de la Constitución federal, al limitar ser votado para un cargo de elección popular.

Expone que las normas controvertidas violan el derecho humano a ser votado y no permitir a la ciudadanía reafirmar o no si el mandato de quien los gobernó realizó un buen trabajo, a través de la reelección, además de que, de permitir la reelección se abonaría a que se tuviera un vínculo más cercano con los electores y a que se diera una mejor rendición de cuentas que fomentará las relaciones de confianza entre elector y electo.

Sin embargo, ello no sucedería si se considera constitucional que se prevea la paridad horizontal y transversal, en la que se fija la regla de que “la propuesta de 50% por ciento y

SUP-OP-8/2017

que estos no deberán ponerse en los municipios que sacaron baja o votación o perdieron”.

Expone que esa norma es limitativa porque la historia ha demostrado que las mujeres son capaces; por ende, restringir a que sólo el 50% de las candidaturas a presidente municipal sean propuestas mujeres restringe de manera injustificada y sin sustento alguno la participación del pueblo en la vida democrática.

Agrega que, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar un cargo en específico, sino que debe ser entendido en relación al acceso paritario a las candidaturas que integran el ayuntamiento, lo anterior limita otros principios fundamentales como son la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

Expone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no existe un mandato constitucional para las legislaturas estatales de prever la paridad de género en la postulación de candidatos a ayuntamientos.

La paridad horizontal no cumple con el fin de integrar un órgano de forma igualitaria, en el cual la representación paritaria se materializa a favor de las mujeres, como sería el caso de un ayuntamiento, debido a que la paridad horizontal tiende a lograr que se postulen mujeres en igualdad a hombres como presidentes municipales, pero no se logra que con ello se integre un órgano de representación de forma paritaria, debido a que no existe un órgano que sesione con la concurrencia de todos los presidentes municipales; por tanto, si la paridad busca que se integren órganos de forma igual, ya que es ahí donde se toman las

decisiones, en tanto que con la paridad horizontal sólo se busca una representación ficticia.

II.2 Opinión de la Sala Superior

En concepto de esta Sala Superior, las porciones normativas cuestionadas no vulneran la obligación constitucional de los partidos de cumplir con la paridad de género en las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular, en razón de lo siguiente.

Esta Sala Superior respetuosamente opina que, para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.

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

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

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

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

SUP-OP-8/2017

quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

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

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

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

[...]

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

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

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

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

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

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

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos².

¹ **ARTÍCULO 14**

(...)

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

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

ARTÍCULO 232

(...)

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

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

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

(...)

ARTÍCULO 233

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

ARTÍCULO 234

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

ARTÍCULO 241

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

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

² **ARTÍCULO 3**

(...)

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

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

ARTÍCULO 25

SUP-OP-8/2017

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

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

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

Por otra parte, de conformidad con lo resuelto por ese Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

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

sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

En efecto, la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos.

Ese alto Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas relativas a la legislación comicial del estado de Zacatecas determinó que el principio de paridad de género no resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.

En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales

SUP-OP-8/2017

como locales. Así, ese Tribunal Pleno determinó que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.

Con base en lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, en el caso de la inconstitucionalidad por omisión de la legislación de Zacatecas al no haber previsto la paridad de género horizontal en los ayuntamientos, no era inconstitucional, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico.

En todo caso, ese Alto Tribunal sostuvo que las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

Con base en lo antes expuesto y para garantizar la paridad de género en las postulaciones de candidaturas, el legislador del Estado de Jalisco estableció en el artículo 24, párrafo 3, del Código electoral local, la obligación de los partidos políticos de registrar en la mitad de las candidaturas que postule para integrar ayuntamientos, planillas encabezadas por la mitad de un género y la mitad del otro.

También previó, en el artículo 237, párrafo 37 del Código electoral local, que no se admitirán criterios que tengan como

resultado que alguno de los géneros le asean asignados **exclusivamente** aquellos distritos o municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y/o en los que haya perdido en el proceso electoral anterior.

Conforme a lo anterior se estima que el accionante parte de una interpretación inexacta de las porciones normativa que impugna, porque consideran que, al no existir un deber jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en las Leyes Generales en materia electoral, para que las legislaturas locales prevean la paridad de género en su vertiente horizontal, para integrar ayuntamientos, el Congreso del Estado de Jalisco al preverlo afecta la libertad de postulación que tiene los partidos políticos y el derecho a votar de la ciudadanía.

Lo erróneo del planteamiento, a juicio de la Sala Superior, deviene de que 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.³ Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los

³ En el sistema mexicano se inició con las denominadas cuotas de género exigidas para impulsar el acceso de mujeres a cargos de elección popular.

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 mexicano⁴ 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 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**

⁴ 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.

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 delimitan 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 1°, 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, mediante 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:

- a) 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".

- b) 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, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS"**.
- c) 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"**.
- d) 1ª. XLIV/2014 (10ª.), cuyo rubro es: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES"**.

Con todo, para la Sala Superior las disposiciones cuya invalidez se reclama contiene una formulación normativa no restrictiva, a partir de su interpretación sistemática y conforme, así como funcional, y, por tanto, tiene el contenido normativo suficiente para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas de los Ayuntamientos, en sus dos dimensiones: vertical y horizontal, ello no la torna necesariamente inconstitucional sino, por el contrario, compatible con la Constitución.

En esas normas, se establece clara e indubitadamente el deber y finalidad de garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos de los municipios, el cual, con el enfoque horizontal, no resulta necesariamente inválido, ya que se trata de un principio

constitucional previsto expresamente en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que permea todo el ordenamiento jurídico.

En esa línea argumentativa, dada la obligación reforzada de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad sustantiva o material se traduce concretamente en una serie de obligaciones hacia las autoridades, incluidas las legislativas, además de que también permea hacia los partidos políticos.

En ese contexto, una de ellas consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad. Justamente, a ello responden las acciones afirmativas y el establecimiento de la paridad, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación.

Se reitera, la paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución federal respecto del Congreso de la Unión y los congresos locales, y se entiende implícitamente reconocida para la postulación de candidaturas a nivel municipal.

En esta interpretación prevalece un enfoque de género, así como la aplicación del principio *pro persona*, y la interpretación sistemática y funcional en torno a los alcances del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, reconocido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales, así como de los numerales

SUP-OP-8/2017

2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 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.

Lo anterior se debe a que, al igual que los congresos, los ayuntamientos —integrados, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, por una presidencia municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine— son los órganos de gobierno colegiados de deliberación democrática y representación política a nivel municipal.

En ese sentido, se considera que no asiste razón al accionante.

Ahora bien, respecto a la vulneración al principio de reelección en los ayuntamientos, se considera que no le asiste razón al Partido Verde Ecologista de México, dado que parte de una interpretación errónea, al considerar que no podrá postular candidatos de un género en los todos los ayuntamientos en lo que haya tenido la más baja votación y/o haya perdido.

Lo anterior, debido a que los argumentos del accionante atienden a aspectos fácticos tales como que todos los hombres que postule serán electos y que las mujeres que postule no lo serán, el acercamiento o no con el acercamiento con el electorado, entre otros, los cuales resultan ajenos al estudio de la presunta inconstitucionalidad planteada, dado que el Partido

Verde Ecologista de México pretende sustentar la inconstitucionalidad en cuestiones fácticas y no en argumentos de Derecho, que permitan hacer un estudio en abstracto de la norma tildada de inconstitucional.

Lo anterior, debido a que el control abstracto de la constitucionalidad, sólo es aplicable a normas generales, y se desarrolla mediante la mera confronta entre éstas y los preceptos de la Constitución federal, con el fin de determinar si contravienen, o no, las disposiciones contenidas en la norma suprema, sin que se tomé en cuenta las modalidades o posibilidades de hecho en su aplicación.

Actuar en sentido contrario, sería ejercer un control concreto, sin que exista una afectación a determinados sujetos con diversas particularidades que singularicen las normas, lo cual sería ajeno al medio de control que se ejerce.

Además, de la lectura del artículo 237, párrafo 1, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, se advierte que se utiliza el adverbio exclusivamente, al cual se le puede dar una interpretación en la que se pondere, de forma razonable, que a partir las circunstancias particulares de cada instituto político no exista una intención de relegar a un género a los municipios o distritos en los que históricamente el partido político ha obtenido la menor votación.

También, pierde de vista el accionante que, con la aplicación de la fórmula de paridad horizontal y transversal, pueden resultar electos hombre y mujeres, los cuales, en caso de aplicar la institución jurídica de la reelección, serán considerados

para efecto de que se cumpla con esos principios en la próxima postulación que haga, es decir, no se les impide ser reelectos, dado, como considera, dado que su nueva postulación abonaría a alcanzar la paridad horizontal y transversal.

