

EXPEDIENTE: SUP-OP-33/2015

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
129/2015 Y SUS ACUMULADAS
130/2015, 131/2015, 132/2015,
133/2015 Y 137/2015**

**PROMOVENTES: PARTIDO
POLÍTICO MORENA Y OTROS**

**AUTORIDADES: PODER
LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO Y OTRA**

OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR LOS SEÑORES MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL QUINCE.

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

¹ “Artículo 68.

[...]

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

[...]”

Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

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

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

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

³ **Artículo 71.**

[...]

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

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

El partido promovente solicita declarar la invalidez del: ***“...Decreto Número 350, por el que se reforman los artículos 159, último párrafo, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, en el número 72, extraordinario, tomo III, octava época, de fecha diecisiete de noviembre de dos mil quince, del cual se impugnan ambos preceptos”*** [sic].

No obstante, del análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido promovente, se advierte que los mismos están dirigidos a controvertir el artículo 159, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, reformado en virtud del decreto mencionado, por lo que esta Sala Superior emitirá opinión sobre lo siguiente:

Tema	Norma impugnada	Acción y promovente
Tema. Inconstitucionalidad de la regulación por no garantizar la paridad de género con enfoque horizontal.	Artículos: 159, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.	Acción 137/2015 del partido político MORENA.

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

Tema único. Inconstitucionalidad de la regulación por no garantizar la paridad de género con enfoque horizontal:

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 159.- Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar ante los Órganos Electorales competentes el registro de sus candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán solicitarlo ante las mismas autoridades por su propio derecho.

Las candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente. Para los ayuntamientos, las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes

(REFORMADO, P.O. 17 DE NOVIEMBRE DE 2015)

Los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes.”

Conceptos de invalidez

El partido político nacional MORENA aduce, esencialmente, los siguientes planteamientos a manera de conceptos de invalidez:

- El precepto legal impugnado regula en forma deficiente el principio constitucional y convencional de paridad de género, en la medida en que deja de garantizar plenamente la paridad con enfoque horizontal en el caso de la postulación de planillas a los ayuntamientos respecto de la totalidad de los municipios del Estado y aun incumple dicho enfoque horizontal en el caso de la postulación de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, lo que limita la acción afirmativa de género en las postulaciones de los partidos políticos en la elección de ayuntamientos y altera los principios de igualdad material oportunidades de acceso hombre/mujer a dichos cargos de elección.
- La norma controvertida omite o no garantiza la paridad de género con enfoque horizontal en las postulaciones de candidatas y candidatos a diputados de mayoría relativa en los distritos del Estado.
- Omite garantizar la paridad de género con enfoque horizontal en las postulaciones de candidatos a miembros de planillas de ayuntamientos de los municipios del Estado de Quintana Roo.
- Omite el legislador quintanarroense a acatar la jurisprudencia temática vinculante de la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el contexto del principio de paridad de género con ambos enfoques.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, resulta infundada la omisión alegada respecto de que el artículo 159, párrafo final, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo no garantiza la paridad de género en su dimensión horizontal en la postulación de candidaturas a diputados de mayoría relativa en los distritos del Estado y en las planillas de ayuntamientos de los municipios del Estado de Quintana Roo, siempre que se realice una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como conforme, por lo que no existe base para considerar que existe la inconstitucionalidad por omisión o por una deficiente regulación alegada por el partido impugnante.

La paridad de género en el sistema electoral mexicano

La paridad de género es un principio constitucional y convencional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.⁴

⁴ En este y en los siguientes párrafos se sigue, en general, lo determinado por esta Sala Superior al emitir la SUP-OP-5/2015.

En el ámbito político-electoral, debido al contexto político, social, económico y cultural en el cual las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendentes a garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos.⁵ Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema universal como en el interamericano.

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

A fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano⁶ se ha impuesto a las autoridades

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

⁶ Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1º, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana

electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

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

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinean los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para

sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (Jurisprudencia 6/2015)

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

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

género, para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular, en caso de ausencia o renuncia del propietario.

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

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

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

Al respecto, es preciso señalar que las consideraciones precedentes se han orientado por la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, mediante sus tesis y diferentes precedentes, ha avanzado, en lo que al presente caso interesa, los siguientes dos criterios fundamentales: la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género y la importancia de distinguir las diferentes modalidades del derecho humano a la igualdad jurídica.

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

Por otro lado, el citado derecho humano a la igualdad, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos

arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

La segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados

y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en las siguientes tesis: 1ª. C/2014 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA**

EN CONDICIONES DE IGUALDAD ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO; 1ª. LXXIX/2015 (10ª.), de rubro: IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS; 1ª. XCIX/2014, que lleva por rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO y la tesis 1ª. XLIV/2014 (10ª.), cuyo rubro es DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.

De igual forma, cabe tener presente lo determinado por el Tribunal Pleno al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad en la materia.

Así, de conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de

los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

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

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que, si bien ese derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio, tal como lo ha sostenido, en diversas ocasiones, este órgano jurisdiccional federal especializado.

Asimismo, es preciso tener en cuenta lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en el sentido de que

“...el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para

la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.”

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

Aplicación de los principios generales anteriores al estudio de la disposición impugnada

Bajo las premisas anteriores, particularmente de los criterios orientados a establecer, o avanzar en, la paridad de género y, por lo tanto, en la igualdad material o sustantiva de mujeres y hombres, la primera parte del último párrafo del artículo 159 impugnado, al establecer que los partidos o coaliciones deberán **“observar la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que compone la circunscripción del Estado”**, a la luz de los principios constitucionales y convencionales invocados, permite garantizar la paridad de género en su dimensión horizontal en la postulación de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa.

En la segunda parte de la disposición bajo estudio, ***[l]as listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda...*** si bien no se establece clara e indubitablemente el deber y finalidad de los partidos políticos de establecer reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos de los municipios, sin el

debido enfoque horizontal y vertical, no resulta necesariamente inválido, ya que se trata de un principio constitucional previsto expresamente en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que permea todo el ordenamiento jurídico.

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

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

La paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución respecto del Congreso Federal y los congresos locales, y se entiende implícitamente reconocida para la postulación de candidaturas a nivel municipal. En esta interpretación prevalece un enfoque de género, así como la aplicación del principio *pro persona*, y la interpretación sistemática y funcional en torno a los alcances del derecho a la participación política en condiciones de

igualdad, reconocido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales, así como de los numerales 2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

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

De igual forma, es preciso indicar que, con motivo de un litigio concreto, tanto las autoridades administrativas electorales como las jurisdiccionales están en aptitud jurídica no sólo de impulsar acciones afirmativas, en su caso, sino también de avanzar en la construcción de la paridad de género en sus dos dimensiones, incluida la horizontal.

La presente opinión sigue, en términos generales, la diversa vertida en la SUP-OP-32/2015.

Consecuentemente, en opinión de esta Sala Superior, es válido el artículo 159, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, bajo la interpretación sistemática, funcional y conforme.

PUNTO CONCLUSIVO

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

ÚNICO. Se considera **constitucional** el artículo 159, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, de acuerdo con el cuerpo de esta opinión.

Emiten la presente opinión los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la opinión disidente del Magistrado Flavio Galván Rivera y con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a veintitrés de diciembre de dos mil quince.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-33/2015, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADAS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE 129/2015, 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 Y 137/2015, ACUMULADAS.

Porque no coincido con los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al dar respuesta a la solicitud al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

En cuanto al único tema planteado por el partido político nacional denominado MORENA relativo a la paridad horizontal de género, en opinión del suscrito, la Sala Superior no debe emitir opinión, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en las que se impugnó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, emito presente opinión diferenciada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA