



EXPEDIENTE: SUP-OP-10/2020

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD:** 140/2020 Y
SU ACUMULADA 145/2020

PROMOVENTES: PARTIDO DEL
TRABAJO Y PARTIDO MORENA

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE TAMAULIPAS Y OTRA

Ciudad de México, a catorce de agosto de dos mil veinte

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

CONTENIDO

1. CUESTIÓN GENERAL	2
2. AUTORIDADES RESPONSABLES Y NORMAS OBJETO DE IMPUGNACIÓN.....	3
3. SÍNTESIS DE TEMAS Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.....	3
4. OPINIÓN SOBRE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL	5
4.1. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo	5
4.2. Presunta violación del mandato constitucional de paridad de género	5
4.2.1. Discriminación en perjuicio de los hombres por referencia exclusiva al respeto de los derechos de las mujeres	6
4.2.2. Definición deficiente del concepto de paridad de género.....	21
4.2.3. Omisión de garantizar la paridad de género en la integración del Congreso local y de los ayuntamientos.....	28
4.2.4. Omisión de establecer una regla de alternancia de género, entre cada proceso electoral, en el encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional	38
4.3. Presunta invasión de competencia por legislar en materia de capacitación electoral	44
4.4. Supuesta inconstitucionalidad de la causa de inelegibilidad consistente en no estar condenado o condenada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.....	49
4.5. Presunta inconstitucionalidad de la prohibición de formular expresiones que denigren a las aspirantes, precandidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas	69
4.6. Indebida referencia al Distrito Federal.....	73

SUP-OP-10/2020

4.7. Presunta invasión de competencia por legislar en materia de coaliciones.....	74
4.8. Presunta antinomia en torno a las reglas de <i>quorum</i> y votación de los órganos del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas	82
4.9. Dificultades derivadas de que los consejos municipales electorales funcionarán únicamente durante los procesos electorales donde se elijan ayuntamientos	90
4.10. Presunta inconstitucionalidad del plazo para el retiro de propaganda político-electoral	100
5. CONCLUSIONES.....	104

1. CUESTIÓN GENERAL

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 señala que, cuando se promueva una acción de inconstitucionalidad en contra de alguna ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con las cuestiones y conceptos de invalidez que tengan relación con esa materia en específico.

Con fundamento en el precepto citado y ante la solicitud realizada por el ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en el trámite de la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su opinión con la finalidad de aportar elementos que abonen al esclarecimiento del alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del Derecho electoral y, de ese modo, auxiliar en la orientación del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de los preceptos legales materia de impugnación.¹

¹ De conformidad con la jurisprudencia de rubro **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, pág. 555, número de registro 187878.



2. AUTORIDADES RESPONSABLES Y NORMAS OBJETO DE IMPUGNACIÓN

Tanto el Partido del Trabajo (en adelante “PT”) como MORENA identifican como responsables al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas (en adelante “Congreso local”), al gobernador constitucional del estado de Tamaulipas y a las demás autoridades que intervinieron en la promulgación y publicación del ordenamiento que se controvierte.

Los partidos políticos promoventes controvierten el Decreto LVIX-106, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de junio de dos mil veinte.

En específico, se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 4, fracciones XXV bis, XXVII y XXVIII, 26, fracción VI, 40, fracción IX, 59, 100, fracción VII, 101, fracciones II y XVII, 110, fracciones LXXI y LXXII, 133, fracciones I, II, VI y VII, 148, fracciones IV, XI y XII, 149, fracción III, 152, tercer párrafo, 156, fracciones XII y XIII, 181, fracción V, 184, fracción IX, 186, fracción VII, 187, párrafos primero y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, 210, párrafo cuarto, 222, fracción IV, 223, párrafo primero, 234, 238, 257, párrafos primero y tercero, 261, párrafo segundo, así como la norma derogatoria de su fracción II, 262, fracciones II y III, 302, fracción XII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (en adelante “Ley Electoral local”).

3. SÍNTESIS DE TEMAS Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Del análisis de los escritos de demanda, esta Sala Superior identifica los temas y argumentos que se sintetizan a continuación con la precisión de

SUP-OP-10/2020

que algunas de las cuestiones planteadas por los promoventes son coincidentes y, por tanto, se analizarán de forma conjunta:

No.	Tema/Conceptos de invalidez	Artículos controvertidos
Tema 1	Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo	El decreto en su totalidad
Tema 2	Presunta violación del mandato constitucional de paridad de género 2.1. Discriminación en perjuicio de los hombres por referencia exclusiva al respeto de los derechos de las mujeres 2.2. Definición deficiente del mandato de paridad de género 2.3. Omisión de garantizar la paridad de género en la integración del Congreso local y de los ayuntamientos 2.4. Omisión de establecer una regla de alternancia de género, entre cada proceso electoral, en el encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional	100, fracción VII, 101, fracciones II y XVII, 133, fracciones I y II, 148, fracción XII, 156, fracción XIII 4, fracción XXV bis 187, párrafos primero y segundo, y 190 190, párrafos primero y último, 194 y 223, párrafo primero
Tema 3	Presunta invasión de competencia por legislar en materia de capacitación electoral	133, fracciones I, VI, y VII, 148, fracción XI y XII, 156, fracción XIII
Tema 4	Presunta inconstitucionalidad de requisito de elegibilidad consistente en estar condenado o condenada por el delito de violencia política en contra de las mujeres en razón de género	181, fracción V, 184, fracción IV, y 186, fracción VII
Tema 5	Presunta inconstitucionalidad de la prohibición de formular expresiones que denigren a las aspirantes, precandidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas	26, párrafo VI, 40, párrafo IX, 222, fracción IV, 302, fracción XII
Tema 6	Indebida referencia al Distrito Federal	33
Tema 7	Presunta invasión de competencia por legislar en materia de coaliciones	4, fracciones XXVII y XXVIII, 59, 234 y 238 y 262, fracciones II y III
Tema 8	Presunta antinomia en torno a las reglas de <i>quorum</i> y votación de los órganos del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas	93, 109, 110, 147 y 155
Tema 9	Dificultades derivadas de que los consejos municipales electorales funcionarán únicamente durante los procesos electorales donde se elijan ayuntamientos	152, 110, fracciones LXXI y LXXII, 148, fracción IV, 149, fracción III, 261, fracción III, y 262



Tema 10	Presunta inconstitucionalidad del plazo para el retiro de propaganda político-electoral	210, párrafos primero y cuarto, y 257, párrafos primero y tercero
---------	---	---

4. OPINIÓN SOBRE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

Esta Sala Superior procede a formular su opinión en relación con los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral local, en el orden y temáticas señaladas. Se desarrolla un estudio directo de los conceptos de invalidez, sin considerar aspectos procesales cuya valoración corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”).

4.1. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo

Se considera que los planteamientos del PT y de MORENA sobre los supuestos vicios que se actualizaron en el marco del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto LXIV-106, tales como la dispensa de turno del asunto a comisiones para su dictamen y la exclusión de la ciudadanía y de organizaciones sociales en la deliberación, son cuestiones ajenas a la materia electoral y, por ende, no se justifica una opinión especializada por parte de esta Sala Superior.

Este es un criterio reiterado por este órgano jurisdiccional, según puede apreciarse en las opiniones emitidas en los expedientes SUP-OP-5/2019, SUP-OP-1/2020 y SUP-OP-3/2020.

4.2. Presunta violación del mandato constitucional de paridad de género

En los escritos iniciales se identifican diversos planteamientos que se vinculan con la debida observancia del mandato de paridad de género previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución

SUP-OP-10/2020

Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución general”), los cuales serán analizados en este apartado.

En general, los partidos promoventes sostienen que ciertos preceptos de la Ley Electoral local violan los artículos 1.º, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 35, fracciones I, II y VI, 40, 41, párrafos primero, segundo y tercero, base I, 53, 56, 115, base I, 116, fracciones II y IV, inciso b), así como 133 de la Constitución general, en relación con los artículos 1, 2, 23, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.2.1. Discriminación en perjuicio de los hombres por referencia exclusiva al respeto de los derechos de las mujeres

El PT y MORENA señalan la inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley Electoral local en las que se identifica como uno de los fines y funciones del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas (en adelante “Instituto local”) y de sus órganos el respeto de los derechos humanos – específicamente de los derechos político-electorales de las mujeres– por considerar que es violatorio del principio de igualdad y no discriminación, así como del propio mandato constitucional de paridad de género.

a) Normativa controvertida

Artículo 100.- Son fines del IETAM:

[...]

VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral.

Artículo 101.- En términos del artículo 41, fracción V, apartado C de la Constitución Federal, corresponde al IETAM, ejercer funciones en las siguientes materias:

[...]

II. Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad, de paridad de género y el respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral;

XVII. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales **de las mujeres**; y



Artículo 133.- La Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación tiene las siguientes funciones:

I. Elaborar y proponer a la Presidenta o Presidente los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y capacitación electoral que deban desarrollar los Consejos Distritales y Municipales;

II. Diseñar y proponer campañas de educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral, en coordinación con la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado;

Artículo 148.- Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

[...]

XII. Ejecutar los programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral; y

Artículo 156.- Los Consejos Municipales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

[...]

XIII. Ejecutar los programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral, y

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El PT sostiene que la normativa excluye injustificadamente a los varones de la protección legal de sus derechos humanos, pues solo se incluye la defensa de los derechos humanos del género femenino, con lo cual se viola el párrafo tercero del artículo 1.º de la Constitución general. Asimismo, alega que la autoridad administrativa electoral tiene el deber de garantizar los derechos humanos con universalidad, lo que supone la defensa de los derechos humanos sin discriminación por motivos de género.

Plantea que el respeto de los derechos humanos solo de las mujeres no garantiza en ese aspecto el cumplimiento a la garantía de paridad de género que el propio IETAM tiene como finalidad, pues se excluye y

SUP-OP-10/2020

discrimina a los hombres. También manifiesta que la fracción VII del artículo 100 de la Ley Electoral local es incongruente, pues es imposible garantizar el principio de paridad de género si se incluye solo a uno de sus componentes y se excluye al otro.

En el escrito de MORENA también se señala que controvierte las porciones de los preceptos legales identificados, pero no desarrolla conceptos de invalidez en específico.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son **constitucionales**. La normativa no solo no es discriminatoria, sino que tiene fundamento –precisamente– en el principio constitucional de igualdad y no discriminación. La normativa implica un énfasis en los deberes de promoción, prevención y respeto de los derechos político-electorales de las mujeres, lo cual se justifica porque son un grupo social que ha sufrido una discriminación histórica y estructural en todos los ámbitos de la vida pública, incluyendo el político-electoral. En consecuencia, estos mandatos específicos están orientados a atender esa situación de exclusión y opresión.

Por tanto, la normativa no implica que las autoridades electorales no deben cumplir las obligaciones constitucionales previstas en el párrafo tercero del artículo 1.º constitucional en relación con los derechos político-electorales de los ciudadanos hombres, sino solamente que se debe hacer un énfasis en la situación de las mujeres.

Asimismo, los preceptos son acordes con algunas de las obligaciones internacionales que asumió el Estado mexicano al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y



Erradicar la Violencia contra la Mujer. De igual forma, la normativa es congruente con las reformas materializadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LEGIPE”), mediante la reforma publicada el trece de abril de dos mil veinte.

En los siguientes apartados se desarrollan las razones con base en las cuales se arriba a esta conclusión.

d) Interpretación no neutral del mandato constitucional de paridad de género y de las medidas adoptadas para su garantía

El Tribunal Electoral tiene una doctrina judicial consolidada en la que ha sostenido que el mandato constitucional de paridad de género – contextualizado al ámbito electoral– tiene por objetivo establecer condiciones de igualdad a favor de las mujeres en la participación y acceso en los cargos de elección popular, lo cual debe verse reflejado no solo en la postulación de candidaturas sino en la conformación de los órganos de gobierno que se integran a partir del voto popular. Dicho mandato también busca contribuir a la reversión de la discriminación y exclusión histórica y estructural de la que han sido objeto las mujeres en el ámbito público.

De dicho entendimiento se ha seguido, por ejemplo, la justificación de que se adopten medidas afirmativas y una exigencia de que su interpretación y aplicación se despliegue en beneficio de las mujeres, por ser el grupo social a favor del cual están dirigidas, lo cual también supone que no es admisible que ese tipo de reglas se apliquen para limitar su participación. Bajo la misma lectura del mandato de paridad de género, se justifica el establecimiento de obligaciones específicas y reforzadas en relación con los derechos político-electorales de las mujeres.

SUP-OP-10/2020

Como referente, enseguida se expone la línea de razonamiento que adoptó esta Sala Superior en la sentencia SUP-REC-1279/2017 para respaldar esta interpretación no neutral del principio constitucional de paridad de género y de las medidas orientadas a su garantía.

En los artículos 1.º, párrafo quinto, de la Constitución general; artículo 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se contempla una exigencia para el Estado mexicano en el sentido de garantizar los derechos fundamentales de las personas en términos igualitarios, lo cual también entraña una prohibición general de discriminación.

Para la observancia de este deber es preciso que se aseguren las condiciones para que –en la realidad– todas las personas puedan gozar y ejercer sus derechos de manera efectiva. Lo anterior supone un imperativo de identificar las situaciones de exclusión a las que han sido sometidos históricamente determinados sectores de la sociedad. Bajo esa lógica es que en las mencionadas disposiciones se enlistan algunos de los criterios con base en los que está prohibida la discriminación, de entre los cuales se incluye el género.

Aunque el rasgo a considerar está formulado en términos neutros, para la comprensión del mandato constitucional debe partirse –en principio– del reconocimiento de la exclusión sistemática que han sufrido las mujeres a través de los años, en los ámbitos educativo, económico, laboral, social, y político, de entre otros; tanto en México como en el mundo en general.

Esta lógica se obtiene a partir de la comprensión del principio de igualdad y no discriminación desde la perspectiva del no sometimiento. Al respecto, por ejemplo, el profesor Roberto Saba sostiene que los criterios respecto de los cuales se prohíbe expresamente la discriminación, como lo es el



género, deben interpretarse a partir de la situación de sometimiento de ciertos grupos sociales con el objetivo de identificar la categoría sospechosa, que en ese caso son las mujeres, y que justificaría la adopción de reglas que supongan un trato privilegiado justificado a su favor².

En ese sentido, distintos Estados han reconocido el contexto adverso que han tenido que enfrentar las mujeres y se han comprometido a adoptar una multiplicidad de medidas orientadas a su empoderamiento³. Esa situación se ha reconocido en diversos instrumentos internacionales o normas de *soft law* de los que se derivan pautas orientadoras que abonan a una adecuada comprensión de la prohibición de discriminación por razón de género⁴.

Por otra parte, este entendimiento de la igualdad y no discriminación en contra de las mujeres se ha materializado en los artículos 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

² Véase: Saba, Roberto. “(Des)igualdad estructural”. En: Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.). **El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario**. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007; y Saba, Roberto P.

. En: Gargarella, Roberto. Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

³ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995.

⁴ A manera de ejemplo, en el artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana se manifiesta que “[l]os Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”. Asimismo, en el párrafo 19 del Consenso de Quito se rechaza la violencia estructural contra las mujeres, la cual ha supuesto un “obstáculo para el logro de la igualdad y la paridad en las relaciones económicas, laborales, políticas, sociales, familiares y culturales, y que impide la autonomía de las mujeres y su plena participación en la toma de decisiones”.

SUP-OP-10/2020

Violencia contra la Mujer⁵; así como 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶.

Por otra parte, el principio de igualdad y no discriminación por razón de género en el ámbito político se ha materializado con el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, de conformidad con los artículos 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁷; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁸; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer⁹.

⁵ La disposición convencional referida establece que: “[e]l derecho de toda Mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación [...]”.

⁶ Los preceptos señalados disponen lo siguiente:

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

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

⁷ A continuación se establece el contenido de los preceptos convencionales precisados:

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

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; [...]”.

⁸ El precepto convencional de referencia establece lo siguiente: “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, **garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres**, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y **ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales** [...]” (énfasis añadido).

⁹ En las disposiciones señaladas se establece lo siguiente: “Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. Artículo



Además, el mandato de paridad de género es una concreción del principio de igualdad y no discriminación por razón de género en el ámbito público y, en específico, en el político-electoral. El mencionado principio de paridad de género está reconocido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución general.

En diversos instrumentos internacionales de carácter orientador también se puede identificar que el mandato de paridad de género –entendido en términos sustanciales– surge de la necesidad de empoderar a las mujeres y de la urgencia de equilibrar su participación en las distintas esferas de poder y de toma de decisiones¹⁰. Así, el adecuado entendimiento del mandato de paridad de género supone partir de que tiene por principal finalidad aumentar –en un sentido cuantitativo y cualitativo– el acceso de las mujeres al poder público y su incidencia en todos los espacios relevantes.

III. Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

¹⁰ Por ejemplo, en el Consenso de Quito se pueden apreciar como compromisos: *i*) la adopción de medidas “para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local”; *ii*) “[d]esarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado; y *iii*) “[p]ropiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, a fin de lograr la inclusión paritaria de las mujeres”. Mientras tanto, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se determinó como parte de las medidas a adoptar por los distintos gobiernos “[c]omprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas a favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública”.

SUP-OP-10/2020

Considerando el sentido y alcance desarrollados en relación con el principio de igualdad y no discriminación en contra de las mujeres, el mandato de paridad entre géneros y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad con los hombres debe resaltarse la obligatoriedad de la adopción de medidas especiales de carácter temporal o del establecimiento de tratamientos preferenciales dirigidos a favorecer la materialización de una situación de igualdad material de las mujeres, que tiene fundamento en los artículos 4, numeral 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹¹; y 7, inciso c), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra de Mujer¹².

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado que la finalidad de las medidas especiales de carácter temporal debe ser “la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación en contra de la mujer, así como compensarlas”¹³.

¹¹ En el mencionado artículo se establece que: “[l]a adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

¹² El precepto convencional citado dispone lo siguiente: “[l]os Estados Partes condenan a todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: [...]c. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso [...]”.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 15.



Conforme a lo anterior, para esta Sala Superior el principio de igualdad y no discriminación por razón de género, como orientación al desmantelamiento del contexto de segregación del que han sido objeto las mujeres, se traduce en dos mandatos concretos: *i)* la prohibición de toda distinción, exclusión o restricción –de hecho o de Derecho– basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado el menoscabo o anulación de los derechos de las mujeres¹⁴; y *ii)* la exigencia de adoptar las acciones afirmativas tendientes a lograr una igualdad material entre mujeres y hombres, tanto en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales como en la participación en los distintos ámbitos de trascendencia pública.

En relación a la segunda de estas obligaciones, cabe destacar que las medidas especiales de carácter temporal podrían suponer un tratamiento diferenciado justificado, en términos de preferencia para las mujeres, debido a que estarían orientadas a la satisfacción de una finalidad imperiosa de conformidad con nuestro orden constitucional, según lo explicado en las líneas anteriores¹⁵.

En cumplimiento al mandato de adoptar acciones afirmativas, desde finales del siglo pasado e inicios del actual se han implementado cuotas

¹⁴ Con apoyo en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹⁵ El artículo 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que: “[l]a adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. En el mismo sentido la jurisprudencia 3/2015, de rubro “**ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13. En la tesis se establece que “las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado”.

SUP-OP-10/2020

de género en el sistema electoral mexicano, con el fin último de articular una igualdad en las condiciones de competencia que permitan un acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos.

En relación con la incorporación del principio de paridad de género en el ámbito local, la SCJN ha determinado que constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido y precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado¹⁶.

Aunque la formulación de las disposiciones normativas que incorporan el mandato de paridad de género no resalta su carácter de medida preferencial a favor de las mujeres, se considera que en su interpretación y aplicación debe prevalecer esa perspectiva para garantizar a plenitud el principio de igualdad y no discriminación por razón de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder en condiciones de igualdad.

En efecto, el sentido de la paridad –en la postulación y en el acceso– es el establecimiento de condiciones propicias para que el mayor número de mujeres integren los órganos de elección popular. Lo anterior con el fin último de lograr una paridad entre hombres y mujeres en la participación política, no limitada a la competencia en procesos electorales, sino extendida al desempeño de los cargos públicos de elección popular¹⁷.

¹⁶ Conforme a la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

¹⁷ En esa tónica, en el párrafo 17 del Consenso de Quito se dispone que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares”.



En consecuencia, el mandato de paridad de género debe entenderse como una política pública –formada por diversas reglas de acción afirmativa– encaminado a establecer un piso mínimo para que estas puedan contender en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político.

A partir de esta perspectiva, una cuota de género o cualquier otra medida afirmativa que se adopte debe interpretarse a favor de las mujeres, porque –precisamente– está dirigida al desmantelamiento de la exclusión de la que han sido objeto. Ello desde una perspectiva de paridad como mandato de optimización flexible, que admite una participación mayor de las mujeres que la que supone un entendimiento estricto, es decir, en términos cuantitativos como cincuenta por ciento (50 %) de hombres y cincuenta por ciento (50 %) de mujeres¹⁸.

A partir de la reiteración de este criterio se generó la jurisprudencia 11/2018, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES**¹⁹.

De conformidad con lo expuesto, esta Sala Superior considera que es acorde a los principios de igualdad, no discriminación y paridad de género el que se reconozcan obligaciones específicas para las autoridades electorales en relación con los derechos político-electorales de las

¹⁸ El entendimiento del principio de paridad de género bajo una perspectiva flexible permitiría que uno de los sexos supere al otro numéricamente, como sería el caso de las mujeres partiendo de la interpretación justificada en la presente. Véase: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; y Comisión Interamericana de Mujeres. **La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica**. Perú, IDEA-OEA-CIM, 2013.

¹⁹ Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 26 y 27.

SUP-OP-10/2020

mujeres. En consecuencia, la regulación bajo análisis no supone un trato discriminatorio en contra de los hombres.

La normativa en cuestión debe entenderse en el sentido de que se hace un énfasis en relación con el respeto y garantía de los derechos de las mujeres, lo cual no significa que las autoridades electorales no deban cumplir –en el ámbito de sus respectivas competencias– con las obligaciones constitucionales correspondientes en relación con los derechos político-electorales de la ciudadanía en general, incluyendo a los hombres. A manera de ejemplo, en la fracción III del propio artículo 100 de la Ley Electoral local se establece como uno de los fines del Instituto local “[a]segurar, a los ciudadanos y ciudadanas, el ejercicio de los derechos político-electorales”.

Por tanto, se insiste en que la circunstancia de que se destaque el deber de respeto de los derechos político-electorales de las mujeres no debe entenderse como excluyente del respeto de los derechos de los hombres, sino como un reconocimiento de que la situación de violencia y discriminación que han sufrido aquellas de forma histórica en todos los ámbitos de la vida social requiere de una especial atención por parte de las autoridades del Estado.

Esta conclusión también se apega al principio de universalidad consagrado en el párrafo tercero del artículo 1.º constitucional, pues una de sus dimensiones conlleva que, si lo que se busca es que todas las personas gocen y disfruten por igual de los derechos inherentes a una idea de dignidad humana, entonces se debe valorar a las personas en su contexto y conforme a sus necesidades específicas para dimensionar el contenido y alcance de los derechos y de las obligaciones correlativas, de tal manera que se logre una igualdad material. De esta manera se pueden visibilizar las diferencias y los contextos de opresión para –precisamente– tomar las medidas que permitan garantizar los derechos bajo una idea de



universalidad²⁰. Así, el principio de universalidad coincide con el enfoque del principio de igualdad y no discriminación que se desarrolló en párrafos anteriores, de modo que justifica que se adopten medidas que atiendan a las diferencias que –de hecho– existen entre las personas, como lo es la situación de exclusión histórica de las mujeres en el ámbito político-electoral.

e) La normativa controvertida encuentra respaldo en otras obligaciones convencionales

Adicionalmente, el diseño, desarrollo y ejecución de programas de educación en relación con la paridad de género y con el respeto y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres es una política orientada al cumplimiento de ciertas obligaciones asumidas por el Estado mexicano al ratificar algunos tratados internacionales.

En el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece que “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...]”. En tanto, en el artículo 8 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer se dispone que “[l]os Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; [...] y] c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación

²⁰ Véase: Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. **Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos**. México, FLACSO, 2013.

SUP-OP-10/2020

de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer”.

En ese sentido, se advierte que las normas convencionales reconocen la relevancia de promover la educación y capacitación con un enfoque específico de los derechos humanos de las mujeres. La normativa materia de impugnación está dirigida al cumplimiento de las obligaciones internacionales señaladas, lo cual confirma su constitucionalidad.

f) La normativa es congruente con la LEGIPE

Por último, la normativa objeto de estudio es consecuente con la intención de adoptar una política nacional orientada a la educación y capacitación en materia de paridad de género y de respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político-electoral, dirigido a la ciudadanía en general, a la que participa de la integración de las mesas directivas de casilla y a las autoridades electorales.

En el artículo 58, párrafo 1, de la LEGIPE se establece que la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene de entre sus atribuciones: *i)* “[p]romover la suscripción de convenios en materia de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática, la igualdad política entre mujeres y hombres, así como la construcción de ciudadanía” (inciso b); *ii)* vigilar el cumplimiento de estos programas y políticas (inciso c), y *iii)* capacitar al personal del Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE”), de los organismos públicos locales e integrantes de mesas directivas de casillas para prevenir, atender y erradicar la violencia política en contra de las mujeres en razón de género, así como en materia de igualdad sustantiva (inciso m).



Con base en las razones desarrolladas, esta Sala Superior considera que los artículos 100, fracción VII, 101, fracciones II y XVII, 133, fracciones I y II, 148, fracción XII, y 156, fracción XII, de la Ley Electoral local, en las porciones en las que se hace referencia a “de las mujeres”, son constitucionales por tener respaldo en el principio de igualdad y no discriminación y en el mandato de paridad de género.

4.2.2. Definición deficiente del concepto de paridad de género

a) Normativa controvertida

Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: XXV bis. Paridad de género: igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en **candidaturas a** cargos de elección popular; [...].

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

MORENA plantea que en la Ley Electoral local se define de manera deficiente el concepto de paridad de género, pues no se garantiza un acceso igualitario de mujeres y hombres a los cargos de elección popular y en el nombramiento de los cargos por designación. Sostiene que la observancia de las normas de paridad de género en cuanto a su finalidad constitucional comportan no solo la postulación, sino hacer posible el acceso a cargos públicos en igualdad de posibilidades. Por lo tanto, considera que, para generar certeza y a fin de evitar situaciones conflictivas en su aplicación, debe declararse inválida la porción normativa que destaca y debe ordenarse al Congreso local que la subsane, o bien, se debe integrar a través de una interpretación conforme.

Por otra parte, MORENA señala que el precepto no está homologado con lo establecido en el artículo 3, párrafo 1, inciso d) bis, de la LEGIPE, que incluye como elemento de la definición de la paridad de género que

SUP-OP-10/2020

también debe observarse “en nombramientos de cargos por designación”. También refiere que el significado de la paridad de género se ha ampliado y no implica solo la inicial garantía de acceso igualitario a los cargos de elección popular, sino a los que son nombrados por designación, por lo que se debe posibilitar la aplicabilidad del citado principio en los nombramientos no provenientes directamente de las elecciones.

En consecuencia, refiere que el Decreto es inconstitucional porque omite reglar las formas y modalidades para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho de la gubernatura que resulte electa y en la integración de los organismos autónomos que deban ser nombrados por la legislatura electora.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que la definición de la paridad de género prevista en el artículo 4, fracción XXV bis, de la Ley Electoral local es **inconstitucional**. El precepto no se ajusta al contenido del mandato de principio de paridad de género determinado en la jurisprudencia de la SCJN y del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, pues el mismo no se limita a la postulación de candidaturas, sino que debe trascender a la integración de los órganos de elección popular, específicamente al Congreso local y a los ayuntamientos. De igual forma, no se precisa su aplicación en relación con la designación de los órganos del Instituto local, en términos de la propia normativa (Consejo General, las comisiones permanentes o especiales, los consejos distritales y los consejos municipales).

Por otra parte, se estima que no procede emitir una opinión en relación con los planteamientos de inconstitucionalidad relativos a la aplicabilidad del mandato de paridad de género en relación con el Poder Ejecutivo o



con los órganos autónomos, pues dicha cuestión no está vinculada directamente con la materia electoral.

d) Alcance del mandato constitucional de paridad de género

En primer lugar, es conveniente precisar que la paridad de género es un principio constitucional y, por ende, no es indispensable que las leyes que contengan reglas orientadas a su cumplimiento contemplen una definición. El contenido y alcance del principio es independiente de dicha cuestión. No obstante, si el órgano legislativo decide incorporar a la legislación correspondiente una definición de un mandato constitucional, a fin de brindar certeza en su implementación, es indispensable que la misma se ajuste a su contenido.

Si bien las disposiciones legales que contienen definiciones no tienen, por sí mismas, efectos prácticos (al no dirigir la conducta), pueden condicionar la interpretación y ámbito de aplicación de otras normas en las que se hace referencia al término objeto de la definición y que sí prescriben determinada conducta a sus destinatarios²¹.

Dicho esto, es necesario precisar el contenido y alcance del principio de paridad de género, en los términos en que se reconoce en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución general, para valorar si la definición contemplada en la Ley Electoral local es conforme. En el precepto constitucional se establece que en la postulación de las candidaturas de los partidos políticos “se observará el principio de paridad de género” y que tienen como fin hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público de acuerdo a las reglas de la ley electoral para “garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.

²¹ Atienza, Manuel. **El sentido del Derecho**. Barcelona, Ariel, 2001, pág. 78.

SUP-OP-10/2020

Si bien el texto constitucional solo contempla expresamente la aplicabilidad del mandato de paridad de género en relación con las postulaciones, tanto el Tribunal Electoral como la SCJN han interpretado que dicho principio trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas.

En la sentencia SUP-REC-1386/2018, esta Sala Superior determinó que el principio de paridad de género debe optimizarse en el sentido de que trascienda a la integración de los órganos de Gobierno, de manera que por lo menos la mitad de los puestos sean designados a mujeres. Para justificar este criterio dimensionó el contenido del principio de paridad de género a partir de otros preceptos constitucionales, convencionales y de instrumentos internacionales.

En específico, tuvo en cuenta los preceptos de los tratados internacionales en los que se reconoce el derecho de las mujeres al acceso a la función pública, el cual no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación con “todos los planos gubernamentales”²² y “para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional”²³. Después, vinculó ese derecho con la obligación general de garantía, que supone el deber de las autoridades estatales de implementar las medidas necesarias para su goce efectivo, incluyendo las acciones afirmativas que pudieran ser necesarias.

En ese sentido, se invocó lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el sentido de que la “Convención [sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer] requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un

²² Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

²³ Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.



primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”²⁴. Por lo tanto, la Sala Superior precisó que este derecho se satisface mediante la adopción de medidas dirigidas a articular una igualdad en las condiciones de competencia que permitan un acceso efectivo de las mujeres a los cargos públicos.

El mencionado Comité también ha expresado que la finalidad de las medidas especiales de carácter temporal debe ser “la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas”²⁵. También ha señalado que dichas medidas deben tener por objetivo “acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político”²⁶.

Asimismo, ha determinado que “[l]a igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*”, y que dichos “resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir[,] que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres [... o] en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política [...]”²⁷.

A partir de lo razonado, la Sala Superior concluyó que “una lectura del mandato de paridad de género en el que se tome en cuenta el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones materiales de igualdad, justificaría la necesidad de adoptar lineamientos o medidas con

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.

²⁵ *Idem*, párr. 15.

²⁶ *Idem*, párr. 18.

²⁷ *Idem*, párr. 9.

SUP-OP-10/2020

las que se busque que la participación de las personas del género femenino se traduzca de manera efectiva en la integración del órgano”.

Por su parte, el pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 275/2015, desarrolló una interpretación gramatical, teleológica, sistemática-funcional e histórica del artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución general y concluyó que “el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral”²⁸.

En observancia del alcance del principio constitucional de paridad de género, una disposición legal que tenga por objetivo su definición debe contemplar una formulación que refleje con claridad que este mandato no se agota con la asignación de la mitad de las postulaciones a cargos de elección popular a mujeres, sino que se debe asegurar que los órganos de gobierno de representación popular, específicamente los órganos legislativos y las autoridades municipales, estén integrados de manera paritaria entre géneros, es decir, debe garantizarse que al menos la mitad de los cargos se asignen a mujeres.

e) Observancia del mandato de paridad de género en la integración de las autoridades electorales

Adicionalmente, es pertinente destacar que en cumplimiento del artículo 41, segundo párrafo, de la Constitución general, en cuanto dispone que en la integración de los organismos autónomos se observará el principio de

²⁸ De conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**. Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, Tomo I, pág. 5, número de registro 2020747.



paridad de género, en el artículo 99, párrafo 1, de la LEGIPE se contempla que en la conformación del órgano de dirección superior de los organismos públicos locales se deberá garantizar el principio de paridad de género.

A su vez, en ejercicio de su libertad de configuración normativa y en congruencia con la ampliación del mandato constitucional de paridad de género para todos los ámbitos de la vida pública, en la Ley Electoral local se exige su cumplimiento en relación con las comisiones permanentes o especiales del Consejo General del Instituto local, los consejos distritales y los consejos municipales (artículos 110, fracción XXXI, 116, 144, fracción I, y 152, fracción I). En consecuencia, la definición contemplada en el propio ordenamiento respecto a la paridad de género debe ser congruente con la regulación en la que se prevé su aplicabilidad al interior de la autoridad administrativa electoral.

f) Regulación del mandato de paridad de género en relación con el Poder Ejecutivo y otros órganos autónomos

Finalmente, se estima que el argumento de MORENA consistente en que la definición de la paridad de género es indebida por no contemplar su aplicabilidad para los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho de la gubernatura y de la integración de los organismos autónomos, es una cuestión que no está comprendida en la materia electoral y, por tanto, no amerita un pronunciamiento por parte de esta Sala Superior.

Para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, las normas de carácter electoral son las que se vinculan con la regulación de aspectos que, de manera directa o indirecta, inciden en la organización y desarrollo

SUP-OP-10/2020

de los procesos para la integración de los poderes públicos mediante el voto de la ciudadanía²⁹. Como el planteamiento se refiere a cargos públicos cuya titularidad se define mediante designación o nombramiento por parte de otra autoridad, entonces excede a la materia electoral, por lo que no se justifica una opinión especializada de esta autoridad jurisdiccional.

El mismo criterio se sostuvo en la opinión relativa al expediente SUP-OP-4/2020.

Con base en las consideraciones desarrolladas en este apartado, esta Sala Superior opina que el artículo 4, fracción XXV bis, de la Ley Electoral local es inconstitucional, pues la definición solamente comprende una dimensión del mandato de paridad de género, por lo que debe ordenarse al Congreso local que la subsane con la precisión de que este principio también exige que se garantice una integración paritaria entre mujeres y hombres en los órganos de elección popular (Congreso local y ayuntamientos) y en los órganos electorales que precisa el propio ordenamiento.

4.2.3. Omisión de garantizar la paridad de género en la integración del Congreso local y de los ayuntamientos

a) Normativa controvertida

Artículo 187.- El ejercicio de las funciones propias del Poder Legislativo se encomienda a una Asamblea que se denominará "Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas". Los Diputados y Diputadas al Congreso serán electos en su totalidad cada 3 años, el primer domingo del mes de junio del año que corresponda. Por cada Diputado o Diputada propietaria se elegirá a una persona suplente.

²⁹ Con respaldo en la jurisprudencia de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, pág. 255, número de registro 194155.



El Congreso del Estado se integrará por 36 Diputados y Diputadas, de los cuales 22 se elegirán según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos Electorales uninominales y 14 se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista estatal, votada en una circunscripción plurinominal cuya demarcación territorial es el Estado.

Artículo 190.- La asignación de los Diputados y Diputadas electas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, se sujetará a las siguientes bases:

[...]

Las diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

MORENA sostiene que en la Ley Electoral local se omite establecer el deber de garantizar que, en la integración del Congreso local y de los ayuntamientos, cada partido político contribuya con igual número de diputaciones por ambos principios y de regidurías por cualquiera de los principios de elección. Alega que en los artículos 187, párrafos primero y segundo, y 190 de la Ley Electoral local no se incluyó una regla que disponga que cada partido político debe garantizar el principio de paridad de género en el acceso a los cargos de diputaciones por ambos principios, con un número igual de mujeres y hombres electos y no únicamente en la postulación de candidaturas.