De ahí que se considere que no asiste razón al accionante y las normas controvertidas sean acordes al marco constitucional y convencional que rige en México.

III. Cláusula de gobernabilidad

III.1 Concepto de invalidez.

El Partido Verde Ecologista de México expone que resultan contrarios a la Constitución federal los artículos 15, fracción IV, 19, párrafo 3, fracciones III y IV, 20, párrafo 1, 21, párrafo 1 y 22, párrafo 1, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, por la omisión del Congreso local de eliminar la cláusula de gobernabilidad.

Expone el recurrente que el principio de representación proporcional, como medio de garantizar el pluralismo jurídico al interior de un congreso o legislatura, haciendo que cada partido político alcance una representación aproximada al porcentaje de su votación.

Expresa que se debe reconocer la existencia de diversas formas de desarrollar un sistema de representación proporcional, ya que no existe un único sistema.

Manifiesta que a partir de lo previsto en la Constitución federal y la Constitución local se puede concluir que los partidos

políticos tienen derecho a que se les asignen escaños por el principio de representación proporcional, de acuerdo a la votación que hayan obtenido.

Señala que el artículo 19, párrafo 1, fracción III, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, prevé la cláusula de gobernabilidad, para mayor claridad transcribe el citado precepto:

Artículo 19.

1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, son:

[...]

III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputados que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y

[...]

Asevera lo anterior, porque Con tal norma se privilegia al partido político que haya obtenido la mayor proporción de votos, concediéndole un porcentaje mayor al que le correspondería de manera directa con relación al porcentaje de votos favorables obtenido.

Continúa con su argumentación, diciendo que México se rige por un sistema electoral mixto, el cual persigue impulsar la proporcionalidad y pluralidad en los congresos, mismos que se afectan al conceder a un partido político un número de escaños superior a su porcentaje de votación, en agravio de los otros institutos políticos.

SUP-OP-8/2017

Al respecto cita diversas tesis a fin de hacer evidente que en México se ha eliminado la cláusula de gobernabilidad, por lo que es inconcuso que el espíritu de la Norma Fundamental tiende a privilegiar un trato equitativo en los niveles de representatividad en el poder legislativo, lo que es congruente con la inclinación a propiciar un sistema de gobernabilidad multilateral, en el que no se privilegia a un solo partido político.

Considera que, de seguir rigiendo la norma tildada de inconstitucional, implicaría una contravención a los artículos 40, 54, fracción V, 116 y 133 de la Constitución federal, al establecer la cláusula de gobernabilidad.

Por otra parte, señala que tal norma no supera el test de proporcionalidad debido a que no existe razón para que exista tal norma proteccionista, ya que a nivel constitucional está previsto el límite de sobrerrepresentación en un ocho por ciento, máxime que se deja de lado la representación de las minorías. Además, no guarda racionalidad, toda vez que el esquema del estado mexicano es democrático, representativo y participativo, y con la norma controvertida no se respeta el esquema que busca un gobierno de consensos.

También considera lo previsto en el artículo 19, fracción IV, del código electoral local es inconstitucional, tal norma es al tenor siguiente:

Artículo 19.

1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, son:

[...]

IV. En el caso de que candidatos postulados por una coalición obtengan triunfos en los distritos uninominales en que compiten, independientemente de lo establecido en el convenio y el origen partidario de los candidatos, la curul se contabilizará, para efectos de la asignación total de diputados por ambos principios que corresponden a cada partido según su votación, al partido político participante en la coalición que más votos aportó para la elección de dicho diputado de mayoría, con el objetivo de no generar efectos de distorsión en la representación proporcional de cada partido.

[...]

Al respecto, expone que al preverse que al resultar electo un candidato postulado por una coalición, para efecto de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será contabilizado para el partido de mayor votación, con independencia del convenio de coalición y origen partidario, es contrario a lo previsto en el artículo 87, párrafo 11, de la Ley General de Partidos Políticos, en el cual se prevé que los diputados electos por la postulación de una coalición quedarán comprendidos al partido político o grupo parlamentario previsto en el convenio de coalición.

III.2 Opinión de la Sala Superior.

La Sala Superior estima respecto del concepto de invalidez en que se alega la omisión legislativa atribuida al Congreso de Jalisco, al no haber derogado la norma en la que considera existe la cláusula de gobernabilidad, que asiste razón al accionante.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado respecto de la existencia de dos procedimientos diversos para la asignación de diputados locales, dando preferencia al partido político mayoritario en el primer procedimiento e incluyendo a los demás institutos políticos en el segundo procedimiento, al resolver la acción de

SUP-OP-8/2017

inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, cabe destacar que la norma controvertida en la mencionada acción de inconstitucionalidad, no es idéntica la que aquí se impugna, pero mantiene, en esencia la aplicación de dos procedimientos diferenciados, por lo que se considera aplicable lo resuelto en el precedente citado.

Para una mayor claridad se transcribe, en su parte conducente, las consideraciones de ese Alto Tribunal:

[...]

Precisado lo antedicho y como ya se apuntó, el artículo 259, fracciones I y II, del Código combatido es inconstitucional porque no garantiza la pluralidad en la integración del órgano legislativo del Estado de Colima, **toda vez que regula dos procedimientos diferenciados para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a saber: a) el que se prevé en la fracción I y que sólo se aplica al partido que obtuvo la mayoría de triunfos en los distritos, privilegiando a ese partido al realizar la asignación de escaños tomando como base las constancias de mayoría y no la votación efectiva; y b) el establecido en la fracción II, en el que sólo intervienen los demás partidos políticos y mediante el cual se asignan el resto de las diputaciones**, aplicando criterios de votación de asignación, cociente de asignación y resto mayor, que tienen como fundamento la votación efectiva; es decir, se ordena deducir de la votación efectiva los votos obtenidos por los partidos políticos en los distritos en donde triunfaron, así como los del partido que participó en la primera etapa prevista en la fracción I, por lo que con ello impide que la asignación de diputados se realice conforme a los resultados de la votación y que se logre la proporcionalidad entre votos y escaños.

En efecto, el artículo 259 fracciones I y II del Código Electoral de Colima, **incumple con el objetivo del principio de representación proporcional que, como se apuntó, busca dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, ello porque no garantiza la pluralidad en la integración de los órganos legislativos al establecer un modelo de representación proporcional que sólo toma en cuenta al partido que obtuvo la mayoría de triunfos en los distritos, y que excluye a los demás partidos políticos con derecho a participar**; esto es, hace depender de

las constancias de mayoría la asignación de curules, sin tomar en consideración los resultados de la votación, restringiendo así, indebidamente, a los otros partidos el acceso, en condiciones generales de igualdad, a la asignación de diputaciones de representación proporcional, lo que vulnera la unidad e igualdad del sistema electoral.

Asimismo, de la lectura al precepto combatido se advierte, como lo indica el promovente, que **indebidamente se excluye a los partidos políticos no mayoritarios de la primera etapa de asignación, pues los limita a participar únicamente en el mecanismo contenido en la fracción II de dicho artículo 259** (que en sus incisos b) y c) establece la asignación de diputados por cociente y resto mayor, lo que es propiamente la fórmula de representación proporcional) en el que se asignan las curules sobrantes de la primera distribución, lo cual se traduce en que no garantiza la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, ya que propicia el predominio de una fuerza política que, además de haber obtenido la mayor cantidad de triunfos distritales, interviene con grado de exclusividad y bajo reglas distintas a las que se aplican a los otros participantes, en una primera etapa de asignación.

Es importante hacer notar que **la diferencia entre los dos mecanismos de asignación de representación proporcional previstos en las fracciones I y II, del artículo 259 del Código Electoral de Colima, implica una distinción injustificada entre los partidos políticos participantes en un proceso electoral y sus candidatos de representación proporcional, lo que desde luego viola el principio de igualdad, ya que no se permite que la asignación de los diputados por ese principio se lleve a cabo otorgando un trato de igualdad a los protagonistas del procedimiento electoral, pues a los partidos que no obtuvieron la mayoría de triunfos en los distritos se les elimina del método previsto en la fracción I de esa norma, en la que sólo participa y se privilegia al partido que obtuvo la mayoría de triunfos en los distritos, lo que no necesariamente implica que haya obtenido la mayoría de los votos, desconociendo así una regla fundamental del principio de representación proporcional, la relativa a que la asignación de los representantes populares se lleve a cabo con base en los resultados de la votación.**

Los vicios de inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 259 combatido, que se traducen en una restricción indebida para que todos los partidos políticos puedan acceder en condiciones generales de igualdad a la asignación de diputaciones de representación proporcional en el Congreso del Estado de Colima, trae como consecuencia la inconstitucionalidad de las porciones normativas de la fracción II del mismo precepto legal, en las cuales se hace reconocimiento expreso de lo señalado en la referida primera fracción, o bien, cuyo contenido deriva precisamente de lo establecido en esa fracción precedente.