El partido promovente sostiene que, si el principio de paridad de género es entendible como la igualdad política sustantiva de hombres y mujeres, debe garantizarse con la asignación y acceso de cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres en cargos de elección popular, así como en nombramientos por designación. En ese sentido, considera que la paridad no solo debe cumplirse en el número global de integrantes de un poder público colegiado, como la legislatura del estado, sino además en número igual al interior de cada grupo parlamentario.

SUP-OP-10/2020

MORENA argumentó que, una vez declarada la invalidez de los artículos 187 y 190 de la Ley Electoral local, por deficiente regulación, debe ordenarse al Congreso que subsane lo conducente. Sostiene que ello implicaría regular la posibilidad de realizar ajustes en razón de género en la asignación de diputaciones plurinominales, para cumplir con el principio de paridad.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que se actualiza una omisión legislativa de carácter relativo en el caso, porque no se contempla una acción afirmativa u otro tipo de medida orientada a garantizar que el principio de paridad de género trascienda a la integración de los órganos de elección popular, específicamente del Congreso local y de los ayuntamientos de la entidad federativa. Lo anterior implica un incumplimiento de lo ordenado en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma a la Constitución general publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, en el que se dispuso que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, debían realizar las reformas correspondientes en su legislación para observar el principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional.

d) Deber de adoptar reglas o medidas para garantizar la integración paritaria de los órganos de gobierno

Esta Sala Superior observa que, si bien el partido promovente identifica ciertos preceptos legales como reclamados, sus argumentos están dirigidos a demostrar que en el caso se actualiza una omisión legislativa por deficiencia o insuficiencia de la Ley Electoral local, pues no se contempla una reglamentación que asegure que el Congreso local y los ayuntamientos se conformen por el mismo número de mujeres y hombres.



Por otra parte, si bien solamente identifica disposiciones relativas a la asignación de diputaciones de representación proporcional, en varios puntos de su escrito de demanda se advierten razonamientos dirigidos a acreditar que la insuficiencia de la legislación también se actualiza en relación con la conformación de los ayuntamientos.

En ese sentido, se ha identificado que tiene lugar una omisión legislativa relativa, en competencia de ejercicio obligatorio, cuando, en el cumplimiento de un mandato constitucional, el órgano legislativo produce una regulación deficiente o insuficiente para ello; es decir, cuando el órgano legislativo emite una ley de manera incompleta o deficiente³⁰. La definición sobre el tipo de omisión es relevante para que la autoridad judicial disponga cuáles son las medidas concretas que se deben adoptar para salvaguardar el orden constitucional y, en específico, para la garantía de los derechos humanos que se ven afectados por esta situación inconstitucional.

En ese sentido, para identificar si tiene lugar una omisión legislativa y de qué tipo es, se debe atender al menos a los siguientes criterios: *i)* la existencia de un mandato constitucional de legislar en determinado sentido o, en otras palabras, la necesidad de normas legales de desarrollo de la Constitución; *ii)* el establecimiento de una temporalidad específica para el cumplimiento del deber o que la falta o insuficiencia legislativa se haya mantenido por un lapso irrazonablemente extenso (criterio temporal), y *iii)* el contraste entre el mandato constitucional y lo efectivamente realizado por el órgano legislativo.

³⁰ Véase la jurisprudencia de rubro **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527, número de registro 157872.

SUP-OP-10/2020

La primer variable implica que el Tribunal constitucional determine el alcance del mandato constitucional de legislar. Por ejemplo, para el caso del principio de paridad de género en relación con todos los cargos de elección popular, tal como se establece en el nuevo texto de la base I del artículo 41 constitucional, se tiene que definir cuáles son las reglas específicas que –como contenido mínimo– tendrían que contemplarse en una ley para su observancia efectiva.

Según se explicó en el apartado **4.2.2.**, tanto la SCJN como el Tribunal Electoral han interpretado que el mandato de paridad de género trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por tanto, no se agota con su observancia en la postulación de candidaturas. De ello se ha derivado una obligación constitucional de las entidades federativas de establecer en su normativa local –de manera complementaria a la exigencia de postulación paritaria de los cargos de mayoría relativa– medidas en la asignación de cargos de representación proporcional que favorezcan la garantía de la paridad de género en la conformación del órgano de Gobierno.

En la sentencia SUP-REC-1386/2018, esta Sala Superior precisó que los órganos legislativos tienen la obligación de implementar medidas orientadas a garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, lo cual supone que trascienda a la conformación del órgano, de manera que al menos la mitad de los puestos sean ocupados por mujeres. También señaló que esa dimensión del principio de paridad de género debe equilibrarse debidamente con otros principios de relevancia constitucional, como la garantía de certeza y seguridad jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de las personas postuladas, por lo que se debían atender ciertos criterios para la implementación de medidas



orientadas a garantizar un acceso efectivo de las mujeres a una función pública.

Por su parte, el pleno de la SCJN consideró en la sentencia de la contradicción de tesis 275/2015 que, “[a]unque las entidades federativas gocen de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos, lo cierto es que la Constitución federal las obliga a observar el principio de paridad de género en la definición de todas las candidaturas a diputaciones locales y, por tanto, deben contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños”.

En consecuencia, los órganos legislativos de las entidades federativas tienen la obligación de implementar medidas afirmativas u otro tipo de reglas que aseguren que al menos la mitad de los cargos de los órganos de elección popular correspondan a mujeres, debiendo aprovechar los sistemas electorales de representación proporcional para tal efecto.

Una vez precisado el alcance del principio de paridad de género y las obligaciones específicas que se generan para los órganos legislativos estatales, resulta necesario evaluar las disposiciones adoptadas en la Ley Electoral local, de manera que se defina el grado de cumplimiento del mandato constitucional identificado.

Cabe precisar que tanto la LEGIPE como la Ley General de Partidos Políticos contienen preceptos dirigidos a la observancia del mandato de paridad de género en los procesos electorales de las entidades federativas, los cuales son de aplicación o eficacia directa. Sin embargo, se advierte que dichos ordenamientos no contemplan medidas orientadas a asegurar que el mandato de paridad de género trascienda a la

SUP-OP-10/2020

integración o conformación de los órganos de elección popular, es decir, tanto a los congresos locales como a los ayuntamientos.

En los artículos 187 y 190 de la Ley Electoral local se desarrollan las bases y el procedimiento para la asignación de diputaciones de representación proporcional. En estos preceptos no se establece la exigencia de observar el mandato de paridad de género en la integración del Congreso local ni se establece alguna medida para la consecución de esa finalidad, como lo sería una reglamentación para la modificación en el orden de prelación de las listas de candidaturas para asignar las diputaciones de representación proporcional, de tal manera que favorezca una conformación paritaria. Además, en el último párrafo del artículo 190 del ordenamiento se dispone que “[l]as diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político”.

En los artículos 194, 199, 200, 201 y 202 de la Ley Electoral local se desarrollan las bases y el procedimiento para la distribución de regidurías de representación proporcional. En el mencionado artículo 194 se prevé que “[e]n la integración de los ayuntamientos deberá observarse el principio de paridad de género”. Sin embargo, no se establece mecanismo alguno para el cumplimiento de ese mandato. Además, en el artículo 199 de dicha ley se señala que, “[p]ara la asignación de regidurías electas según el principio de representación proporcional, se atenderá el orden en que los candidatos y candidatas a regidurías se hayan registrado por los partidos políticos en su respectiva planilla”.

De lo expuesto se sigue que la Ley Electoral local contempla una regulación insuficiente del mandato de paridad de género, debido a que no contempla una medida afirmativa o mecanismo que sea aplicable, de manera respectiva, en los procedimientos de designación de diputaciones



o regidurías de representación proporcional y que asegure la conformación paritaria de los órganos de elección popular.

Esa situación se traduce en un incumplimiento de la orden contemplada en el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, en el que se previó que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, debían realizar las reformas correspondientes en su legislación, para observar el principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional. Dicho precepto debe interpretarse de manera sistemática con el diverso tercero transitorio, en el que se estableció que la observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41 será aplicable a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del Decreto. Por tanto, también se cumple con el criterio temporal para tener por actualizada la omisión legislativa.

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina que se actualiza una omisión legislativa en relación con la adopción de medidas afirmativas o reglas para garantizar que el mandato de paridad de género trascienda a la conformación de los órganos de gobierno, de forma que al menos la mitad de los espacios sean ocupados por mujeres. Por tanto, se le debe ordenar al Congreso local que legisle a la brevedad para ajustarse al mandato constitucional, en los términos expuestos.

Al respecto, si bien las entidades federativas cuentan con un margen de libertad de configuración normativa para regular esta cuestión, una medida adecuada para tal efecto es el establecimiento de mecanismos para la modificación en el orden de prelación de las listas de postulaciones de representación proporcional, de modo que se realicen los ajustes necesarios en razón del género de las personas postuladas para lograr una conformación paritaria.

SUP-OP-10/2020

e) Alcance de las medidas para la garantía de la paridad de género en la integración de los órganos de Gobierno

Esta Sala Superior estima pertinente precisar que el mandato de paridad de género no conlleva una exigencia de que, en relación con cada partido político, se logre el acceso al órgano de Gobierno del mismo número de hombres y mujeres, considerando ambos sistemas de elección. Para satisfacer la paridad de género, en su vertiente de acceso al órgano de Gobierno, es suficiente con que se logre la integración paritaria entre mujeres y hombres, con independencia del partido político al que pertenecen.

Todos los partidos políticos tienen a su cargo el deber de garantizar el principio de paridad de género, pero de ello no se sigue que se deben adoptar medidas para asegurar que cada partido cuente con el mismo número de mujeres y hombres. Dicha cuestión está condicionada por variables que no son controlables, principalmente por el voto de la ciudadanía, a partir de la cual se definen los triunfos por mayoría relativa de cada partido político (en cuanto a la cantidad y al género de los mismos) y el número de cargos de representación proporcional a que tiene derecho de conformidad con el modelo adoptado en la legislación. En consecuencia, el que todos los partidos políticos contribuyan con el mismo número de mujeres y hombres en la integración del órgano de Gobierno puede ser materialmente imposible en ciertos escenarios; por ejemplo, cuando respecto a un partido solo candidatos hombres logran triunfos por mayoría relativa y el número de curules de representación proporcional es insuficiente para equilibrar la proporción entre géneros.

Sin embargo, dentro del margen de libertad de configuración normativa, en las legislaciones se puede establecer un modelo que tome en cuenta el género de los triunfos de mayoría relativa para definir los partidos políticos respecto a los cuales se deben realizar ajustes en el orden de prelación de



sus listas de representación proporcional para favorecer el acceso de mujeres al órgano de Gobierno y, de esa forma, lograr una conformación paritaria.

Además, la exigencia de que todos los partidos políticos contribuyan con la garantía del principio de paridad de género se satisface mediante el diseño de medidas afirmativas que cumplan con características de generalidad (destinado a regular a sujetos indeterminados) y abstracción (orientado a regular situaciones de hecho indeterminadas), además de que se basen en un parámetro objetivo y razonable.

En relación con el establecimiento de una medida de ajuste, puede traducirse en un trato diferenciado entre partidos políticos, porque – dependiendo de los resultados electorales– a algunos se les modificarían sus listas de candidaturas, mientras que a otros no. En consecuencia, se deben establecer esas garantías para asegurar que todos los partidos políticos sean tratados de manera igualitaria y para desechar cualquier percepción de que la medida y su operación se realizan con el objetivo de afectar –o de no hacerlo– a ciertos partidos políticos o candidaturas en lo particular.

Por ejemplo, se tendría que establecer cuál es el parámetro que se utilizará para definir el orden y condiciones conforme a las cuales se incidirá en las postulaciones de representación proporcional de los partidos políticos. Esta Sala Superior, en la sentencia SUP-REC-1176/2018 y acumulados, consideró que era constitucional que se previera una regla de ajuste para lograr la integración paritaria del Congreso de la Ciudad de México, para la cual se ajustaban las asignaciones de los partidos políticos empezado por quien recibió el menor porcentaje de votación y continuando en orden ascendente. Al respecto, se consideró que se trataba de un parámetro objetivo y razonable.

SUP-OP-10/2020

Por los motivos desarrollados en el presente, esta Sala Superior opina que la Ley Electoral local es inconstitucional en tanto se actualiza una omisión de contemplar medidas afirmativas en la asignación de diputaciones y de regidurías bajo el principio de representación proporcional, de modo que se garantice que al menos la mitad de los espacios del órgano de gobierno sean ocupados por mujeres.

4.2.4. Omisión de establecer una regla de alternancia de género, entre cada proceso electoral, en el encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional

a) Normativa controvertida

Artículo 190.- La asignación de los Diputados y Diputadas electas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, se sujetará a las siguientes bases:

[...]

Las diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político.

Artículo 194.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado con representantes que se elegirán popularmente por votación directa, según el principio de mayoría relativa y complementado con regidurías electas según el principio de representación proporcional. En la integración de los ayuntamientos deberá observarse el principio de paridad de género.

Artículo 223.- Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta Ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

MORENA alega que se omite establecer el mandato de que las listas de candidaturas a diputaciones y regidurías de representación proporcional sean encabezadas por mujeres u hombres de manera alternada, en cada proceso electoral. Dicho partido considera que dicha situación contraviene



el principio de paridad y alternancia de género, según un enfoque de periodicidad. Argumenta que se deben disponer reglas que determinen quién encabezará las listas de candidaturas a diputaciones y a regidurías por el principio de representación proporcional, como forma de acceso igualitario a los cargos populares de elección, en aplicación por analogía de los artículos 53 y 56 de la Constitución general, para el caso de diputaciones federales y senadurías.

La no previsión de una regulación en los términos reclamados genera el riesgo de que, en cada proceso electoral, siempre o con mayor frecuencia, personas del mismo género encabecen las listas de diputaciones o de regidurías por el principio de representación proporcional, lo que se traduciría en discriminación y desigualdad en perjuicio del género subrepresentado. Lo anterior considerando la posibilidad de que haya partidos que usualmente obtengan solo el umbral mínimo de votación que les dé derecho a la asignación de una diputación o una regiduría plurinominal, o bien, que exista un partido mayoritario que solo obtenga una curul plurinominal.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que no se actualiza una omisión legislativa de carácter relativo por la circunstancia de que no se haya establecido una regla que exija la alternancia entre los géneros respecto al encabezamiento de las candidaturas de representación proporcional para cada proceso electoral. Por tanto, la normativa controvertida es **constitucional**.

El mandato de paridad de género se limita a exigir que se dispongan las medidas necesarias para lograr la misma proporción de mujeres y hombres en la conformación del órgano de Gobierno, pero reconoce un margen de libertad para la configuración de la normativa para tal efecto. El

SUP-OP-10/2020

establecer una alternancia de género por proceso electoral en el encabezamiento de las listas de representación proporcional puede abonar en ciertos escenarios a la garantía del mandato de paridad de género, pero como tal no garantiza su satisfacción plena. En consecuencia, la adopción o no de una medida de ese tipo está en el ámbito de libertad de configuración normativa del órgano legislativo.

d) Libertad de configuración normativa en relación con las medidas para la garantía del mandato de paridad de género

En los apartados **2.2.2.** y **2.2.3.** se identificó el contenido y alcance del mandato constitucional de paridad de género y se reconoció que las entidades federativas gozan de un margen de libertad de configuración normativa para su garantía, bajo la condición de que se satisfagan ciertos estándares mínimos. Al respecto, en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos tienen entre sus fines hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público de acuerdo –de entre otros– con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género.

La LEGIPE, a partir de la reforma publicada en abril de dos mil veinte, contempla disposiciones para la garantía de la paridad de género que son de observancia obligatoria en los procesos electorales de las entidades federativas, a saber:

- **Postulación paritaria entre hombres y mujeres para todos los cargos de elección popular.** En el registro de candidaturas a presidencias municipales, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los ayuntamientos, los partidos políticos deben garantizar el principio de paridad de género (artículo 26, numeral 2, párrafo segundo, de la LEGIPE).



- **Garantía de la paridad de género en elecciones conforme a usos y costumbres y de representantes ante los ayuntamientos de comunidades indígenas.** En la elección de las autoridades y representantes ante los ayuntamientos de las comunidades indígenas a través de sus procedimientos y prácticas tradicionales se garantizará el principio de paridad de género (artículo 26, numerales 3 y 4, de la LEGIPE).
- **Postulación paritaria en el ámbito municipal, tanto desde un enfoque vertical como de uno horizontal.** En la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías debe existir la paridad de género, tanto vertical como horizontal (artículo 207, numeral 1, de la LEGIPE).
- **Procedimiento de sustitución ante el incumplimiento del mandato de postulación paritaria y negativa de registro.** Los organismos públicos locales deben rechazar el registro de un número de candidaturas que no garantice el principio de paridad de género, con base en un procedimiento de sustitución de las candidaturas necesarias para tal efecto. En caso de incumplimiento se sanciona con la negativa de registro de las candidaturas correspondientes (artículos 232, numeral 4, y 235 de la LEGIPE).
- **Regla de alternancia en las listas de representación proporcional.** Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad de género (artículo 234, numeral 1, de la LEGIPE).
- **Integración de fórmulas de candidaturas por personas del mismo género.** En las fórmulas de candidaturas se debe considerar a un suplente del mismo género que la persona

SUP-OP-10/2020

propietaria, para el caso de diputaciones locales, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, así como de los ayuntamientos (artículos 26, numeral 2, párrafo tercero, 232, numeral 2, de la LEGIPE).

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que las entidades federativas cuentan –de manera residual– con una libertad para establecer medidas adicionales para optimizar el mandato de paridad de género, sin que haya una obligación de uniformidad respecto a las medidas dispuestas específicamente para los procesos electorales de carácter federal. Lo anterior con la precisión de que, en ejercicio de esa libertad de configuración, las legislaturas estatales necesariamente deben satisfacer las distintas dimensiones del mandato constitucional de paridad de género, incluyendo el relativo a la integración paritaria del órgano de Gobierno. En otras palabras, la condición esencial respecto al ejercicio de la libertad de configuración normativa es el pleno respeto del mandato constitucional de paridad de género.

En ese sentido, esta Sala Superior estima que la disposición de una regla de alternancia entre géneros en el encabezamiento de las listas de representación proporcional, por cada proceso electoral, no es una medida indispensable para la garantía del mandato constitucional de paridad de género. Dicha regulación puede abonar en cierta medida a que se observe el principio de paridad, así como a revertir algunas prácticas discriminatorias, como el que un partido político siempre postule en el primer lugar de sus listas de representación proporcional a fórmulas de candidatos hombres.

No obstante, con anterioridad se explicó que el mandato de paridad de género requiere que se observe tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de órganos de Gobierno. La paridad de género en la postulación se garantiza si en la lista de representación proporcional se



presentan la mitad de fórmulas de cada género y si se alternan entre sí, lo cual está garantizado por el marco normativo vigente. En tanto, la medida demandada por el partido promovente puede abonar a que en un proceso electoral accedan directamente más mujeres a través de la asignación de representación proporcional, pero no asegura el cumplimiento de la vertiente de la paridad de género en cuanto a la conformación del órgano de Gobierno, a diferencia de otro tipo de medidas afirmativas.

Adicionalmente, según se ha señalado, la propia SCJN reconoció en la sentencia de la contradicción de tesis 275/2015 que las entidades federativas gozan de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos.

Por ello, esta Sala Superior estima que las entidades federativas tienen libertad para decidir si integran a su régimen una regla de alternancia entre géneros –por proceso electivo– en el encabezamiento de las listas de representación proporcional. De manera que los artículos 53 y 56 de la Constitución general, así como 14, párrafo 4, y 234, párrafos 2 y 3, de la LEGIPE, deben entenderse como medidas afirmativas aplicables específicamente en el proceso electoral federal y no hay sustento normativo alguno para considerar que son parámetros para evaluar la regularidad constitucional de la legislación electoral de las entidades federativas.

Un razonamiento en el mismo sentido se plasmó en la opinión emitida en el expediente SUP-OP-4/2020.

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior concluye que los artículos 190, 194 y 223 de la Ley Electoral local son constitucionales.

SUP-OP-10/2020

4.3. Presunta invasión de competencia por legislar en materia de capacitación electoral

Tanto el PT como MORENA controvierten las porciones normativas de diversos preceptos que regulan las funciones de órganos del Instituto local y en los que se hace referencia a la materia de “capacitación electoral”.

a) Normativa controvertida

Artículo 133.- La Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación tiene las siguientes funciones:

I. Elaborar y proponer a la Presidenta o Presidente los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y **capacitación electoral** que deban desarrollar los Consejos Distritales y Municipales;

[...]

VI. **Apoyar a los Consejos Distritales y Municipales en la aplicación de los programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas directivas de casillas, mismos que deberán incluir capacitación en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;**

VII. **Organizar cursos de capacitación electoral;**

Artículo 148.- Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

[...]

XI. **Designar, a propuesta del Consejero Presidente o Presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización y la capacitación electoral en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral;**

XII. Ejecutar los programas de **capacitación electoral**, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral; y

Artículo 156.- Los Consejos Municipales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

[...]

XIII. Ejecutar los programas de **capacitación electoral**, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, y

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.



b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

Los partidos promoventes sostienen que, de acuerdo con la normativa aplicable, el órgano competente en materia de capacitación electoral, especialmente cuando se trate de capacitación al funcionariado de mesas directivas de casilla, según la Constitución general y la LEGIPE, es el INE. Por tanto, toda la atribución prevista en la Ley Electoral local, relativa a programas, designación de coordinadores, coadyuvancia, apoyo a órganos electorales o ejecución de programas en materia de capacitación electoral, es inconstitucional.

Plantean que el organismo público local carece de atribuciones para proponer, redactar y ejecutar programas de capacitación electoral. Por tanto, tampoco le compete a dirección ejecutiva alguna apoyar a los consejos distritales y municipales en la aplicación de programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas directivas de casilla, ni la función de designar coordinadores distritales encargados de la capacitación electoral. También refieren que es inconstitucional la facultad que el órgano legislativo asigna a los consejos distritales y municipales de ejecutar, en el ámbito de su competencia, los programas de capacitación electoral, pues dichos órganos electorales son incompetentes, en razón de que esa facultad es competencia del INE, en términos de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), punto 1, de la Constitución general; y 31, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LEGIPE.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que los preceptos legales que se impugnan son **constitucionales**. La capacitación electoral es una materia que constitucionalmente le corresponde al INE, pero también se ha desarrollado un régimen que parte de una lógica de coadyuvancia por parte de los organismos públicos locales electorales en el desarrollo de

SUP-OP-10/2020

esta actividad. En ese sentido, los preceptos son válidos porque deben interpretarse en el sentido de que las funciones en materia de capacitación electoral se desplegarán en auxilio y en los términos en que –en su caso– apruebe el INE mediante la estrategia de capacitación y el convenio de coordinación correspondientes.

En relación con la función de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación de elaborar y proponer a la presidencia los programas de capacitación electoral correspondientes, debe interpretarse en el sentido de que solo cobrará aplicación si el INE decide delegar la función de capacitación electoral al organismo público local.

d) Regulación de la competencia en relación con la capacitación electoral

En el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 1, de la Constitución general se establece que le corresponde al INE, en los términos de la propia Constitución y de las leyes respectivas, para los procesos electorales federales y locales, la capacitación electoral. Ello se replica en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LEGIPE. Ahora, en el artículo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce se dispuso que, una vez integrado el INE y a partir de la entrada en vigor de las leyes generales respectivas, “las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales”. En el precepto también se precisó que el INE podía reasumir dichas funciones por mayoría de su Consejo General y que posteriormente podían volver a delegarse.



Mediante el acuerdo INE/CG100/2014, el Consejo General reasumió las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas de casilla, en los procesos electorales. Precisó que esa determinación no impedía que el Consejo General determinara, en el reglamento correspondiente, el alcance de las facultades de asunción y delegación en materia de capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla en elecciones no concurrentes (párrafo 22).

En ese sentido, en el artículo 215 de la LEGIPE se dice que el Consejo General del INE será responsable de **aprobar los programas de capacitación** para personas funcionarias de mesas directivas de casilla (párrafo 1) y que, tanto el INE como los organismos públicos locales –en su **auxilio**–, serán responsables de **llevar a cabo la capacitación** de las personas que integrarán las mesas directivas de casilla, de conformidad con los programas referidos.

Por otra parte, en el artículo 29 del Reglamento de Elecciones se contempla que el INE y los organismos formalizarán un convenio general de coordinación para la organización de los procesos electorales, el cual debe incluir como materia de coordinación la capacitación y asistencia electoral. En el artículo 110, párrafo 2, del mismo ordenamiento se establece que: *i)* el INE será el responsable de aprobar e implementar la capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla, tanto en el ámbito federal como el local, y *ii)* en el caso de elecciones locales, concurrentes o no con una federal, los organismos públicos locales podrán coadyuvar al INE en los términos que, en su caso y con base en la estrategia de capacitación y asistencia electoral, se precisen en los convenios generales de coordinación y colaboración que se suscriban.

De la normativa expuesta se tiene que, si bien el INE reasumió la facultad de capacitación electoral, tanto en la LEGIPE como en el Reglamento de

SUP-OP-10/2020

Elecciones se contempla un régimen que se basa en la posibilidad de coordinación entre el INE y los organismos públicos locales electorales en materia de capacitación electoral, bajo una lógica de coadyuvancia o auxilio de los últimos. Así, mientras el INE tiene a su cargo la **elaboración** y **aprobación** de los programas de capacitación electoral, los organismos públicos locales pueden auxiliar en la **implementación** o **ejecución** de los mismos.

e) Interpretación conforme de los preceptos de la Ley Electoral local en materia de capacitación electoral

Esta Sala Superior estima que es admisible una interpretación de los preceptos controvertidos que salve su constitucionalidad, en la medida en que la legislación local no invada la esfera de atribuciones reservada en la LEGIPE.

En primer lugar, la mayoría de los preceptos deben entenderse en el sentido de que las funciones de implementación, aplicación o ejecución de los programas de capacitación electoral se desplieguen en una lógica de auxilio por parte del organismo público local electoral al INE, en los términos aprobados en los convenios de coordinación y en la estrategia de capacitación. Ese sería el caso de las siguientes funciones o atribuciones: *i)* de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación, el **apoyar** a los consejos distritales y municipales en la **aplicación** de los programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas directivas de casillas y la organización de cursos de capacitación electoral (fracciones VI y VII del artículo 133), *ii)* de los consejos distritales, la designación de una persona coordinadora encargada de la organización y capacitación electoral en cada distrito y la **ejecución** de los programas de capacitación electoral (fracciones XI y XII del artículo 148), y *iii)* de los consejos municipales, la **ejecución** de los programas de capacitación electoral (fracción XIII del artículo 156).



Según se observa, las atribuciones destacadas se enmarcan en el rol coadyuvante o auxiliar de los organismos públicos electorales locales en el ejercicio de la función de capacitación electoral, pues solamente implican la aplicación o ejecución de los programas que son aprobados previamente por el INE, en atención a la estrategia y al convenio de coordinación que –en su caso– se celebre.

En cambio, en relación con la función de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación de **elaborar** y **proponer** a la presidencia del Instituto local **programas de capacitación electoral**, se considera que dicha atribución le corresponde exclusivamente al INE, de conformidad con la normativa antes expuesta. No obstante, es viable una interpretación en el sentido de que esa función solamente cobra vigencia y aplicación en el supuesto de que el INE delegue al organismo público local electoral la función de capacitación electoral. Dicho entendimiento permite que las autoridades electorales estatales cuenten con la normativa orgánica necesaria para desempeñar de manera adecuada y efectiva las funciones que les sean delegadas eventualmente por el INE. En ese sentido, mientras no se materialice ese supuesto, la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación debe abstenerse de desplegar esa atribución por estar reservada actualmente al INE.

Con base en las ideas expuestas, esta Sala Superior concluye que los artículos 133, fracciones I, VI y VII, 148, fracciones XI y XII, así como 156, fracción XIII, de la Ley Electoral local, son constitucionales.

4.4. Supuesta inconstitucionalidad de la causa de inelegibilidad consistente en no estar condenado o condenada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género

Mediante el Decreto No. LXIV-106 la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de reformó los

SUP-OP-10/2020

artículos 181, 184 y 186 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. Entre otras cuestiones, incorporó como impedimento para ser electo en la gubernatura, en una diputación local o como integrante de un ayuntamiento que la persona respectiva esté condenada o condenado por el delito de violencia política en contra de las mujeres en razón del género³¹.

³¹ El delito de violencia política contra las mujeres en razón de género fue incorporado en la legislación general mediante decreto publicado del el Diario Oficial de la Federación de trece de abril de dos mil veinte. Véase: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020. Cabe señalar que el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece lo siguiente: **Artículo 20 Bis. Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género** quien por sí o interpósita persona:

- I. Ejerza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público;
- II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer;
- III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular;
- IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada;
- V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo;
- VI. Ejerza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;
- VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;
- VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;
- IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;
- X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;
- XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo;
- XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo;
- XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad, y
- XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

Las conductas señaladas en las fracciones de la I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa.

Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días multa.

Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días multa.



a) Normativa controvertida

Artículo 181.- Son impedimentos para ser electo diputado o diputada, además de los que se señalan en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, los siguientes:

[...]

V. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 184.- Son impedimentos para obtener el cargo de Gobernador o Gobernadora del Estado por elección, además de los que se señalan en el artículo 79 de la Constitución del Estado, los siguientes:

[...]

IV. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 186.- Son impedimentos para ser miembro de un Ayuntamiento, además de los que se señalan en el artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas los siguientes:

[...]

VII. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

Los partidos políticos MORENA y PT plantean la inconstitucionalidad de los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV; y 186, fracción VII, de la Ley Electoral local y hacen valer los conceptos de invalidez siguientes:

- i)* Que existe el riesgo de que el término “condena” sea interpretado de forma contraria a la Constitución, esto es, que con ese concepto indebidamente se haga referencia únicamente a una sentencia de primera instancia, siendo que lo correcto, en concepto de MORENA, es que se entienda que la palabra “condena”

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

Para la determinación de la responsabilidad y la imposición de las penas señaladas en este artículo, se seguirán las reglas de autoría y participación en términos de la legislación penal aplicable.

SUP-OP-10/2020

necesariamente implica la existencia de una sentencia firme, con lo cual se garantiza la presunción de inocencia de las personas y el respeto a los artículos 8.2, incisos f) y h) y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³².

El PT sostiene que la interpretación que implica la existencia de una sentencia firme evita que una persona pueda ser imputada y sentenciada erróneamente³³, para ubicarla en el supuesto de impedimento respectivo.

Además, el partido demandante sostiene que la legislación omitió establecer que la condición que genera la inelegibilidad es la “existencia de una sentencia condenatoria firme y cosa juzgada”³⁴.

- ii)* Que la causa de impedimento cuestionada es desproporcionada, porque admite la posibilidad de que a pesar de que la persona cumpla con su condena por el delito de violencia política en contra de las mujeres en razón del género “ya nunca más pueda contender y llegar a ocupar un cargo de elección popular”³⁵. MORENA sostiene que los derechos políticos no deben suspenderse de forma vitalicia, pues ello supondría una sanción desproporcionada e irrazonable³⁶.

En ese sentido, el partido actor indica que la SCJN ha sostenido que solo es válido suspender de sus derechos políticos a las

³² Demanda de MORENA, páginas 23 a 25.

³³ Demanda del PT, páginas 77 y 78.

³⁴ Demanda de MORENA, página 25.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.



personas que están privadas de su libertad, de conformidad con la jurisprudencia 33/2011, del pleno de la SCJN³⁷.

iii) Que la redacción de las fracciones impugnadas es ambigua y puede dar lugar a interpretaciones incorrectas, pues impide que las personas que estén condenadas por el delito de violencia de género ocupen un cargo de elección popular, pero admite que una persona que esté condenada por algún otro delito sí pueda ser votado³⁸.

Incluso, el PT señala que la redacción de los artículos impugnados puede generar fraude a la ley al permitir que personas que cometieron otro tipo de delitos accedan a los cargos de elección popular³⁹. También comparte la idea de que existe una laguna normativa respecto de la posibilidad de impedir el acceso a cargos de elección popular por la condena de otros delitos diversos al señalado en los artículos cuestionados⁴⁰.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera que los artículos controvertidos son **constitucionales**, a partir de una interpretación de forma gramatical y pro persona, pues ello asegura la razonabilidad y proporcionalidad de los ámbitos de aplicación de la norma.

El artículo 35, fracción II, de la CPEUM establece que son derechos de la ciudadanía mexicana “**poder ser votada** en condiciones de paridad para

³⁷ Jurisprudencia 33/2011, del Pleno de la SCJN, de rubro **DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD**. 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXXIV, septiembre de 2011; pág. 6; registro IUS: 161099.

³⁸ Demanda de MORENA, página 23.

³⁹ Demanda del PT, página 76.

⁴⁰ *Ibidem*, página 78.

SUP-OP-10/2020

todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley**".

Al respecto, la SCJN ha sostenido que "los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República constituyen una materia que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la [CPEUM] sólo se establecen algunos lineamientos mínimos para la elección de ciertos servidores públicos electos popularmente, tales como los gobernadores, los miembros de las Legislaturas Estatales y los integrantes de los Ayuntamientos"⁴¹.

De tal forma, si el texto constitucional no contiene una directriz específica en relación con las causas de inelegibilidad para competir y ocupar puestos de elección popular en el ámbito local, en principio, es válido que los legisladores locales agreguen requisitos⁴² que pueden "ser variados y diferentes"⁴³, pudiendo también incorporar restricciones.

En ese sentido, el parámetro que debe utilizarse para evaluar la constitucionalidad de una restricción al derecho de voto pasivo es de razonabilidad, proporcionalidad y exclusión de la discriminación, observando el contenido constitucional orgánico y en materia de derechos

⁴¹ Jurisprudencia 6/2013, del Pleno de la SCJN, de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. EL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ ES CONSTITUCIONAL**. 10a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 1; Pág. 197; registro IUS: 2002718.

⁴² Jurisprudencia 11/2012, del Pleno de la SCJN, de rubro: **DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**. 10a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro X, Julio de 2012; Tomo 1; Pág. 241; registro IUS: 2001102.

⁴³ Jurisprudencia 5/2013, del Pleno de la SCJN, de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS**. 10a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 1; Pág. 196; registro IUS: 2002717.



humanos respectivo, así como las normas convencionales aplicables, según lo ha indicado la SCJN⁴⁴.

En relación con decreto No. LXIV-106, se observa que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV; y 186, fracción VII, de la Ley Electoral local suponen la incorporación de una restricción al derecho a ser votado que consiste en una causa de inelegibilidad o impedimento para ser electo, cuya redacción en los tres artículos es la siguiente:

“...Son **impedimentos para ser electo**...:

.... **Estar condenada o condenado** por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género...”.

(Énfasis añadido).

En primer término, se observa que los preceptos cuestionados utilizan la expresión “**estar condenada o condenado**”. Esta redacción es distinta a otras que se emplean en el ordenamiento jurídico mexicano y que tiene ámbitos de aplicación más amplios como, por ejemplo, “**no haber sido condenado**...”⁴⁵, la cual implica no solo una condena vigente sino incluso una que ya fue cumplida.

Al respecto, esta Sala Superior opina que esta primera condición de las disposiciones impugnadas (“**estar**”⁴⁶ condenado o condenada) debe interpretarse de forma **gramatical**, esto es, como equivalente a “condena vigente” lo cual implica que la persona respectiva permanece cumpliendo

⁴⁴ Véase, en lo conducente, tanto la tesis P./J. 11/2012, del Pleno de la SCJN (registro IUS: 2001102) que se citó previamente como la diversa jurisprudencia 3/2011, del Pleno de la SCJN, de rubro: **GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, febrero de 2011; Pág. 1630; registro IUS: 162824.

⁴⁵ Artículo 95, fracción IV, de la CPEUM.

⁴⁶ El término “estar” dicho de una persona es entendido como su “situación, condición o modo actual de ser”. Véase: <https://dle.rae.es/estar>

SUP-OP-10/2020

la pena que le fue impuesta mediante una determinación judicial (estar efectivamente cumpliendo la condena respectiva).

Se estima que debe preferirse esta interpretación gramatical por los motivos siguientes:

- Es la interpretación más natural y apegada al texto de la disposición. Por ese motivo, facilita el conocimiento de la regla y favorece la certidumbre en torno a la misma.

Por regla general, emplear la significación ordinaria, asentada o más común de los términos ayuda a su rápida y clara comprensión. En materia jurídica, la claridad y eficacia del lenguaje constituye uno de los estándares en materia de seguridad jurídica que, por una parte, acota la discrecionalidad y/o arbitrariedad interpretativa y, por otra, favorece el entendimiento y observancia de la regla respectiva.

- Implica una interpretación pro persona, en la medida que evita que una restricción al derecho político-electoral a ser votado se interprete de forma extensiva⁴⁷. Es decir, en este caso una interpretación gramatical y estricta del impedimento previsto en las disposiciones analizadas acota su alcance al supuesto expreso que se extrae directa y naturalmente de la propia legislación, esto es, “estar condenado” o sujeto a condena.

Esta circunstancia, excluye, a su vez, que la restricción se utilice para supuestos no comprendidos expresamente por la norma, lo cual estaría prohibido por la directriz interpretativa que busca

⁴⁷ Tesis XXVI/2012, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL**. 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, febrero de 2012; Tomo 1; Pág. 659; registro IUS: 2000263.



optimizar el ejercicio de los derechos humanos, la cual se extrae del citado principio pro persona que, como se dijo, prohíbe ampliar las restricciones a derechos.

- Evita que la restricción sea desproporcionada y se aplique a personas que ya cumplieron su condena. La SCJN ha señalado que las restricciones a derechos político-electorales, por ejemplo, las que fijan las condiciones para que una persona pueda postularse a un cargo de elección popular no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido⁴⁸.

En este caso, la interpretación gramatical de la disposición evita que la restricción en estudio tenga consecuencias desproporcionadas, esto es, excluye la posibilidad de que se estigmatice indefinidamente a una persona que fue condenada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón del género. Por el contrario, con la interpretación gramatical y estricta de la regla, la causa de impedimento subsistirá exclusivamente por el tiempo que dure la pena.

Dicho en otros términos, la interpretación gramatical de la regla en estudio permite delimitar el ámbito temporal de la causa de

⁴⁸ Jurisprudencia 3/2011, del Pleno de la SCJN, de rubro: **GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, febrero de 2011; Pág. 1630; registro IUS: 162824.

SUP-OP-10/2020

impedimento, acotando su aplicabilidad exclusivamente al tiempo exacto que dure la condena penal.

Una vez que se haya agotado la condena, la causa de impedimento para ocupar un cargo de elección popular derivado de haber incurrido en el delito de violencia política contra las mujeres por razón de género también desaparecerá, lo cual evita que las consecuencias de la sanción penal se extiendan más allá del tiempo que formalmente estuvo vigente.

Esta circunstancia, también es acorde con la idea que una persona que cumplió con la pena que le fue impuesta con motivo de un proceso del orden criminal está lista para reintegrarse a la sociedad y debe poder gozar de los mismos derechos que cualquier otro individuo.

En ese sentido, se observa que la interpretación gramatical y estricta de la restricción en estudio permite derivar una norma proporcional y razonable, ya que el grado de intervención al derecho político electoral a ser votado permanece únicamente por el tiempo estrictamente necesario, esto es, en el mismo periodo en el que se cumple la pena criminal.

De esta manera, esta Sala Superior opina que el Congreso de Tamaulipas ejerció su facultad de configuración legislativa en términos razonables y proporcionales, en relación con el tema antes descrito.

Un segundo aspecto relevante en torno al término **condena** es el referente a su alcance en relación con las penas que dicha expresión supone.

Como presupuesto para el análisis de esta cuestión hay que distinguir entre dos medidas legislativas distintas y diferenciables: **a)** la pena de suspensión de derechos políticos que se impone mediante sentencia



judicial⁴⁹; y **b)** la causa de inelegibilidad o impedimento para ocupar un cargo de elección popular.

Ambas medidas persiguen objetivos distintos. La primera busca imponer una sanción como consecuencia de la comisión de un delito; la segunda busca asegurar que las personas que compitan y lleguen a ocupar un cargo de elección popular tengan ciertas calidades personales y cívicas, o bien, no hayan incurrido en ciertas conductas reprochables que afecten su imagen o calidad política, generalmente en una temporalidad definida.

La distinción anterior resulta trascendente, pues permite establecer que el grado de proporcionalidad que debe existir entre los objetivos perseguidos por cada una de esas medidas legislativas y los medios dispuestos para alcanzarlos no necesariamente debe ser el mismo en ambos casos, precisamente porque la finalidad perseguida por cada supuesto es diferente.

Además, en el ordenamiento constitucional no existe alguna regla que obligue a mantener una correspondencia o identidad necesaria entre los alcances de ambas medidas (suspensión de derechos frente a inelegibilidad). Esto significa que, si bien ambos tipos de medidas pueden llegar a incidir en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, el grado de incidencia y las condiciones que las habilitan en cada caso no necesariamente tiene que ser el mismo, circunstancia que evita la redundancia entre ambos mecanismos legislativos.

De tal suerte, pueden llegar a existir casos en los que se emita una decisión penal cuya condena implique suspensión de derechos, la

⁴⁹ Artículo 38, fracción VI, de la CPEUM, el cual señala: Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: [...] VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. En el orden local del estado de Tamaulipas el artículo 9, fracción IV de la Constitución Política del estado de Tamaulipas señala: "Artículo 9.- Los derechos de ciudadanos tamaulipecos se suspenden: [...] V. Por sentencia judicial...".

SUP-OP-10/2020

cual pueda ser sustituida y que, a pesar de esa circunstancia, sea válida la aplicación de algún supuesto de inelegibilidad para ocupar un cargo de elección popular.

Tratándose de la medida legislativa correspondiente a la **causa de inelegibilidad** prevista en los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV; y 186, fracción VII, de la Ley Electoral local se observa que la legislación impone como condición para la aplicación de esa medida la existencia de una **condena**. Esta Sala Superior observa que dicho término puede hacer referencia a, cuando menos, lo siguiente:

- i)* **Cualquier tipo de sanción** impuesta con motivo de un proceso del orden criminal, ya sea privativa de la libertad o bien cualquier otra que no suponga dicha privación, como lo sería la sustitución de la pena de prisión o bien la suspensión condicional de la ejecución de la pena.
- ii)* Penas privativas de la libertad **o** aquellas que si bien **no suponen esta privación sí implican la suspensión de los derechos políticos**, tal como ocurre con la suspensión condicional de la ejecución de la pena⁵⁰, que es una medida que exige la presentación periódica del sentenciado ante la autoridad.
- iii)* Exclusivamente la pena privativa de la libertad⁵¹.

⁵⁰ En materia de suspensión de derechos con motivo de una sentencia penal véase la jurisprudencia 86/2010, del Pleno de la SCJN, de rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTIENDO EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA**. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XXXII, septiembre de 2010; Pág. 23; registro IUS: 163723

⁵¹ En materia de suspensión de derechos con motivo de una sentencia penal véase la jurisprudencia 20/2011, de la Sala Superior, de rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.



En principio se observa que cualquiera de las opciones anteriores (i, ii o iii) es acorde al texto constitucional, pues ninguna de ellas implica una trasgresión a una regla o principio constitucional aplicables al caso.

Por ejemplo, en cualquiera de las tres versiones anteriores se excluye algún tipo de afectación al principio de presunción de inocencia, pues en todos los supuestos mencionados se parte de la existencia de una condena como resultado de un proceso penal, lo cual es justamente el elemento que derrota dicha presunción⁵².

El hecho de que las tres alternativas antes mencionadas sean constitucionales también permite descartar la necesidad de acudir al método de interpretación conforme para elegir entre alguna de ellas.

Asimismo, esta Sala Superior opina que el alcance que debe darse al término de la **condena**, previsto en los artículos analizados, es el primero de los antes mencionados, esto es, como equivalente de **cualquier tipo de pena ya sea privativa de la libertad o no privativa de la libertad** (resultado del proceso penal en el que se acreditó el delito), por los motivos siguientes:

- Es la interpretación que respeta el alcance objetivo que tiene el término “condena”. Como ya se dijo, el utilizar la significación ordinaria o más común de los términos resulta una decisión más objetiva que favorece una interpretación adecuada y coadyuva a la claridad, lo cual redundará en la observancia de la ley.

Asimismo, la interpretación gramatical del concepto “condena” también favorece el respeto a la determinación del legislador

⁵² Jurisprudencia 24/2014, del Pleno de la SCJN, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**. 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta S.J.F.*; Libro 5, abril de 2014; Tomo I; Pág. 497; registro IUS: 2006092.

SUP-OP-10/2020

democrático, relativa a utilizar un término concreto y no otro que pudiera resultar más amplio o restringido que el que decidió emplear.

En el caso concreto, se observa que el término “condena” razonablemente comprende tanto las penas que suponen la privación de la libertad como las que no. Asimismo, en la legislación no existen elementos normativos que permitan acotar la expresión “condena”.

De tal suerte, si la legislación no hace alguna acotación o distinción en relación con el tipo de condena exigida como condición para aplicar la causa de inelegibilidad en estudio, tampoco el operador jurídico podría hacer algún tipo de delimitación en relación con dos tipos de pena que están igualmente comprendidas en el término “condena”. Este aspecto, igualmente favorece el respeto al principio de taxatividad, en la medida que la causa de impedimento para ocupar un puesto de elección popular opera solo bajo las condiciones expresas que se deducen de la ley.

- Permite que las condiciones de aplicación de la restricción sean exactamente las que se deducen de la redacción del artículo manteniendo la proporcionalidad entre el objetivo de la medida legislativa y el medio usado para alcanzarlo. Como ya se dijo, la condición para aplicar la causa de impedimento es la existencia de una **condena** vigente o actual (“estar condenada o condenado”) por el delito de violencia política contra las mujeres.

En términos objetivos, esta expresión **incluye cualquier tipo de condena**, es decir, tanto las privativas de la libertad como las que no implican esa privación. Excluir alguno de esos supuestos



hubiera exigido que el artículo se redactara de forma distinta, esto es, con la especificidad que se hubiera querido.

Asimismo, el no estar privado de la libertad no significa que no exista condena, pues ésta también puede derivar una pena sustituta o de la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

No pasa inadvertido que, en materia de **suspensión de derechos políticos por determinación judicial**, este tribunal ha señalado que el único supuesto de la suspensión es estar privado de la libertad⁵³, lo cual presenta matices con casos en los que razonablemente la SCJN ha sostenido que a pesar de no estar privado de la libertad subsiste la suspensión de derechos políticos⁵⁴.

Sin embargo, como ya se dijo, el estándar para la suspensión de derechos no es directamente trasladable al caso de impedimentos para ocupar cargos de elección popular, pues el objeto de esta última medida es asegurar que las personas que compitan y lleguen a ocupar un cargo de elección popular tengan ciertas calidades personales y cívicas y/o no hayan incurrido en ciertas conductas reprochables que afecten su imagen o calidad política en una temporalidad definida.

Es decir, si aún se está cumpliendo una pena, el solo hecho de estar libre es insuficiente para no quedar comprendido en un

⁵³ Jurisprudencia 20/2011, de la Sala Superior, de rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.

⁵⁴ Jurisprudencia 86/2010, del Pleno de la SCJN, de rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTIENDO EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA**. 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXXII, septiembre de 2010; Pág. 23; registro IUS: 163723

SUP-OP-10/2020

supuesto de inelegibilidad dispuesto justamente para que los competidores de un proceso electoral no se mantengan pagando una sanción, del tipo que fuera.

De esta manera, interpretar la expresión “estar condenada o condenado” como equivalente a **cualquier tipo de condena vigente o actual** a fin de que en dicha expresión estén comprendidas **tanto la pena privativa de la libertad como otras distintas** a esta resulta ser una decisión razonable que mantiene una proporción justa entre el fin que persigue el impedimento y la medida utilizada para alcanzarlo.

Más aun, como ya se dijo, cualquiera de las interpretaciones propuestas es constitucional, pues no contraviene algún principio o regla de la CPEUM. En ese sentido, resulta adecuado optar por la opción que se deduce del significado objetivo de la ley, al ser producto de un ejercicio válido de la facultad de configuración legislativa del Congreso de Tamaulipas.

Es decir, si bien el legislador tuvo a su disposición la posibilidad de acotar las condiciones para aplicar la causa de elegibilidad que estableció, no lo hizo, optando por una expresión que comprende diversos supuestos válidos los cuales implican, todos, una condena.

Finalmente, en este caso, tampoco existe un deber de optar por una opción interpretativa más benéfica tal como se analiza enseguida.

- Interpretar el término condena como equivalente a cualquier tipo de pena —ya sea privativa de la libertad o no privativa de la libertad (resultado del proceso penal en el que se acreditó el delito)— supone un empleo adecuado del principio pro persona. El principio



pro persona o *pro homine* tiene dos variantes: *i)* una directriz de preferencia de normas; y *ii)* una directriz de preferencia interpretativa⁵⁵.

La segunda variante, esto es, la **preferencia interpretativa** conlleva dar a una norma que contiene derechos humanos su más amplia interpretación, tratándose de permisiones, para que las prerrogativas se ejerzan, o bien, **el mínimo alcance interpretativo posible si se trata de limitar o suspender** su ejercicio.

En este caso, las normas en estudio suponen **restricciones** por lo que la vertiente que pudiera ser aplicable sería la de *preferencia interpretativa restringida*, la cual supone no ampliar la restricción. Es decir, si tanto la pena privativa de la que lo supone como la que no supone esa privación quedan comprendidas en el término “condena” no se está ampliando la restricción

Por otra parte, no podría utilizarse la directriz de *preferencia interpretativa extensiva*, pues las reglas en estudio no están encaminadas a reconocer, proteger o tutelar derechos, sino a restringirlos, de suerte que, de entre distintas alternativas válidas no existe el deber de optar por la más favorable, si el legislador ya optó por una de ellas y dicho ejercicio fue legítimo en los términos que ya fueron expuestos.

Es decir, el legislador tuvo a su alcance la posibilidad de utilizar medidas que restringieran menos el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, pero optó por una más estricta que no resulta

⁵⁵ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis I.4o.A.20 K, del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: **PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONENTEN.** [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *Gaceta S.J.F.*; Libro 1, diciembre de 2013; Tomo II; Pág. 1211; registro IUS: 2005203.

SUP-OP-10/2020

inconstitucional, irrazonable o desproporcionada, de suerte que ejerció válidamente su facultad de configuración legislativa.

Finalmente, tampoco resulta adecuado utilizar la interpretación pro persona cuando el resultado de ese ejercicio contravenga el sentido objetivo de la norma⁵⁶. En el caso, suponiendo que fuera aplicable la directriz de *preferencia interpretativa extensiva*, si el término “condena” se acota **exclusivamente** a penas privativas de la libertad, el resultado de esa interpretación implicaría que existirían personas que pudieran estar **cumpliendo una condena** (sustituta o bien que se les hubiera concedido la suspensión condicional de la ejecución de la pena) y, a pesar de estar ubicados en el supuesto expreso de la regla legal (estar condenados) evadieran su cumplimiento, lo cual resultaría contrario al objetivo que se desprende de la legislación.

En consecuencia, la Sala Superior opina que el uso del término **“condena” entendido aquella de cualquier tipo —privativa o no de la libertad—**, cuya aplicación es el resultado del proceso penal en el que se acreditó el delito respectivo, es constitucional.

El tercer aspecto relevante en torno al término **“condena”** es el referente a la causa u origen de ésta, esto es, si la condición para aplicar la causa de inelegibilidad en estudio es que exista una **sentencia de primera instancia** que imponga la condena, o bien, necesariamente se requiere que dicha sentencia condenatoria sea **confirmada por todas las instancias de revisión** ordinarias y extraordinarias procedentes.

⁵⁶ Tesis CCVII/2018, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES**. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 378; registro IUS: 2018871.



Esta Sala Superior observa que, si bien la existencia de una sentencia condenatoria de primera instancia derrota la presunción de inocencia⁵⁷, en aquellos casos en los que la condena de primera instancia no implique privación de la libertad y dicha decisión judicial se encuentre pendiente de revisión en una instancia subsecuente (*sub judice*) no es adecuado aplicar la causa de inelegibilidad en estudio, ya que no existe certeza en relación con el hecho de si la decisión del juzgador de primera instancia subsistirá o no. Ante esa duda, lo más adecuado es limitar la aplicación de la causa de impedimento en estudio a los casos en los que la **condena penal sea firme**, ya sea porque no se impugnó o bien porque fue confirmada por todas las instancias que hubieran procedido.

De esta manera, el término condena se utiliza en una dimensión en la que existe plena certidumbre en torno a la responsabilidad del infractor, disipando toda duda en torno a si existieron vicios en la decisión judicial penal de primera instancia que hubieran colocado a una persona que aspira a un cargo de elección popular en situación en la que resultaría inadecuado aplicarle la causa de inelegibilidad en estudio.

Además, se estima que exigir la confirmación de la condena de primera instancia no resta eficacia a la causa de inelegibilidad de la Ley Electoral local, teniendo en cuenta la celeridad con la que, por regla general, se atienden los casos en el sistema de justicia penal oral.

De tal suerte, la Sala Superior opina que el término condena debe ser entendido como **condena ejecutoriada o firme**.

⁵⁷ Jurisprudencia 24/2014, del Pleno de la SCJN, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**. 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta S.J.F.*; Libro 5, abril de 2014; Tomo I; Pág. 497; registro IUS: 2006092.

SUP-OP-10/2020

Un cuarto aspecto relevante en torno al tema en estudio es el relativo a si el hecho de que solo se establezca como causa de inelegibilidad la condena por el delito de violencia política en contra de las mujeres y no por otro tipo de delitos.

En principio, no se observa que la Constitución general o las disposiciones convencionales obliguen al legislador a establecer necesariamente como causa de inelegibilidad la comisión de delitos.

De tal suerte, el hecho de que solo se hubiera establecido el impedimento derivado de incurrir en violencia en contra de las mujeres no implica una omisión legislativa relativa en relación con otros delitos, sino que forma parte de la libre configuración legislativa que, como ya se dijo en apartados previos, en este caso, forma parte de una medida no neutral que busca hacer un énfasis válido en la legislación, encaminado a destacar el respeto a los derechos de las mujeres.

Con base en lo expuesto, se observa que no existe la posibilidad de que las normas cuestionadas generen la situación de que una persona condenada por el delito de violencia política en contra de las mujeres “ya nunca más pueda contender y llegar a ocupar un cargo de elección popular”, pues como ya se explicó el término “estar condenada o condenado” que usa la legislación se circunscribe a la existencia de una condena actual o vigente. Es decir, el supuesto de inelegibilidad opera únicamente mientras la persona se encuentre cumpliendo la condena respectiva.

Por otra parte, se insiste en que no es necesaria la existencia de una revisión judicial que confirme en todas las instancias la sentencia condenatoria de primera instancia, pues el principio de presunción de inocencia se derrota con la emisión de la sentencia condenatoria de primera instancia.



Asimismo, no existe omisión legislativa relativa que implique que el legislador tamaulipeco debió establecer una causa de elegibilidad similar que comprendiera cualquier delito, pues no existe una obligación constitucional en ese sentido. Finalmente, el hecho de que no exista esta regulación no supone una distinción injustificada, sino un énfasis legislativo válido en favor de los derechos de las mujeres, en los términos que ya se explicaron.

4.5. Presunta inconstitucionalidad de la prohibición de formular expresiones que denigren a las aspirantes, precandidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas

El PT solicita que se declare la invalidez de la inclusión del término “denigren” en los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral local.

a) Normativa controvertida

Artículo 26.- Son obligaciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes:

[...]

VI. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género y de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

Artículo 40.- Son obligaciones de los candidatos y candidatas independientes con registro:

[...]

IX. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género y de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

Artículo 222.- A los precandidatos y precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político les está prohibido:

[...]

IV. Ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes,

SUP-OP-10/2020

precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

Artículo 302.- Constituyen infracciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

[...]

XII. La difusión de propaganda político o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas o **denigren** a las instituciones o a los partidos políticos; así como aquellas que discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables;

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

Desde la perspectiva del partido actor, la inclusión del término “denigren” viola diversos artículos constitucionales y convencionales⁵⁸, ya que esta adición representa una restricción excesiva a la libertad de expresión en materia electoral. Para sostener esta idea, el partido actor argumenta que el sistema jurídico establecido a nivel constitucional únicamente prohíbe la propaganda calumniosa y aquella que se ubique dentro de las hipótesis normativas contempladas en el artículo 6o. constitucional.

Asimismo, el partido político señala que el estándar de protección respecto a las expresiones en el ámbito político-electoral es menor comparado a otros ámbitos, pues los protagonistas de los procesos electorales (partidos y candidatos) se ubican voluntariamente en un grado mayor de crítica que la ciudadanía y demás organizaciones. En consecuencia, dichos actores políticos deben soportar una mayor confrontación, incluso la crítica irritante, agresiva y, eventualmente, denigrante.

c) Opinión de la Sala Superior

⁵⁸ En específico el partido mencionó 1o., 6o., 7o., 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base V, apartado C, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución general, en relación con los artículos 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



En opinión de esta Sala Superior la inclusión del término “denigren” en las disposiciones impugnadas es **inconstitucional** de conformidad con la doctrina judicial desarrollada por la SCJN.

La SCJN determinó en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 que la libertad de expresión, dentro de un contexto político-electoral, tiene una especial relevancia, pues a través de su ejercicio que se le brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que se provee se contribuye a que el ejercicio del voto sea libre y a que la ciudadanía cuente con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

Abonando sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la libertad de expresión no se limita a expresiones que sean recibidas favorablemente, sino que incluye a aquellas expresiones que choquen, inquieten o incluso ofendan al Estado o a una fracción de la población⁵⁹.

Tomando en consideración estas premisas, es evidente que las restricciones a la libertad de expresión y, en consecuencia, al debate político, debe tener un firme sustento constitucional y, por lo tanto, superar un análisis de constitucionalidad estricto.

Esta Sala Superior considera que las disposiciones impugnadas no superan un análisis de este tipo por lo siguiente.

Al resolver las acciones de Inconstitucionalidad 35/2014 y 64/2015, la SCJN consideró que las restricciones a la libertad de expresión debían ser

⁵⁹ Véase también Corte IDH. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64. Corte IDH, Opinión Consulta OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, párr. 69.

SUP-OP-10/2020

analizadas bajo la metodología de un test de proporcionalidad estricto, ya que tienen impacto en una categoría sospechosa. Esta diferencia metodológica es relevante, ya que exige que las disposiciones normativas analizadas bajo este método contengan una justificación reforzada para superar la presunción de inconstitucionalidad que las afecta.

En el caso concreto, esta Sala Superior considera que las disposiciones impugnadas **no superan la primera grada del test, ya que no persiguen una finalidad imperiosa**. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que la finalidad imperiosa en este tipo de análisis significa que las disposiciones deben perseguir un fin constitucionalmente importante y no solo un fin constitucionalmente admisible⁶⁰.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera que no se supera la primera grada del test, ya que nuestro modelo constitucional establece un catálogo cerrado de limitantes a la libertad. En específico, el sistema jurídico mexicano únicamente reconoce como limitantes a la libertad de expresión lo dispuesto en el artículo 41, base I, apartado C, de la Constitución (expresiones que calumnien a las personas) y en artículo 6o. constitucional (ataques a la moral, la vida privada, derechos de terceros, expresiones que provoquen algún delito o perturben el orden público).

Esta idea queda reforzada si se analiza la reforma que se realizó al citado artículo 41 constitucional el diez de febrero de dos mil catorce, ya que en dicha reforma se derogó la porción normativa que prohibía las expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos.

⁶⁰ Jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) de rubro **CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**. Primera Sala, Décima época, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, pág 109.



Asimismo, es conveniente destacar que la SCJN, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 35/2014 y la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, determinó que la propaganda con mensajes denigrantes no necesariamente representa un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, se podría censurar de manera previa la propaganda político-electoral.

Finalmente, puesto que todas las razones expuestas con anterioridad son aplicables al término “degraden”, esta Sala Superior **opina que es igualmente inconstitucional** –por extensión– la inclusión de este término en las disposiciones impugnadas.

Por las ideas desarrolladas, se opina que los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral local, son **inconstitucionales**, por lo que deben invalidarse en las porciones en que se emplean las expresiones “denigran” y “degradan”.

4.6. Indebida referencia al Distrito Federal

El PT sostiene que el artículo 33 de la Ley Electoral local es inconstitucional porque hace referencia al Distrito Federal, siendo que a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en materia de la Ciudad de México, este es el nombre oficial de la entidad federativa en la que tienen su sede los Poderes de la Federación.

Se estima que la cuestión planteada no está comprendida en la materia electoral, pues se refiere a la denominación de una entidad federativa en

SUP-OP-10/2020

términos del texto constitucional. Por tanto, el concepto de invalidez no amerita un pronunciamiento de esta Sala Superior.

4.7. Presunta invasión de competencia por legislar en materia de coaliciones

El PT cuestiona la validez de la porción normativa de diversos preceptos de la Ley Electoral local en la que se alude a las coaliciones, lo que a su consideración es inconstitucional porque la legislación invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular a dicha figura, aunado a que contraviene la regulación desarrollada en la Ley General de Partidos Políticos.

a) Normativa controvertida

Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

[...]

XXVII. Representante de casilla: la persona representante del partido **o coalición**, designada para actuar ante las mesas directivas de casilla, o del candidato o candidata independiente, conforme a lo dispuesto en la presente Ley;

XXVIII. Representante general: la persona representante general del partido **o coalición**, designada para actuar el día de la jornada electoral, o del candidato o candidata independiente, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;

Artículo 59.- Los candidatos y candidatas independientes figurarán en la misma boleta que el Consejo General apruebe para los candidatos y candidatas de los partidos políticos **o coaliciones**, según la elección en la que participen, de conformidad con esta Ley.

Se utilizará un recuadro para cada candidato y candidata independiente, fórmula o planilla de candidatos y candidatas independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos políticos **o coaliciones** que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos.

Artículo 234.- Dentro del plazo establecido para el registro de candidaturas, los partidos políticos **o coaliciones** pueden hacer sustituciones libremente, respetando los principios de paridad y alternancia de género que, en su caso, se deba seguir en el registro del total de fórmulas de candidaturas. Vencido éste, los partidos políticos **o coaliciones** podrán solicitar, ante el Consejo General, la sustitución o cancelación del registro de una o varias candidaturas, respetando los principios antes citados y sólo por las siguientes causas:

[...]



Las renunciaciones que se presenten vencido el plazo de registro de candidaturas, no afectarán los derechos adquiridos por los partidos políticos **o coaliciones** en lo que toca a la asignación de Diputaciones de representación proporcional.

Artículo 238.- Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político **o coalición** que los postula:

[...]

II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y las diputaciones por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria; y

Artículo 262.- Los Consejos Distritales o Municipales entregarán a las Presidentas y los Presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los cinco días previos al anterior del de la jornada electoral, contra recibo detallado, lo siguiente:

[...]

II. La relación de las personas representantes de partido, **coalición** o candidatura independiente registrados ante la mesa directiva de casilla;

III. La relación de las personas representantes generales acreditados por cada partido político, **coalición** o candidatura independiente;

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El partido promovente sostiene, por un lado, que las normas impugnadas son inconstitucionales en cuanto regulan pretendidos derechos de coaliciones que son de competencia federal y, por el otro, que su regulación es deficiente en la medida en que confunden aspectos de la regulación legal predicables respecto de partidos políticos y no de coaliciones.

Refiere que en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente ordenó que en la ley que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establezca un sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones que sea uniforme para los procesos electorales federal y locales, en el cual se regulen las reglas conforme a las cuales

SUP-OP-10/2020

aparecerían sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos. Para el partido promovente, de ello se sigue que la regulación de las coaliciones es de orden federal y no competencia de las entidades federativas.

Adicionalmente, sostiene que la reglamentación contraviene algunos aspectos de la regulación general de las coaliciones, debido a que: *i)* en la boleta electoral no se debe contemplar un emblema de la coalición; *ii)* las coaliciones no pueden postular candidaturas por el principio de representación proporcional, y *iii)* tanto la representación en casillas como de las representaciones generales el día de la jornada electoral deben ser nombradas por cada uno de los partidos coaligados y no por las coaliciones, pues de otro modo se traduciría en una doble representación.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que si bien ninguno de los preceptos cuestionados contemplan reglas directas o específicas en materia de coaliciones, lo cierto es que algunas de estas normas contravienen aspectos de la regulación de esta figura que se contemplan en la Ley General de Partidos Políticos. En ese sentido, si bien se ha reconocido que las legislaturas estatales pueden regular incidentalmente la figura de las coaliciones, algunos de los preceptos exceden esa potestad e invaden la competencia del Congreso de la Unión.

En específico, los artículos 4, fracción XXVIII, 234, párrafo primero, y 262, fracción III, de la Ley Electoral local son **constitucionales**; mientras que los artículos 4, fracción XXVII, 59, 234, párrafo tercero, 238 y 262, fracción II, son **inconstitucionales**, por lo que deben invalidarse en la porción normativa en que se hace referencia a “coalición” o “coaliciones”.

d) Competencia para la regulación de las coaliciones



En el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general se contempla que el Congreso de la Unión tiene facultad “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

En el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución general publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce se dispuso, en relación con la ley general reglamentaria de los partidos políticos nacionales y locales, que establecería el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, el cual sería uniforme para los procesos electorales federales y locales, entre otros lineamientos (numeral I, inciso f).

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, el pleno de la SCJN precisó lo siguiente:

- El régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos.
- Por tanto, las entidades federativas no cuentan con atribuciones para legislar sobre dicha figura.
- La Ley General de Partidos Políticos no asigna a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto de la figura de las coaliciones.
- En consecuencia, las entidades federativas no están facultadas, por la Constitución o por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera

SUP-OP-10/2020

incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura.

- Por tanto, toda regulación sobre coaliciones contenida en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.
- Lo anterior no impide a las entidades federativas a legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones. En cada caso concreto deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

De manera complementaria, en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas se estableció que:

[...] si los artículos impugnados prevén, entre otros, los requisitos para formar coaliciones, la definición de coalición, los tipos de coaliciones, parte del contenido del convenio de coalición, el acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones, la representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla, las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos y la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deben declararse inconstitucionales, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en este tema.

Una vez precisados los parámetros para evaluar si una determinada regulación implica una invasión competencial al Congreso de la Unión, respecto a la materia de las coaliciones electorales, se estudiará cada uno de los preceptos controvertidos para determinar si la legislatura estatal tenía competencia para su emisión.

e) Invasión de la atribución de regular al figura de las coaliciones

Los artículos 4, fracción XXVII, y 262, fracción II, de la Ley Electoral local son **inconstitucionales**. En principio, tienen por objeto central la regulación de la persona representante de casilla y únicamente hacen



referencia a la “coalición” como uno de los sujetos que la puede designar. Ello implica solo una regulación indirecta de dicha figura, sin embargo, se estima que con la referencia a la coalición en relación con esa temática en particular se contraviene la regulación general y, por ende, la legislación estatal invade una cuestión reservada a aquella.

Los preceptos legales en cuestión parten de la posibilidad de que las coaliciones como tales designen representantes de mesas directivas de casillas, siendo que en el artículo 90, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos se prescribe que, “[e]n el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla”.

Así, los preceptos legales son incongruentes con la regulación general en materia de coaliciones y, por tanto, implica una invasión de competencia que se traduce en una violación de los artículos 16 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general, así como del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su numeral I, inciso f).

Los artículos 4, fracción XXVIII, y 262, fracción III, tienen por finalidad la reglamentación de la figura de la persona representante general para el día de la jornada electoral, reconociéndose que puede ser designada por una coalición, considerada en lo individual. Las disposiciones en cita son **constitucionales** porque suponen una regulación indirecta de la figura de las coaliciones, la cual es conforme con el artículo 259, párrafo 1, inciso b), de la LEGIPE, en la que se hace referencia a la representante general y se precisa que, “[e]n elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente”.

SUP-OP-10/2020

Se estima que en la legislación local solamente se establecen reglas para instrumentar y hacer efectivo lo dispuesto en la regulación general, por lo que la referencia a las coaliciones no supone una invasión de competencia en perjuicio del Congreso de la Unión. Lo anterior con independencia de la interpretación específica que se debe de realizar de la normativa para determinar la forma como debe aplicarse a las coaliciones, de modo que se aseguren condiciones de equidad para todos los participantes.

El artículo 59 de la Ley Electoral local es **inconstitucional**. La disposición legal tiene por objetivo regular la forma como aparecerán las candidaturas independientes en la boleta electoral, pretendiendo asegurar condiciones de equidad en relación con las postulaciones de los partidos políticos y de las coaliciones. Por tanto, la reglamentación de las coaliciones electorales es indirecta.

No obstante, la referencia a la aparición de las coaliciones en la boleta electoral o a que las mismas tendrán un recuadro específico en aquella puede derivar en una prescripción implícita que es contraria a la regulación general de esta figura. En efecto, en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que, “[i]ndependientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate”. De lo anterior se sigue que en la boleta electoral, tanto de las elecciones federales como locales, no debe haber un recuadro destinado a las coaliciones, sino que cada partido político –incluso los que celebraron un convenio de coalición– debe aparecer por separado y con la identificación de la candidatura que postuló.

Por tanto, a fin de generar certeza, deben invalidarse las porciones del artículo 59 de la Ley Electoral local que contienen la expresión “o coaliciones”, pues son incongruentes con lo previsto en la Ley General de



Partidos Políticos y, en consecuencia, suponen una invasión competencial que es violatoria de los artículos 16 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general, así como del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su numeral I, inciso f). Una conclusión en términos coincidentes se adoptó en la opinión relativa al expediente SUP-OP-4/2020.

El artículo 234, párrafo primero, de la Ley Electoral local es **constitucional**, pues la referencia a las coaliciones solo supone una regulación indirecta, ya que el precepto tiene por objeto el procedimiento de sustitución de candidaturas y no se advierte su incompatibilidad con la LEGIPE o con la Ley General de Partidos Políticos.

En cambio, los artículos 234, tercer párrafo, y 238 son **inconstitucionales**, porque si bien pretenden regular un aspecto relativo a la asignación de diputaciones de representación proporcional, la inclusión de la figura de las coaliciones produce una contravención a lo dispuesto en la legislación general. En el artículo 87, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos se establece que los partidos nacionales y locales pueden formar coaliciones para las elecciones de gubernatura, diputaciones a legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamiento, con lo cual se excluye esa posibilidad respecto a las diputaciones de representación proporcional. Lo anterior se corrobora en el párrafo 14 del mismo precepto, pues se dispone que cada partido coaligado debe registrar listas propias de candidaturas de representación proporcional.

En ese sentido, resulta incongruente que se contemple a las coaliciones al regular los derechos adquiridos respecto a la asignación de diputaciones de representación proporcional o los requisitos para el registro de candidaturas para esos cargos. Por tanto, a pesar de que se está ante una regulación indirecta de la figura de las coaliciones, la misma excede de la posibilidad de las entidades federativas de establecer ese tipo de

SUP-OP-10/2020

disposiciones, pues se contravienen las bases de la Ley General de Partidos Políticos.

Por los motivos expuestos, esta Sala Superior opina que los artículos 4, fracción XXVII, 234, párrafo primero, y 262, fracción III, de la Ley Electoral local son **constitucionales**; en cambio, los artículos 4, fracción XXVII, 59, 234, párrafo tercero, 238 y 262, fracción II, del mismo ordenamiento son **inconstitucionales**, en cuanto a los porciones normativas en las que se hace referencia a “coalición” o “coaliciones”.

4.8. Presunta antinomia en torno a las reglas de *quorum* y votación de los órganos del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas

a) Normativa controvertida

Artículo 93.- El IETAM es un organismo público, autónomo, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño que tiene a cargo la función estatal de organizar las elecciones en el Estado, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado C de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal. Se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y será integrado por ciudadanos, ciudadanas y partidos políticos.

El Consejo General será su máximo órgano de dirección y se integrará por una Consejera o Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales con derecho a voz y voto que, electos y electas bajo el principio de paridad; durarán en su encargo por un período de 7 años y no podrán reelegirse; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán removerse por el Consejo General del INE, por las causas graves que establezca la Ley General.

Las decisiones del Consejo General se tomarán por mayoría de votos de las Consejeras y Consejeros **Presentes**, salvo que la Ley prevea una mayoría calificada.

Artículo 109.- **Para que el Consejo General** pueda sesionar es necesario **que estén presentes al menos, 4 Consejeros y Consejeras**. En el supuesto de que la Consejera o Consejero Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo General designará a uno de los Consejeros o Consejeras Electorales presentes para que presida la sesión por mayoría de los presentes.

La Secretaría del Consejo General estará a cargo de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del IETAM.

En caso de ausencia de la persona titular de la Secretaría a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes del Servicio Profesional Electoral que al efecto designe el Consejo General para esa sesión.

En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo primero del presente Artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes, con los Consejeros, Consejeras y representantes que asistan.



Los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de los integrantes del Consejo General, con excepción de los que **requieran mayoría calificada**. Los Consejeros y Consejeras podrán votar a favor o en contra del proyecto de acuerdo o resolución pudiendo emitir votos particulares o concurrentes pero, en ningún caso, podrán abstenerse, salvo en caso de acreditar excusa o impedimento legal, en términos del Artículo 113 de la Ley General. **Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra.**

Artículo 110.- [...]

I. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva;

II. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a las personas titulares de las direcciones ejecutivas y de administración;

III. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Unidad de Fiscalización;

Artículo 147.- Los Consejos Distritales iniciarán sus sesiones en la primer semana del mes de febrero del año de la elección, **siendo necesario para ello que estén presentes más de la mitad de las Consejeras y los Consejeros Distritales**, entre los que deberá estar la Presidenta o Presidente. A partir de la primera sesión y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Su función concluye al término del proceso electoral, salvo que haya impugnaciones pendientes de resolver por parte de los tribunales electorales.

En caso de que no se reúna la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales, la sesión de instalación tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes con las Consejeras y los Consejeros que asistan, entre los que deberá estar la Presidenta o el Presidente, levantándose el acta correspondiente e informando de ello al Consejo General.

En ambos casos, las convocatorias firmadas por la Secretaria o el Secretario del Consejo, deberán ser notificadas en el domicilio particular de sus integrantes, señalando el día y la hora para su realización; con excepción de las personas representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a quienes se les notificará la convocatoria en el domicilio de su partido o en el oficial, el que para esos efectos deberá comunicarse oportunamente al Consejo. Las notificaciones referidas, y las demás a que haya lugar, también podrán realizarse en las instalaciones del Consejo Distrital.

Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, y en caso de empate, será de calidad el de la Presidenta o Presidente. Para las sesiones ordinarias y extraordinarias se utilizará el mismo procedimiento establecido en este artículo.

Artículo 155.- Los Consejos Municipales iniciarán sus sesiones en la primer semana del mes de febrero del año de la elección, siendo necesario para ello **que estén presentes más de la mitad de las Consejeras y los Consejeros Municipales**, entre los que deberá estar la Presidenta o el Presidente.

A partir de la primera sesión y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Su función concluye al término del proceso electoral, salvo que haya impugnaciones pendientes de resolver por parte de los tribunales electorales.

En caso de que no se reúna la mayoría de las Consejeras y los Consejeros, la sesión de instalación tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes con las Consejeras y los Consejeros **que asistan, entre los que deberán estar la**

SUP-OP-10/2020

Presidenta o el Presidente, levantándose el acta correspondiente e informando de ello al Consejo General.

En ambos casos, las convocatorias firmadas por la Secretaria o el Secretario del Consejo, deberán ser notificadas en el domicilio particular de sus integrantes, señalando el día y la hora para su realización; con excepción de las personas representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a quienes se les notificará la convocatoria en el domicilio de su partido o en el oficial, el que para esos efectos, deberá comunicarse oportunamente al Consejo.

Las notificaciones referidas, y las demás a que haya lugar, también podrán realizarse en las instalaciones del Consejo Municipal. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el de la Presidenta o el Presidente.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El partido MORENA sostiene que existen diversas antinomias entre los artículos cuestionados.

En primer lugar, refieren que la regla prevista en el artículo 93 que exige que las decisiones se tomen con la mayoría de los presentes es contradictoria con la diversa contenida en el 109 que alude a un supuesto excepcional en el que no es posible alcanzar el *quorum* legalmente exigido y permite sesionar válidamente con la presencia de los consejeros asistentes.

También señalan que existe antinomia entre esos dos numerales en relación con la regla de mayoría para la toma de decisiones (mayoría simple de los presentes existiendo *quorum*) y la regla de *quorum* para casos ordinarios que exige la presencia de cuatro consejerías para que la sesión sea válida.

Asimismo, indican que existe antinomia entre el artículo 93 que establece un *quorum* ordinario de cuatro consejerías del Consejo General del Instituto Electoral local en relación con los artículos 147 y 155, aplicables a los consejos distritales y municipales en donde la regla de *quorum* exigida es de la mitad más uno de los integrantes del órgano.



También, se controvierte la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Electoral local haga la designación de distintos funcionarios por mayoría simple.

Finalmente, se cuestiona la existencia del voto de calidad, así como el hecho de que una abstención se contabilice como voto en contra.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior observa que, si bien las reglas relativas al quórum, número de votos necesarios para la toma de decisiones, voto de calidad o alcance de una abstención son reglas de índole técnica, se estima que tales temas son materia de opinión de esta Sala Superior teniendo en cuenta que se relacionan con el funcionamiento de las autoridades administrativas electorales locales. Asimismo, se observa que la regulación de tales cuestiones forma parte del ámbito de configuración legislativa, la cual, en este caso, se ejerció razonablemente dentro del margen constitucional, tal como se explica en los apartados siguientes.

d) Constitucionalidad de las reglas de *quorum* y toma de decisiones

Esta Sala Superior observa que no existen las antinomias señalada por los actores tal como se explica enseguida.

En primer término, hay que distinguir entre la regla de *quorum* y la regla técnica para la toma de decisiones.

El artículo 109 establece que, en casos ordinarios, el Consejo General del Instituto Electoral local sesionará válidamente con la presencia de **cuatro de sus integrantes**. El cuarto párrafo del citado artículo 109 prevé una excepción a esa regla general y dispone que “en caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo primero del artículo, la sesión

SUP-OP-10/2020

tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes, **con los Consejeros, Consejeras y representantes que asistan**".

Estas reglas de *quorum* no son contradictorias con la regla técnica usada para adoptar las decisiones prevista en el artículo 93 que dispone que "las decisiones del Consejo General se tomarán **por mayoría de votos** de las Consejeras y Consejeros **Presentes, salvo que la Ley prevea una mayoría calificada...**".

En efecto, esta regla presupone la existencia de *quorum* ya sea a través del supuesto ordinario o el extraordinario, tal como se observa enseguida:

- En el supuesto ordinario el número necesario de consejerías que deben asistir para que las decisiones que se adopten sean válidas es **cuatro** y, en ese caso, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los presentes que **serían tres**.
- En el supuesto extraordinario, el *quorum* exigido es el número de consejerías **que asistan**. En esta hipótesis, la regla de toma de decisiones del artículo 93 también sería aplicable, esto es, las decisiones se tomarían por la mayoría de los presentes.

De manera que se observa que no hay contradicción entre dichas reglas y, por el contrario, se observa que resultan razonables y permiten hacer frente a casos excepcionales en los que alguno de las o los consejeros no puedan atender a su función.

Asimismo, tampoco existe contradicción entre la **regla de quorum ordinaria** prevista para el Consejo General del instituto Electoral local (artículo 109) que determina que para que las sesiones sean válidas se requiere la presencia de cuatro consejerías, y las reglas de *quorum* dispuestas para consejos distritales (artículo 147) o municipales (artículo



155) en donde el *quorum* exigido ordinariamente es de **más de la mitad de los integrantes del órgano.**

No se aprecia tal contradicción pues no existe el deber de que la regla de *quorum* aplicable a órganos distintos sea la misma. En este caso, la regla que exige la mitad más uno de los presentes en los órganos distritales y locales no resulta irrazonable.

Por otra parte, el *quorum* exigido para casos extraordinarios que implica la celebración de sesiones válidas con únicamente las consejerías que asistan es razonable, pues está condicionado al hecho de que las 24 horas previas a la sesión se hubiera determinado la imposibilidad de que la mayoría de las y los consejos asistan por causa extraordinaria y es una media excepcional que se toma para no paralizar al órgano en supuestos que así lo requieran.

Además, no existe la posibilidad de que se generen empates, pues si asiste el titular de la presidencia, este tendrá voto de calidad. En caso de que no asista, será sustituido por otra consejería que sí esté presente.

Finalmente, tampoco se aprecia que la regla decisoria que exige una mayoría simple para realizar distintos nombramientos sea contradictoria con la regla de *quorum*, pues en primer término debe cumplirse con la regla de *quorum* y verificar la asistencia del número de consejos requerido para que una sesión tenga validez y, una vez satisfecha esta condición, será aplicable la regla decisoria por mayoría simple.

En síntesis, no se observa contradicción alguna entre las reglas de *quorum* y la de toma de decisiones pues su observancia es sucesiva. Primero se cumple la condición de *quorum* y una vez satisfecha, opera la regla de mayoría simple de los presentes para la toma de decisiones salvo los casos en que se requiera una mayoría calificada de los presentes.

SUP-OP-10/2020

e) La regla que prevé el voto de calidad es constitucional

En opinión de esta Sala Superior, el penúltimo párrafo del artículo 147 de la Ley Electoral local es constitucional.

Lo anterior, en razón de que, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, resultan aplicables las consideraciones expuestas en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, en las que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en relación con una temática similar al declarar que no era inconstitucional el artículo 103 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se preveía el voto de calidad del presidente del Consejo General del Instituto Electoral local o quien lo supla.

Sobre el particular, en el fallo se consideró que la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable, ya que permitía hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia, máxime si se toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.

Esta Sala Superior ha razonado⁶¹ que uno de los factores que influyen en la certeza de las decisiones se encuentra en la propia integración de los órganos colegiados, pues la lógica y la experiencia indican, que cuando el número de integrantes de ese tipo de organismos es impar, existe menor probabilidad de que en la toma de decisiones de asuntos difíciles, en los cuales existe mayor complejidad y diversidad de opiniones en la decisión, haya empate en la votación.

⁶¹ Véase la opinión emitida en el expediente SUP-AG-15/2007, en relación con la acción de inconstitucionalidad 149/2007 y acumulada 150/2007, en la cual, el concepto de invalidez en contra de la integración del Tribunal Electoral de Hidalgo por cuatro magistraturas no alcanzó la votación necesaria para que se decretara la inconstitucionalidad del precepto atinente



Así, la certidumbre en la decisión está relacionada, en una parte, con el número de integrantes del órgano jurisdiccional, donde el voto de cada miembro tiene el mismo valor que el de los demás y, por excepción, alguno de dichos votos sea el que determine la solución del litigio (generalmente el de la presidencia del órgano).

Al respecto, esta Sala Superior también ha considerado⁶² que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto de la funcionaria o funcionario así investido se considera como especial y preponderante de modo que decide la regla que debe prevalecer.

Es una atribución, en virtud de que reconoce una potestad de actuar definida; es particular porque solo ese funcionario la posee; es extraordinaria porque solo se puede usar en el caso de empates y dota de un poder especial, debido a que el voto así emitido cuenta de forma distinta al de los restantes.

f) La regla que establece que la abstención debe contabilizarse como un voto en contra es constitucional

Finalmente, tampoco se observa que la regla prevista en el artículo 109 que señala que cuando no exista el pronunciamiento de un consejero o consejera en torno a un tema su silencio se considerará como “un voto en contra”.

En primer lugar, se observa que el propio numeral 109 indica que “los Consejeros y Consejeras podrán votar a favor o en contra del proyecto de

⁶² Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-108/2011. Más recientemente, véase la SUP-OP-5/2020.

SUP-OP-10/2020

acuerdo o resolución pudiendo emitir votos particulares o concurrentes pero, en ningún caso, podrán abstenerse, salvo en caso de acreditar excusa o impedimento legal”.

Si a pesar de esta regla indebidamente deciden abstenerse, la ley establece que dicho silencio se deberá entender como un voto en contra, esto es, se establece una negativa ficta. Al respecto, considera que dicha regla de negativa ficta genera certidumbre, pues advierte a las consejerías de la consecuencia de incumplir con su deber de votar, de manera que genera previsibilidad en torno a las consecuencias de esa conducta indebida, lo cual se estima razonable y apegado al principio de certeza en materia electoral. En esa medida, la regla en estudio también es constitucional.

4.9. Dificultades derivadas de que los consejos municipales electorales funcionarán únicamente durante los procesos electorales donde se elijan ayuntamientos

a) Normativa controvertida

Artículo 152.- El Consejo Municipal se integrará de la siguiente forma:

[...]

Los consejos municipales se integrarán e instalarán para los procesos electorales en los que se elija ayuntamientos.

Artículo. 110.- El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

LXXI. A propuesta de la Presidenta o Presidente del Consejo General, determinar la creación de Oficinas Municipales cuando se requiera, atendiendo al tipo de elección que se llevará a cabo, mismas que funcionarán un mes antes y un mes después del día de la jornada electoral, los partidos podrán acreditar un representante para todo tipo de actuaciones ante dichas oficinas municipales;

LXXII. Acordar en su caso, los órganos desconcentrados encargados de la distribución de la documentación, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas, atendiendo al tipo de elección de que se trate;

Artículo 148.- Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

[...]



IV. Ordenar la entrega de la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas a los Consejos Municipales, o en su caso, a la Presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el Consejo General;

Artículo 149.- Corresponde al Presidente o Presidenta del Consejo Distrital:

[...]

III. Entregar a los Consejos Municipales, la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casilla, según lo determine el Consejo General.

Artículo 261.- [...]

Las boletas y el material electoral deberán obrar en poder del Consejo Distrital o Municipal a más tardar 15 días antes de la elección correspondiente.

[...]

III. Se deroga.

Artículo 262.- Los Consejos Distritales o Municipales entregarán a las Presidentas y los Presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los cinco días previos al anterior del de la jornada electoral, contra recibo detallado, lo siguiente:

[...]

La entrega y recepción del material a que se refiere este artículo se hará con la participación de las personas integrantes de los Consejos Distritales o Municipales que decidan asistir.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El partido promovente argumentó que la creación de oficinas municipales y desaparición de consejos municipales en los procesos electorales en los que no se elijan ayuntamientos implica una vulneración al principio de certeza. Lo anterior debido a que no hay certeza sobre las “oficinas electorales” que se planea crear “un mes antes” y que se desintegrarán “un mes después” de la jornada electoral. No se regulan sus funciones, no señala sus atribuciones, no se establece su estructura, no se prevé para qué tipo de elección se crearán, se omite especificar las actuaciones que podrán ejercer y no establece provisiones presupuestales ni el momento en el que se decidirá su conformación.

Adicionalmente, manifiesta que no se funda ni motiva la creación de estas oficinas municipales. Al respecto, señala que el decreto de reforma no

SUP-OP-10/2020

consideró las dificultades que implica la celebración de procesos electorales sin la actividad de consejos municipales, a saber: *i)* se complica la vigilancia del proceso electoral, pues ya no es posible hacerlo desde cada uno de los municipios; *ii)* la relación entre las oficinas municipales y las mesas directivas de casilla dificulta la cadena de custodia, ya que la cabecera municipal podría estar a muchos kilómetros de distancia, y *iii)* no habrá cuarenta y tres secretarios de los consejos municipales que tendrán la función de oficialía de partes en auxilio de la Secretaría Ejecutiva del Instituto local.

Por otra parte, considera que, en perjuicio del principio de certeza, la reforma desplaza a los consejos municipales por los consejos distritales para la entrega de documentación y materiales electorales a las mesas directivas de casilla, lo cual tiene diversas implicaciones: *i)* autorizan a los consejos distritales del OPLE a hacer la entrega directa de la documentación electoral a las presidencias de las mesas directivas de casilla, lo cual impacta en tiempo, complejidad, organización y cadena de custodia; *ii)* la normativa dificulta la entrega oportuna y vigilancia de la documentación electoral que se provee a las mesas directivas de casilla, porque no es lo mismo que los representantes de partidos de cuarenta y tres consejos municipales puedan hacer el recorrido para distribuir dicho material, que lo hagan solamente los representantes de los veintidós consejos distritales; *iii)* no es lo mismo que los representantes partidistas acreditados ante las mesas directivas de casilla puedan acompañar a los presidentes de casilla a entregar los paquetes electorales a los consejos municipales una vez que concluya la jornada electoral, que hacerlo hasta los consejos distritales, y *iv)* se presentaría una falta de certeza en la distribución eficaz y transparente de la documentación y materiales electorales.

c) Opinión de la Sala Superior



Esta Sala Superior opina que la determinación legislativa de que los Consejos municipales solamente funcionarán en los procesos electorales donde se elijan ayuntamientos y la posibilidad de crear oficinas municipales como órganos auxiliares durante los procesos comiciales, se encuentra dentro de la libertad de configuración legislativa de Tamaulipas.

Asimismo, no se advierte que las disposiciones que se analizan en este apartado vulneren el principio de certeza que rige en materia electoral. Por tanto, la normativa controvertida es **constitucional**.

d) Las disposiciones legales se encuentran dentro de la libertad de configuración legislativa del estado de Tamaulipas

Los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, lo cual encuentra su límite por los mandatos constitucionales y los derechos humanos.

Así, en opinión de esta Sala Superior, la determinación legislativa de que los Consejos municipales solamente funcionarán en los procesos electorales donde se elijan ayuntamientos; los ajustes en la distribución de facultades derivado de esto y la posibilidad de crear oficinas municipales como órganos auxiliares durante los procesos comiciales se encuentra dentro de la libertad de configuración legislativa de Tamaulipas.

Lo anterior, ya que no existe un mandato constitucional o disposición general que exija que los consejos municipales deban funcionar en cualquier tipo de elección local, o que las oficinas municipales deben estar reguladas en las legislaciones de los estados ni mucho menos la forma en que esto deberá efectuarse.

e) Supuesta vulneración del principio de certeza jurídica

SUP-OP-10/2020

Los conceptos de invalidez no acreditan que las reformas que aquí se analizan puedan afectar el principio de certeza que rige en materia electoral, que es indispensable para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Creación de oficinas municipales como órganos auxiliares que funcionarán dentro de los procesos electorales. La creación de la figura de oficinas municipales, prevista en el artículo 110, fracción LXXI, de la Ley Electoral de Tamaulipas, cuya inconstitucionalidad se reclama, no vulnera el principio de certeza.

Al respecto del citado dispositivo legal, se observa que las oficinas municipales no constituyen la creación de nuevos órganos de dirección dentro del IETAM, sino de organismos que auxiliarán a la autoridad electoral administrativa durante los procesos electorales locales, que se conformarán únicamente cuando lo disponga el Consejo General del Instituto Electoral local.

Así, contrario a lo que se plantea, no resulta indispensable que su funcionamiento y atribuciones se encuentren previamente regulados en la legislación electoral local, por lo que será el Consejo General del IETAM de acuerdo a las necesidades existentes y mediante los acuerdos atinentes, quien determinará las funciones que las oficinas municipales podrán desempeñar durante los procesos electorales.

Finalmente, respecto del planteamiento en el cual se alega que la creación de estas oficinas no se encuentra fundado y motivado, es importante aclarar, que esta Sala Superior ha sustentado que no son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con la falta de



fundamentación y motivación de la reforma impugnada, por no ser de naturaleza electoral⁶³.

Vigilancia de los procesos electorales locales. En cuanto a las posibles dificultades que supuestamente generará la reforma electoral para la adecuada vigilancia de los procesos electorales en los que no se integren los comités municipales, debe destacarse que conforme a la Ley Electoral de Tamaulipas, los partidos políticos y las candidaturas independientes tienen derecho a nombrar representantes en los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Electoral local que participarán en las elecciones y las mesas directivas de casilla que se instalen el día de la jornada electoral, con el objetivo de vigilar todos y cada uno de los actos que conforman los procesos electorales⁶⁴.

Inclusive, si en alguna elección se estimara necesario el funcionamiento de las oficinas municipales, la ley contempla la posibilidad de que los partidos políticos nombren representantes de partido para todo tipo de actuaciones que se lleven a cabo.

⁶³ Véase la lo que se determinó en la SUP-OP-8/2020.

⁶⁴ Artículo 80.- Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho a nombrar representantes que integrarán los organismos electorales bajo las siguientes reglas:

I. Los partidos políticos acreditarán a sus representantes propietarios y suplentes ante el o General del IETAM, en cualquier momento;

II. Los partidos políticos deberán acreditar a sus representantes ante los Consejos Distritales y Municipales a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del consejo de que se trate.

Artículo 42.- Los candidatos independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los organismos electorales aprobados por el Consejo General, podrán designar representantes en los términos siguientes:

I. Los candidatos independientes a Gobernador, ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Distritales y Municipales;

II. Los candidatos independientes a Diputados por el principio de mayoría relativa, ante el Consejo Distrital y los Consejos Municipales que comprende el Distrito, por el cual se postula; y

III. Los candidatos independientes que integren una planilla de Ayuntamiento ante el Consejo Municipal del Municipio, por el cual se postulan.

IX. Los partidos políticos acreditarán a sus representantes de casilla y representantes generales, en los términos que para tal efecto establezca la Ley General;

SUP-OP-10/2020

Entonces, es evidente que en todas las actividades relacionadas con los procesos electorales locales existirá la posibilidad de que los partidos políticos y las candidaturas independientes tengan representación efectiva, por lo que resulta una inferencia considerar que no podrá vigilarse adecuadamente aquellas elecciones en las que no se integren los consejos municipales.

La facultad para que los consejos distritales entreguen la documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla y la ausencia de comités en relación con la cadena de custodia. No es contrario al principio de certeza y al orden constitucional que la reforma autorice a los Consejos Distritales a entregar directamente la documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla, ni la ausencia de consejos municipales en las elecciones donde no se elijan ayuntamientos.

Por una parte, es importante señalar que la reforma sigue la lógica consistente, en que cuando no haya elecciones municipales y no se integren los comités municipales, los consejos distritales quienes cuentan con atribuciones respecto de la organización y vigilancia de las elecciones de diputados locales y gobernador, serán los responsables de entregar la documentación electoral a las mesas directivas de casillas.

Al respecto, que los respectivos representantes acompañen al personal de los consejos distritales a la entrega de documentación electoral a las mesas directivas de casilla o a los presidentes de casilla cuando entreguen los paquetes electorales una vez concluida la jornada electoral, constituye un derecho potestativo de los representantes de los partidos y las candidaturas independientes del cual podrán hacer uso o no; sin embargo, no constituye una condición necesaria para considerar que se salvaguardó la cadena de custodia de los paquetes electorales.



Bajo esta óptica, la posibilidad de que los representantes se encuentren presentes durante dichos actos no implica que para estimar la regularidad constitucional de la ley, se deban tener en cuenta los inconvenientes que suponen las distancias a recorrer para completar dichas diligencias.

Estimar lo contrario, se traduciría en que cualquiera de estos actos del proceso electoral en los que no se encuentren presentes los representantes de partidos o de candidaturas independientes por cualquier situación ajena a las autoridades, implicaría una vulneración al principio de certeza.

Bajo esta óptica, para el caso concreto de la entrega de paquetes electorales una vez finalizada la jornada electoral, en aquellas comunidades que se encuentran más alejadas de las autoridades electorales, generalmente se ha procurado la existencia de centros de acopio a efecto de subsanar los problemas para su entrega derivados de las distancias.

Asimismo, también existe la posibilidad que las mencionadas oficinas municipales, si así lo determina la autoridad electoral, puedan auxiliar en lo referente a la entrega, recepción y custodia de los paquetes electorales o que se tomen otro tipo de provisiones. De manera que el hecho de que no se instalen los consejos municipales en las elecciones donde no se elijan ayuntamientos, no significa en automático una menor vigilancia de los procesos electorales en perjuicio de la cadena de custodia de la documentación electoral y los paquetes electorales.

Por otra parte, no debe perderse de vista que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución general, corresponde al Instituto Nacional Electoral la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

SUP-OP-10/2020

En congruencia con la Constitución General, el artículo 271⁶⁵ de la Ley Electoral de Tamaulipas prevé que la instalación, apertura y cierre de casillas, así como la votación en la casilla, el escrutinio y cómputo **y la remisión de los paquetes electorales**, se estará a lo dispuesto en los lineamientos, acuerdos y criterios establecidos por el INE, así como en lo dispuesto por la Ley General y la Ley de Partidos.

Por lo tanto, el INE con el auxilio y participación de la autoridad electoral local tendrá que emitir las previsiones necesarias, para que con independencia de la elección local de que se trate, existan las condiciones suficientes para que puedan entregarse los paquetes electorales en el tiempo y forma establecidos en los lineamientos que emita la propia LEGIPE, por lo que en este momento, las complejidades y dificultades, que en opinión del actor, provocará la reforma que aquí se analiza, constituyen suposiciones que no evidencian la inconstitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

Función de oficialía electoral a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Instituto local. Tampoco evidencia la invalidez de las disposiciones legales impugnadas, el argumento relativo a que en vista de que dejarán de funcionar los consejos municipales en las elecciones donde no se elijan ayuntamientos, habrá cuarenta y tres secretarios menos para ejercer la función de oficialía electoral en auxilio de la Secretaría Ejecutiva del Instituto local.

En primer lugar, es importante señalar que, de acuerdo con legislación electoral local, la función de oficialía electoral corresponde al Instituto

⁶⁵ Artículo 271.- Respecto a la instalación, apertura y cierre de casillas, así como la votación en la casilla, el escrutinio y cómputo y la remisión de los paquetes electorales, se estará a lo dispuesto en los lineamientos, acuerdos y criterios establecidos por el INE, así como en lo dispuesto por la Ley General y la Ley de Partidos.



Electoral de Tamaulipas, y se ejercerá a través de la Secretaría Ejecutiva⁶⁶.

A su vez, la ley establece que la Secretaría Ejecutiva **ejercerá la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los secretarios y las secretarías de los Consejos Electorales u otros servidores públicos del Instituto local en los que delegue dicha función**, respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral⁶⁷.

De lo expuesto, si dicha facultad consistente en dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran afectar los procesos electorales⁶⁸, también puede ser delegada en los servidores públicos que forman parte de la estructura de la autoridad administrativa local y no solamente en los secretarios de los consejos electorales, no tiene sustento la alegación de que dicha función se verá mermada ante la ausencia de los secretarios de consejos municipales.

⁶⁶ Artículo 96.- El IETAM cumplirá la función de oficialía electoral con fe pública, a través de la Secretaría Ejecutiva para actos de naturaleza electoral, de conformidad con las normas contenidas en la Ley General, la presente Ley y demás reglamentación aplicable. En el ejercicio de la oficialía electoral, quien encabece la Secretaría Ejecutiva dispondrá del apoyo del funcionariado del IETAM, conforme a las bases que se establezcan en la reglamentación aplicable.

⁶⁷ Artículo 113.- Corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo General:

[...]

XXXIV. Ejercer y atender, oportunamente, la función de oficialía electoral, por sí o por conducto de los Secretarios y las Secretarías de los Consejos Electorales u otros servidores públicos del IETAM en los que delegue dicha función, respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;

⁶⁸ Artículo 114.- [...]

En el ejercicio de la función de oficialía electoral, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las personas titulares de las Secretarías de los Consejos Electorales, así como el funcionariado en quien se delegue esta responsabilidad, tendrán las siguientes atribuciones, las cuales deberán realizarlas de manera oportuna:

I. A petición de los partidos políticos, coaliciones, candidatas o candidatos independientes, de manera expedita, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales;

II. A petición de los Consejeros y Consejeras Electorales del Consejo General o de los Consejos Electorales, constatar hechos que influyan o afecten la organización de los procesos electorales.

SUP-OP-10/2020

No pasa inadvertido, que existe la posibilidad de que, si lo considerara pertinente la Secretaría Ejecutiva, podría delegarse la facultad de oficialía electoral en los servidores públicos que se desempeñen dentro de las oficinas municipales, además de que podrían tomarse otro tipo de medidas, con el objetivo de que en todo momento se encuentre garantizada dicha función, por lo que estas afirmaciones tampoco acreditan la invalidez de las normas impugnadas.

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior considera que el párrafo último del artículo 152; las fracciones LXXI y LXXII del artículo 110; la fracción IV del artículo del artículo 148; la fracción III del artículo 149 fracción III; el párrafo segundo y la derogación de la fracción III del artículo 261, y párrafos primero y último del artículo 262, de la Ley Electoral de Tamaulipas son constitucionales.

4.10. Presunta inconstitucionalidad del plazo para el retiro de propaganda político-electoral

a) Normativa controvertida

Artículo 210.- [...]

Los partidos políticos, precandidatos, precandidatas y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje **por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate**. De no retirarse el IETAM tomará las medidas para su retiro con cargo a la administración de financiamiento que corresponda al partido, además de la imposición de sanciones que al respecto establezca la ley.

Artículo 257.- Los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos están obligados a retirar su propaganda **dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo**.

[...]

En caso de que no se retire la propaganda **dentro del plazo a que se refiere este artículo**, el Consejo General la retirará con cargo a las prerrogativas de los partidos políticos o coaliciones responsables. En el caso de las candidatas y candidatos independientes serán sancionados con una multa equivalente al gasto erogado por el retiro de su propaganda electoral.

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.



b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El partido MORENA sostiene que los preceptos controvertidos violan los principios de equidad en la competencia política y de legalidad, pues permite a quienes difundan propaganda electoral de precampaña, a que la mantengan hasta por lo menos tres días antes de iniciar el plazo de registro de candidaturas. Considerando los plazos legales previstos en la legislación, determinada propaganda de precampaña de ciertas candidaturas podría permanecer hasta el veinte de marzo posterior a la conclusión de la precampaña. El precepto impugnado permite a las precandidaturas, partidos políticos y sus simpatizantes difundir propaganda que permanece no reiterada y, por ende, difundiéndose por veinte días adicionales, una vez que se sitúan en la fase de intercampañas.

El partido promovente refiere que ello implicaría que se permita la realización de actos anticipados de campaña, además de que implicaría una ventaja indebida para una precandidatura ganadora de una elección interna que extendería artificialmente la difusión de la propaganda de precampaña. Por tanto, considera que se violan los artículos 41, tercer párrafo, base IV, y 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución general.

En lo que respecta al artículo 257 de la Ley Electoral local, MORENA refiere que el plazo máximo para retirar la propaganda electoral, el cual es dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo, es inconstitucional. Lo anterior debido a que se genera una antinomia con lo previsto en el artículo 211 del mismo ordenamiento, que dispone que el retiro de la propaganda debe efectuarse tres días antes de la jornada electoral (es decir, el día que concluyen las campañas electorales), salvo que se trate de propaganda colocada en la vía pública, cuyo retiro debe hacerse durante los quince días siguientes a la conclusión de la jornada electoral.

SUP-OP-10/2020

Sostiene que, de no invalidarse la porción normativa impugnada, la propaganda podría permanecer más allá del proceso electoral, produciendo impacto en la jornada comicial y durante el periodo de reflexión. A partir de ello, considera que se produce una inequidad que beneficia al partido o candidatura con más recursos económicos.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que el artículo 210 de la Ley Electoral local es **constitucional**, mientras que el artículo 257 del mismo ordenamiento es **inconstitucional** por contravenir el artículo 210 de la LEGIPE. La regulación de la propaganda electoral es una materia concurrente, pero las entidades federativas no pueden establecer reglas que sean contrarias a los lineamientos mínimos que se contemplan en las leyes generales.

d) Competencia para la regulación de la propaganda electoral

En el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general se contempla que el Congreso de la Unión tiene facultad “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

En el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución general publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce se estableció, en relación con la ley general que regule los procedimientos electorales, la cual debía comprender la reglamentación de la propaganda electoral (numeral II, inciso g).

La SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, precisó que en el Libro Quinto, Título Primero, de la LEGIPE se contemplan las reglas generales para los procesos electorales



federales y locales, en las que se desarrollan los contenidos que se aplicarán de manera uniforme en ambos tipos de elección. En el Capítulo II, que comprende los artículos 209 a 212, se desarrollan reglas en materia de propaganda electoral.

Dicha autoridad jurisdicción determinó que, al no existir un mandato constitucional de uniformidad, los preceptos de la LEGIPE no agotan la regulación en materia de propaganda electoral, sino que constituyen una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normatividad.

f) Invasión competencial en la legislación en materia de propaganda electoral

Esta Sala Superior considera que el artículo 210 de la Ley Electoral local implica solo una reiteración del lineamiento que se establece en el artículo 212, párrafo 1, de la LEGIPE, el cual forma parte de la reglamentación mínima que opera de forma concurrente tanto para el proceso electoral federal como para los comicios estatales. Adicionalmente, no se advierte que la regulación produzca una violación al principio constitucional de equidad en la contienda electoral, pues todos los participantes están sujetos al cumplimiento de las mismas prohibiciones y obligaciones en materia de propaganda político-electoral, sumado a que la propia legislación contempla un régimen de responsabilidades y procedimientos especiales sancionadores para investigar y sancionar las infracciones que pudieran tener lugar.

En contraparte, el artículo 257 de la Ley Electoral local es contrario a lo dispuesto en el artículo 210 de la LEGIPE, que también es un estándar mínimo que debe observarse en los procesos electorales locales. En el mencionado precepto se dispone que: *i)* el retiro o fin de distribución de la propaganda electoral deberá efectuarse tres días antes de la jornada

SUP-OP-10/2020

electoral, y *ii*) en el caso de propaganda en vía pública, debe retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral.

Según se observa, el exigir que el retiro de la propaganda electoral se realice dentro de los siete días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo es incongruente con uno de los lineamientos mínimos que se contemplaron en la LEGIPE, en ejercicio de la facultad concedida constitucionalmente al Congreso de la Unión de establecer la reglamentación en materia de propaganda electoral que debe observarse en los procesos electorales federales y en los estatales.

Por las ideas expuestas, esta Sala Superior opina que el artículo 210 de la Ley Electoral local es **constitucional** y el artículo 257 del mencionado ordenamiento es violatorio de los artículos 16 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general, así como del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su numeral II, inciso g).

5. CONCLUSIONES

PRIMERA. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, con la inconstitucionalidad del artículo 4, fracción XXV bis, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, exclusivamente por lo que hace a su observancia en relación con los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho de la gubernatura electa y en la integración de los organismos autónomos que deben ser nombrados por la legislatura electa, así como con el artículo 33 del mencionado ordenamiento. Lo anterior porque son cuestiones que no están comprendidas en la materia electoral.



SEGUNDA. Los artículos 4, fracciones XXV bis y XXVII, 26, fracción VI, 40, fracción IX, 59, 222, fracción IV, 234, párrafo tercero, 238, 257, 262, fracción II, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son inconstitucionales.

TERCERA. Los artículos 4, fracción XXVIII, 234, 100, fracción VII, 101, fracciones II y XVII, 110, fracciones LXXI y LXXII, 133, fracciones I, II, VI y VII, 148, fracciones IV, XI y XII, 149, fracción III, 152, 153, 156, fracción XIII, 157, fracciones II, III, VIII y IX, 181, fracción V, 184, fracción IV, 186, fracción VII, 190, 194, 210, 223, 261, 262, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son constitucionales.

CUARTA. Se actualiza una omisión legislativa de carácter relativo porque no se contempla una acción afirmativa u otro tipo de medida orientada a garantizar que el principio de paridad de género trascienda a la integración de los órganos de elección popular, específicamente del Congreso local y de los ayuntamientos de la entidad federativa.

QUINTA. No se actualiza una omisión legislativa de carácter relativo por la falta de una regla que exija una alternancia entre los géneros respecto al encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional por cada proceso electoral.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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