[...]

Conforme a lo anterior, la Sala Superior considera que deviene inconstitucional lo previsto en el 19, párrafo 1, fracción III, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

En principio, cabe destacar que lo previsto en las normas controvertidas, no constituye en su esencia una auténtica cláusula de gobernabilidad, dado que no asegura el control político del Congreso local, tal como se advierte de la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 73/2001, con rubro y texto siguientes:

CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES). A partir de 1963 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido importantes reformas, principalmente en sus artículos 41, 52, 54 y 116, que en el sistema político electoral han tenido la finalidad de lograr una mayor participación de los partidos políticos en la vida democrática del país. Dentro de esa directriz, respaldada por las fuerzas populares, se introdujo, primero, la figura de los "diputados de partido", que permitía destinar un número determinado de escaños en el Congreso de la Unión a los partidos que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de votación nacional en las elecciones. Esta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación. No obstante, aún existía la llamada "cláusula de gobernabilidad" que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o

unipolar, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica.

No obstante lo anterior, el diseño de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Jalisco, se prevé en dos procedimientos separados y excluyentes.

1. En un primer momento se asigna un diputado a cada uno de los partidos políticos que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida.
2. Posteriormente, se determina que partido político obtuvo el mayor porcentaje de votación y se le asignarán tantos diputados de representación proporcional sean necesarios, para que alcance el porcentaje de su votación, adicionando un cinco por ciento extra.
3. Posteriormente, si quedasen diputados por repartir, se hará entre los demás partidos políticos, deduciendo los diputados de representación proporcional que han sido asignados en términos de lo expuesto en los apartados 1 y 2 que anteceden y que obtuvieron el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida, mediante fórmula electoral.

SUP-OP-8/2017

Lo descrito, evidencia que en el estado de Jalisco se regula la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en dos procedimientos diferenciados, uno que privilegia al partido de más alta votación y otro en el que intervienen los demás partidos políticos y mediante el cual se asignan el resto de las diputaciones.

Lo anterior incumple con el objetivo del principio de representación proporcional que tiende a una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar el pluralismo político en la integración del Congreso, mediante el derecho de participación política de la minoría, lo que no se logra en un modelo de representación proporcional que privilegia al partido que obtuvo la mayoría de votos para la asignación, y que relega a los demás partidos políticos con derecho a participar, siendo que debería participar en igualdad de condiciones.

Por lo expuesto, es que se considera aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, en cuya parte atiente, se ha transcrito.

Por otra parte, acorde a lo anterior, la Sala Superior considera que también deviene inconstitucional lo previsto en el artículo 19, fracción IV, del código electoral local, dado que al transferir, para efecto de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a todos los candidatos que hayan sido postulados y electos por una coalición, sean considerados para el partido político con mayor votación, distorsiona el sistema de representación proporcional creando una representación ficticia.

Por ende, acorde a los razonamientos que han quedado transcritos, expuestos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, en cuanto a que se da un trato diferenciado a los partidos políticos y por ello se distorsiona el sistema de asignación de diputados por el sistema de representación proporcional.

Por ende, se considera que son inconstitucionales los preceptos impugnados y, en vía de consecuencia, el procedimiento para asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional previsto en los artículos 19 a 22 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

PUNTOS CONCLUSIVOS

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

PRIMERO. Se considera inconstitucional lo previsto en el artículo 13, párrafo quinto, Bases II y IV, inciso a), de la Constitución local, en cuanto a la fórmula para calcular el financiamiento público para los partidos políticos nacionales, en año no electoral y año electoral.

Asimismo, se consideran inconstitucionales los artículos 19, párrafo 1, fracciones III y IV, 46, párrafo 1 y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

También se considera inconstitucional, en vía de consecuencia, el procedimiento para asignación de diputados

locales por el principio de representación proporcional previsto en los artículos 19 a 22 del mencionado Código electoral local.

SEGUNDO. Es constitucional lo previsto en el artículo 73 de la Constitución estatal; así como lo dispuesto en los numerales 5, párrafo 1, 24, párrafo 3 y 253, párrafo 2, del Código electoral estatal.

TERCERO. No es opinable el tema relativo a la antinomia entre lo previsto en el artículo 13, párrafo quinto, base IV, de la Constitución local y lo dispuesto en el artículo 89, párrafo 2, del Código electoral local.

Emiten la presente opinión las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior. La Secretaria General de Acuerdos que da fe.

Ciudad de México, a veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO