

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1248/2018

RECORRENTE: ENNA ALEJANDRA
NOLASCO AGUILERA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE
A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL CON SEDE EN
MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: IVÁN CARLO
GUTIÉRREZ ZAPATA Y ERWIN ADAM
FINK ESPINOSA

COLABORÓ: JUAN CARLOS RUÍZ
ESPÍNDOLA

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil dieciocho.

S E N T E N C I A

Que desecha el recurso de reconsideración interpuesto por Enna Alejandra Nolasco Aguilera, a fin de impugnar la sentencia dictada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León,¹ en el expediente SM-JDC-697/2018, mediante la cual, revoca, en lo que fue materia de impugnación y en la parte conducente, la sentencia controvertida y, en vía de consecuencia, se deja sin efecto la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional efectuada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y en plenitud de jurisdicción realiza la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional para el ayuntamiento de Sombrerete, Zacatecas.

¹ En adelante Sala Regional Monterrey.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO	5
RESUELVE	12

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
- 2 **Registro de candidaturas de los partidos políticos.** El veintidós de abril de dos mil dieciocho², el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, aprobó la resolución RCG-IEEZ-023/VII/2018, con la cual declaró la procedencia de registro de las candidaturas de las listas de regidores por el principio de representación proporcional para integrar los cincuenta y ocho municipios del Estado de Zacatecas.
- 3 **Jornada electoral.** El uno de julio se llevó a cabo la jornada electoral, correspondiente a la renovación, entre otras, de los Ayuntamientos en el Estado de Zacatecas.
- 4 **Sesiones de computo municipal.** El cuatro de julio, las Comisiones Municipales Electorales, llevaron a cabo las sesiones permanentes de cómputo para la renovación de los cincuenta y ochos Ayuntamientos de la entidad.
- 5 **Declaración de validez.** El ocho de julio, conforme a los cómputos municipales, el Consejo General emitió el acuerdo ACG-IEEZ-092/VII/2018, con el que aprobó la elección de regidores por el

² En adelante, las fechas que se citan corresponden al año en curso salvo precisión expresa en contrario.

principio de representación proporcional, declaró su validez y asignó las regidurías de acuerdo a la votación obtenida.

- 6 **Medios de impugnación locales.** Inconformes con el acuerdo mencionado en el punto anterior, el nueve, doce, trece, dieciséis y diecisiete de julio diversos promoventes presentaron ante el Tribunal local medios de impugnación, radicándose los mismos con los números de expedientes TRIJEZ-JDC-111/2018, TRIJEZ-JDC-115/2018, TRIJEZ-JDC-117/2018, TRIJEZ-JDC-118/2018, TRIJEZ-JDC-120/2018, TRIJEZ-JDC-121/2018, TRIJEZ-RR-009/2018, TRIJEZ-JDC-125/2018, TRIJEZ-JDC-126/2018, TRIJEZ-JDC-127/2018, TRIJEZ-JDC-128/2018 y TRIJEZ-JNE-032/2018.

- 7 **Resolución del órgano jurisdiccional electoral local.** El tres de agosto, el Tribunal local emitió sentencia en la que, entre otras cosas, determinó la acumulación de los juicios al existir identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado, consistente en el Acuerdo ACG-IEEZ-0092/VII/2018, mediante el cual se aprobó el cómputo Estatal de Regidores por el principio de representación proporcional, se declara su validez y se asignan las regidurías que por este principio corresponden de acuerdo a la votación obtenida en el proceso electoral 2017-2018.

- 8 De igual manera confirmó en lo que fue materia de impugnación el acuerdo impugnado; a) la medida afirmativa adoptada por el Consejo General, por la que modificó el orden de prelación de las listas plurinominales presentadas por los partidos políticos en diversos Ayuntamientos del Estado de Zacatecas, al considerar que la autoridad administrativa garantizó la paridad de género materialmente en la distribución de los cargos públicos; b) la asignación de regidurías en Jalpa, Zacatecas, al haberse realizado conforme al artículo 28 de la Ley Electoral local; c) la asignación de German Martínez Ortiz, como regidor plurinominal del Partido Revolucionario Institucional en Calera, Zacatecas, al ser elegible para ejercer el cargo.

SUP-REC-1248/2018

- 9 Por otro lado, modificó a) la asignación de regidurías en Jerez, Zacatecas, al considerar que le corresponden tres regidurías al Partido Revolucionario Institucional y sólo una al Partido Político Morena; y b) la asignación de regidurías en Morelos, Zacatecas, pues las medidas afirmativas por razón de género no pueden aplicarse en perjuicio de las personas pertenecientes al grupo vulnerable; y sobresee los juicios TRIJEZ-JDC-120/2018, TRIJEZ-JDC121/2018, TRIJEZ-JDC-125/2018 y TRIJEZ-JDC-126/2018, únicamente por lo que hace a Santiago Pinal Rodríguez, Humberto Mauricio Licerio, Gregorio Jiménez Jiménez y José Manuel Camacho Rivera, respectivamente, al no constar su firma autógrafa en los escritos de demanda.
- 10 **Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.** Inconforme con dicha determinación, el promovente presentó juicio ciudadano federal para controvertir la resolución que dictó el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, relacionada con la renovación del Ayuntamiento de Sombrerete, en el referido Estado.
- 11 La Sala Regional Monterrey, integró el expediente SM-JDC-697/2018 y el nueve de septiembre resolvió el referido juicio ciudadano, revocando en lo que fue materia de impugnación la resolución dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, en los juicios ciudadanos locales identificados como TRIJEZ-JDC-111/2018 y acumulados y, en vía de consecuencia, dejó sin efecto la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional efectuada por el Consejo General del Instituto Electoral del referido Estado, al estimar que, en el caso, por la fase en que se realiza, el ajuste por razón de género debía impactarse, en caso de empate, en las listas presentadas por los partidos que hubiesen obtenido la mayor votación, y ordenó al referido Consejo emitir las constancias respectivas.

- 12 **II. Recurso de reconsideración.** No conforme con la sentencia precisada en el resultando anterior, el trece de septiembre, Enna Alejandra Nolasco Aguilera presentó escrito de reconsideración.
- 13 **III. Remisión del expediente.** En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente integrado con motivo del presente medio de impugnación y las constancias de mérito.
- 14 **IV. Turno.** Por proveído dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente en que se actúa, registrarlo con la clave SUP-REC-1248/2018 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.
- 15 **VI. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar en su ponencia el recurso al rubro indicado, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

I. Jurisdicción y competencia.

- 16 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral.

³ En adelante Ley de Medios.

SUP-REC-1248/2018

17 Lo anterior, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo 2, base VI, y 99, párrafo 4, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64, de la Ley de Medios.

II. Improcedencia.

18 Este órgano jurisdiccional considera que, con independencia de que se pudiera actualizar alguna otra causal, el medio de impugnación bajo análisis es improcedente y, por lo tanto, debe desecharse de plano la demanda. Ello, en virtud de que no se actualiza alguno de los supuestos especiales de procedibilidad, relativos a que en la sentencia de fondo impugnada se hubiera abordado algún tema de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica. Así se advierte que en ningún caso se surten los requisitos especiales de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

19 Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Medios, las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y, por tanto, adquieren la calidad de cosa juzgada, con excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

20 En ese sentido, el artículo 61 de la Ley en cita, dispone que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo que dicten las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que

respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

- 21 A su vez, a través de la interpretación del segundo de los supuestos, esta Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia, determinadas hipótesis extraordinarias de procedencia del recurso de reconsideración, vinculadas con el debido análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad de disposiciones normativas, partidistas o de régimen consuetudinario.⁴
- 22 De esta forma, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese dictado una sentencia de fondo en la que realice *–u omitta–* un análisis de la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa.
- 23 Lo anterior significa que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.
- 24 De ello se colige que las cuestiones de mera legalidad, como las que se reclaman en las demandas presentadas por los recurrentes, quedan fuera de la materia a la que se circunscribe el recurso de reconsideración, pues como ya se precisó, al tratarse de un medio de impugnación que se plantea en contra de la sentencia de una Sala

⁴ Al efecto pueden revisarse las jurisprudencias 32/2009, 17/2012, 19/2012, 10/2011, 12/2014, 26/2012, 32/2015, 28/2013, 5/2014, consultables en la página de internet de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REC-1248/2018

Regional, esta es por regla general inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

- 25 Asimismo, esta Sala Superior en reiteradas ocasiones ha señalado que por sentencia de fondo o de mérito se entiende aquella que examina la materia objeto de la controversia y que decide el litigio sometido a la potestad jurisdiccional, al establecer si le asiste la razón al demandante, en cuanto a su pretensión fundamental.
- 26 Ello se refiere a que el recurso de reconsideración únicamente procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en casos específicos; si esto no tiene lugar, es incuestionable que el medio de impugnación es notoriamente improcedente, como también sucede en el caso.

IV. Caso concreto.

- 27 La recurrente indica que le causa agravio y violenta gravemente su derecho humano a ser votada porque la sentencia recurrida está basada en un criterio para realizar ajustes por razón de género, que atenta contra los principios rectores del proceso electoral y en contra de su derecho político electoral como mujer, para acceder y ejercer efectivamente el cargo de regidora del municipio de Sombrerete, Zacatecas, por el principio de representación proporcional.
- 28 Además, considera que la Sala responsable arriba a una conclusión subjetiva y sesgada sobre la aplicación de un criterio para realizar ajustes por razón de género, alejado de la realidad política y social del país, así como de los principios democráticos que rigen el sistema político mexicano.
- 29 Por otro lado, estima que la responsable plantea un esquema distinto a lo ordenado por esta Sala Superior, así como por la suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la asignación de regidurías o

diputaciones por el principio de representación proporcional, cuando sea necesario el ajuste por razón de género.

- 30 Considera que la resolución carece de un sustento jurídico que le permita afirmar que la asignación femenina tuvo un sello de sanción, derivado de un bajo apoyo en las urnas, siendo que el objetivo de la asignación al partido con mayor votación es el respeto a la mayoría de la voluntad popular.
- 31 Que colocar de manera preferente a las mujeres en aquellos partidos con mayor votación y con menor capacidad cuantitativa de influencia, carece de sustento, ya que se trata de la asignación de espacios por el principio de representación proporcional.
- 32 Finalmente señala que la sentencia combatida viola los principios de exhaustividad, congruencia, debido proceso y legalidad, establecidos en los artículos 14, 16, 17, 41 y 115 de la carta magna, así como los principios rectores de certeza, legalidad, independencia e imparcialidad.
- 33 Cabe precisar que, de los agravios vertidos por la recurrente, señala que no se respetaron los anteriores principios en el municipio de Valparaiso, al respecto se estima que se trata de un error lo expresado por la actora, ya que, como se adelantó, se trata del municipio de Sombrerete.
- 34 En ese sentido, a fin de evidenciar la improcedencia del presente recurso de reconsideración, resulta importante analizar el contenido esencial, de la sentencia impugnada.
- 35 En el caso que se analiza, de las constancias de autos, en especial de la sentencia impugnada, se advierte que, al resolver el juicio ciudadano SM-JDC-697/2018, la Sala Regional revocó la sentencia emitida por el Tribunal del Estado de Zacatecas, en los medios de impugnación

SUP-REC-1248/2018

locales, al considerar que el citado órgano jurisdiccional no analizó correctamente lo concerniente a la asignación de las regidurías de representación proporcional del municipio de Sombrerete, Zacatecas, en tanto que confirmó el acuerdo ACG-IEEZ-092/VII/2018 emitido por el Consejo General, ya que debió ajustar la paridad en la integración del ayuntamiento.

- 36 A partir de lo cual, aun cuando no le asistía la razón al entonces actor en cuanto a la forma en que proponía realizar la asignación – alternadamente por razón de género–, la verificación de los ajustes necesarios para alcanzar la integración paritaria en el ayuntamiento que llevó a cabo el Consejo General, y que fue confirmada por el Tribunal local, no fue efectuada conforme a Derecho, pues tal ajuste se hizo conforme al orden de prelación de la lista presentada por los partidos políticos con menor porcentaje de votación.
- 37 De ahí que, la Sala Regional determinó revocar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional efectuada por el Consejo General, y en plenitud de jurisdicción, determinó que el ajuste de paridad se debería efectuar en favor del partido con mayor votación a quien le correspondió asignación por cociente natural a favor de un hombre.
- 38 De lo anterior, esta Sala Superior advierte que en la sentencia impugnada no se examinaron cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad y tampoco se inaplicó alguna norma electoral, partidista o de cualquier otra índole, por considerarla contraria a la Constitución Federal.
- 39 Por otro lado, lo expuesto en la demanda de reconsideración tampoco es suficiente para tener por satisfecho el requisito en estudio, debido a que los conceptos de agravio se dirigen a combatir sólo cuestiones de estricta legalidad, pues la recurrente sostiene en esencia que:

- 40 a) La Sala responsable transgredió sus derechos humanos al implementar un criterio de forma erróneo para hacer los ajustes necesarios para alcanzar la paridad de género en la integración del ayuntamiento, pues debió afectar al partido político con menor votación en la elección.
- 41 b) Asimismo, señaló que la sentencia combatida viola los principios de exhaustividad, congruencia, debido proceso y legalidad, establecidos en los artículos 14, 16, 17, 41 y 115 de la carta magna, así como los principios rectores de certeza, legalidad, independencia e imparcialidad.
- 42 Como se ha señalado, de la demanda de reconsideración se constata que la recurrente no expone argumentos tendentes a evidenciar que la Sala Regional hubiese inaplicado por inconstitucionales determinados preceptos del orden normativo electoral, que en la sentencia impugnada se haya realizado la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal, o bien, que hubiere dejado de atender u omitido el análisis de un planteamiento de tales características, lo cual hace evidente que en la materia del recurso de reconsideración que se resuelve, no subsiste cuestión alguna de constitucionalidad o convencionalidad que amerite pronunciamiento de esta Sala Superior.
- 43 Lo que se advierte es que la Sala Regional se limitó exclusivamente al análisis de cuestiones de legalidad, al modificar el orden de prelación propuesta por diversas fuerzas políticas, con el objetivo de ajustar la paridad de género en la integración del ayuntamiento de Sombrerete, Zacatecas.
- 44 Por tanto, a pesar de que la recurrente pretende hacer ver que se trata de una cuestión de constitucionalidad, a partir de plantear que se vulneran sus derechos humanos, así como los principios rectores en materia electoral previstos en la Constitución Federal, lo cierto es que la Sala Regional, únicamente hizo un estudio de legalidad sobre el

SUP-REC-1248/2018

método para llevar a cabo los ajustes necesarios para alcanzar la paridad en la integración de los ayuntamientos, sin que para ello hubiese analizado su constitucionalidad o convencionalidad.

- 45 En las relatadas condiciones, los conceptos de agravio, en los términos planteados, no conllevan a una verdadera argumentación de constitucionalidad de normas, ya que están contruidos de manera genérica; inclusive, tal como se puede apreciar, introducen elementos sociológicos⁵ en tanto que la Sala Regional no analizó la constitucionalidad o convencionalidad de normas, ni mucho menos inaplicó alguna por considerarlas contrarias al parámetro de regularidad constitucional.
- 46 En consecuencia, toda vez que no se actualiza alguna de las excepciones legales y jurisprudenciales para la procedibilidad del recurso de reconsideración, es conforme a Derecho el desechamiento de la demanda.
- 47 Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda.

NOTIFÍQUESE, como en términos de Ley corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría de cinco votos**, lo resolvieron la y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí

⁵ Párrafo sexto, de la página 8 del escrito de reconsideración.

Soto Fregoso y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes anuncian voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1248/2018, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de la Magistrada y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formuló voto particular, respecto del proyecto que se nos pone a consideración en el presente asunto, puesto que considero que a partir del agravio relativo a la afectación del derecho político electoral de la recurrente, de ser votada, en razón del criterio asumido por la Sala responsable para realizar ajustes por razón de género, en contra de los principios rectores del proceso electoral; colma los requisitos normativos de admisibilidad del recurso de reconsideración, y a partir de ello, el Pleno de esta Sala, debió entrar al conocimiento del fondo del problema jurídico planteado.

En efecto, acorde al imperativo previsto en el artículo 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 61, establece como supuestos de procedencia del recurso de reconsideración, que exista una sentencia de fondo emitida por una

Sala Regional y que en ella se haya determinado expresa o implícitamente la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Esos requisitos, son los que se deben satisfacer para que este órgano jurisdiccional se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo, lo cual acontece en la especie, porque en el caso subyace un tema que involucra el ejercicio de un control de constitucionalidad y/o convencionalidad, acorde a lo dispuesto en la ley y en la jurisprudencia de este Tribunal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reconocido que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación, resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se afirma cuando, una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

Dicho aserto se patentiza, porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado en la jurisprudencia que:⁶

“126. la corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las **formalidades** que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas **por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole.** de tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, **no cabría**

⁶ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 158.

SUP-REC-1248/2018

considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.” (énfasis añadido).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, es perfectamente compatible con el artículo 17 constitucional, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, lo cual se traduce en elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción; es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.⁷

De manera tal que, para garantizar el acceso a la justicia deben tenerse presentes los principios pro persona e in dubio pro actione, a partir de los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios.⁸

En ese sentido, la doctrina jurisprudencial⁹ sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha trazado el camino a seguir en lo atinente a la prevalencia del derecho de acceso a la justicia, a partir de los artículos 1º y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se privilegia el acceso a una tutela judicial efectiva.

⁷ Véase tesis 1a. CXCVI/2016 (10a.)

⁸ Véase tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.)

⁹ Jurisprudencia 2a./J. 5/2015 (10a.)

SUP-REC-1248/2018

En el caso, la Sala regional responsable resolvió que para garantizar la integración paritaria entre ambos géneros en el Ayuntamiento de que se trata, en el Estado de Zacatecas, debió llevar a cabo un ajuste por razón de género modificando la asignación a favor de un hombre, respecto de una mujer, aquí promovente, con la finalidad de lograr, según su parecer, una integración paritaria.

Ante tal situación jurídica, ésta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debió pronunciarse mediante un estudio de fondo, atento a la naturaleza constitucional que importa en primer lugar el derecho a ser votado y en segundo, el cumplimiento de los principios rectores del proceso electoral que refiere nuestro texto constitucional y en el que se ubica el de la paridad de género.

Máxime que la problemática planteada reviste también una orientación convencional, porque la litis guarda además relación con el ejercicio del derecho a la participación política y a la efectiva igualdad sustantiva en la integración de los cuerpos colegiados de gobierno.

En esa tesitura, con todo respeto al criterio mayoritario estimo que no es dable desechar de plano el recurso interpuesto, en virtud de que la integración paritaria de órganos colegiados de gobierno es un tema común tanto en los precedentes resueltos por este Máximo Tribunal de Justicia Electoral, como inclusive en los temas relativos a la paridad de género, lo que debió importar llevar a cabo un estudio de fondo.

Incluso, durante este año, ésta Sala Superior ya se ha pronunciado sobre cuestionamientos relacionados con la integración paritaria de órganos colegiados de gobierno, como en el caso de la integración de los congresos del Estado de Morelos (SUP-REC-1052/2018); Aguascalientes (SUP-REC- 1209/2018 y acumulados) Tlaxcala (SUP-REC-1021/2018) y Nuevo León (SUP-REC-1036/2018); para lo cual se ha tenido por satisfecho el requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración, a partir del nivel de importancia y trascendencia

SUP-REC-1248/2018

constitucional que el tema reviste, en confrontación con los argumentos formulados en vía de agravios, dado que sin duda, al resolverse sobre los tópicos de referencia, se lleva a cabo una interpretación y aplicación del orden jurídico nacional; que en todo caso, corresponde a éste máximo Tribunal de justicia electoral, salvaguardar en su uniformidad.

En suma, en el presente asunto, no es factible que, se deseche de plano el recurso de reconsideración interpuesto, considerando para ello los temas de constitucionalidad que involucra el criterio jurisdiccional asumido por la Sala responsable, y que en lo medular enfoca de una manera matemática al principio de paridad, en contraposición a la jurisprudencia que este Tribunal Electoral ha sustentado en el criterio identificado bajo el número 11/2018, bajo el rubro: *“PARIDAD DE GENERO. LA INTERPRETACION Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.”*

Las razones expuestas justifican el sentido de mi voto particular.

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1248/2018

Respetuosamente disiento del sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, porque considero que el recurso de reconsideración es procedente, pues la Sala Regional demandada se pronunció respecto a

los alcances del principio constitucional de paridad de género, al definir cómo debían aplicarse los ajustes en la asignación de regidurías por representación proporcional en el municipio de Sombrerete, Zacatecas¹⁰. De igual forma, observo que el análisis del caso permitiría fijar un criterio de importancia y trascendencia a fin de establecer cuál es la regla a partir de la cual debe realizarse el ajuste mencionado, por razones de género, ante la ausencia de dicha previsión en la ley o reglamento.

Por tal motivo, formulo el presente voto particular con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

1. Decisión mayoritaria

La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior considera que no se actualizó el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, por lo que resulta procedente desechar la demanda.

En ese sentido, en la sentencia se precisa que la Sala Regional Monterrey revocó la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, esencialmente porque consideró indebida la verificación de los ajustes necesarios para alcanzar la integración paritaria en el ayuntamiento que llevó a cabo el Consejo General, y que fue confirmada por el Tribunal local.

Lo anterior debido a que tal ajuste se realizó al partido político con menor porcentaje de votación mientras que, en concepto de la Sala Regional, lo correcto era efectuarlo en la lista propuesta por el partido con mayor votación, tomando en cuenta las fases del procedimiento “de abajo hacia arriba”, siguiendo el orden invertido de la asignación.

No obstante, en la sentencia aprobada por la mayoría se estima que en la determinación impugnada no se examinaron cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad y tampoco se inaplicó alguna

¹⁰ Sentencia con clave de expediente SM-JDC-697/2018.

norma electoral, partidista o de cualquier otra índole, por considerarla contraria a la Constitución federal.

2. Razones del disenso

2.1. La resolución impugnada contiene un análisis de constitucionalidad

No comparto la decisión mayoritaria porque considero que la Sala Regional analizó una cuestión de constitucionalidad que actualiza la procedencia del recurso de reconsideración. En específico, porque la sentencia impugnada determina el alcance del principio constitucional de paridad de género al momento de definir cómo ajustar la asignación de regidurías por representación proporcional.

Recientemente, esta Sala Superior definió que el recurso de reconsideración es procedente, entre otros supuestos, para revisar las resoluciones de fondo emitidas por las salas regionales cuando:

- a) Interpreten una disposición normativa en vinculación con la interpretación y alcance de un principio constitucional¹¹.
- b) Apliquen una norma a partir de una interpretación directa de la Constitución¹².

En este sentido, esa Sala Superior ha considerado unánimemente que **“la definición de la manera como se deben interpretar y aplicar las reglas adoptadas –en el ámbito legal o reglamentario– para el cumplimiento del principio de paridad de género es un tema de naturaleza constitucional”**¹³.

En el caso concreto, el Consejo General del instituto local de Zacatecas determinó que una vez aplicada la fórmula de representación proporcional, se debía implementar una medida

¹¹ Véase sentencia dictada por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-930/2018 y acumulados

¹² En ese sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-420/2018.

¹³ Ídem.

SUP-REC-1248/2018

afirmativa que modificara el orden de prelación de la lista registrada por el partido político que obtuvo menor votación (PRD), de manera tal, que fuera una mujer quien se encontrara en la primera posición de dicha la lista. Con esta medida, se buscó lograr la paridad en el número de regidores que integran el ayuntamiento del referido municipio.

Posteriormente, el Tribunal local emitió resolución por medio de la cual confirmó la medida adoptada.

En la resolución impugnada, la Sala Regional determinó que el Tribunal local había aplicado de manera equivocada el ajuste para alcanzar la paridad de género en la asignación de regidurías por representación proporcional. Al respecto, se precisó que fue correcto realizar el ajuste una vez que se terminó la asignación por representación proporcional. Sin embargo, al existir más de un partido que recibió regidurías en dicha fase de asignación, la modificación debía recaer en la lista del partido que hubiera obtenido el mayor porcentaje de votación, es decir, MORENA.

En ese sentido, para sustentar dicha regla de ajuste señaló que se debían armonizar los principios de paridad, pluralidad, democrático, igualdad sustantiva, no discriminación y el de autoorganización de los partidos, y consideró que de realizar dicho ajuste en los partidos con menor votación, la afectación a su autodeterminación y al pluralismo político sería proporcionalmente mayor.

Conforme a lo anterior, considero que la resolución impugnada sí contiene un análisis de constitucionalidad al determinar sobre qué partido deben realizarse los ajustes en la asignación de regidurías para alcanzar la paridad. En ese sentido, se definen los alcances de un principio constitucional y su armonización con otros, a través de la aplicación de una medida concreta. Por lo tanto, en congruencia con los precedentes citados, considero que debería declararse la procedencia del recurso de reconsideración.

2.2. Importancia y trascendencia del caso

Considero importante recordar que esta Sala Superior ha estimado que “se justifica la procedencia del recurso de reconsideración respecto a medios de impugnación resueltos en definitiva por las salas regionales cuando se trate, no sólo de temas de inaplicación explícita o implícita de normas legales o partidarias en razón de su inconstitucionalidad, o por violaciones graves a principios constitucionales, entre ellos, por errores judiciales que afecten el derecho de acceso a la justicia, **sino también por cuestiones de relevancia o trascendencia que ameriten una revisión por la máxima autoridad en la materia**”¹⁴.

En este sentido, se precisó que el término **importancia** se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico, y la **trascendencia** es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico que, además, de resolver el caso concreto, se **proyectará a otros de similares características**.

En el caso, estimo que aun si se considerara que no se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, el criterio cuestionado en el caso sí reviste las características de importancia y trascendencia.

Lo anterior, pues el fondo de la cuestión planteada consiste en definir, ante la ausencia de una disposición que prevea un mecanismo específico, el criterio que debe adoptarse en caso de ser necesario ajustar la asignación de regidurías de representación proporcional para cumplir con la obligación normativa (legal o reglamentaria) de integrar el ayuntamiento de forma paritaria.

Así, el referido criterio resulta importante pues impactaría en la forma en que se debe verificar el cumplimiento de la paridad en la conformación de órganos de gobierno, y trascendente porque su

¹⁴ Véase sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-1021/2018.

solución impactaría en la integración de todos los ayuntamientos de la misma entidad, así como de las demás entidades cuyas normas aplicables no contengan alguna diferencia relevante.

Además, considero que es importante definir con claridad el criterio que deberá observarse en el futuro, a fin de generar certidumbre y predictibilidad, pues la Sala Regional Monterrey utilizó criterios distintos para determinar a qué partido debía modificar alguna de sus asignaciones de representación proporcional por razones de género, al resolver este mismo año la integración del Congreso del Estado de Zacatecas y de los ayuntamientos de esa misma entidad.

En efecto, en el juicio ciudadano SM-JDC-707/2018 y acumulados estableció que a fin asegurar la integración partidaria del Congreso de Zacatecas debían hacerse los ajustes necesarios para alcanzarla. En ese sentido, señaló lo siguiente:

“...En congruencia con lo establecido, el procedimiento de asignación con ajuste por paridad de género se debe llevar a cabo por medio de las siguientes fases:

- i. **La sustitución debe iniciar** en la fase de resto mayor **con el candidato del partido que haya sido asignado con el menor resto de votos.**
- ii. **En cociente natural** la sustitución debe recaer en el candidato asignado cuyo partido **hubiere obtenido el menor número de votos no utilizados** en la asignación de diputaciones.

Cuando la sustitución recaiga en un instituto político que reciba dos o más curules en esta fase, se efectúa en el candidato ubicado en último lugar de su lista de prelación.

- iii. En la sustitución por compensación de sub-representación debe llevarse a cabo con el partido **que hubiere obtenido el menor porcentaje de votación válida emitida.**

[...]

Para la fase de compensación, como primera etapa en la asignación de representación proporcional, **la sustitución debe recaer al candidato** asignado **cuyo partido hubiere obtenido el porcentaje más bajo de la votación válida emitida**, y cuando la sustitución recaiga en un partido que reciba dos o más en esta fase, se efectúa en el candidato ubicado en último lugar de su lista de prelación.

Por tanto, se precisa que las candidaturas del género masculino en las que inciden los ajustes son las correspondientes al PT, en la fase de resto mayor, al PRI, en su candidato asignado por cociente natural y al PAN en la fase de compensación, **al ser el partido con el menor porcentaje de votación válida**. Lo anterior, aun cuando en la fase de compensación MORENA obtuvo una diputación, ya que en este caso cuenta con la mayor votación válida emitida...”.

(Énfasis añadido).

En cambio, **en el asunto de ayuntamiento** que ahora se analiza, la Sala Regional señaló:

“...Bajo esta concepción, **se advierte que preferir que el ajuste recaiga sobre aquellos partidos que hayan recibido la menor votación tiene los inconvenientes** que a continuación se mencionan:

- a) Imprime a la asignación femenina un sello de sanción derivada de un bajo apoyo en las urnas, lo que se aparta del objetivo final de inclusión de la medida afirmativa.
- b) Coloca de manera preferente a las mujeres en aquellos partidos con menor votación y, por tanto, con menor capacidad cuantitativa de influencia en la toma de decisiones de gobierno, lo cual disminuye la efectividad de la medida afirmativa.
- c) Debe recordarse que la asignación de diputaciones o regidurías por la vía plurinominal, principalmente en sistemas de listas de candidaturas que se votan por partido, está particularmente enfocada a impulsar que las plataformas, ideas y propuestas de las fuerzas políticas correspondientes sean llevadas al órgano legislativo o municipal en su caso. Entonces, priorizar la realización de ajustes de género en las

listas de aquellas fuerzas políticas que recibieron una menor votación, sitúa principalmente a las mujeres en una posición de apoyo a aquellas plataformas y propuestas que tuvieron menos respaldo popular, lo cual les resta capacidad cualitativa de influencia en el desarrollo de políticas públicas.

- d) Desde otro ángulo, se fomenta la percepción negativa de que la participación de la mujer en la vida pública debe ser en aquellas posiciones que tienen un bajo grado de influencia.
- e) Además, dado que los partidos que han recibido una menor cantidad de votos tienden a recibir menos asignaciones de representación proporcional, cuando el ajuste de género se realiza preferentemente sobre sus listas, el grado de afectación a su autodeterminación y al pluralismo político suele ser proporcionalmente mayor¹⁵.

Por el contrario, **optar por modificar la lista del partido que obtuvo una mayor votación –como “criterio de desempate”– presenta las ventajas siguientes:**

- a) No concibe a la asignación femenina como una sanción ocasionada por un bajo respaldo popular, sino que, al provocar la integración de las mujeres en aquellos partidos con más votación, se les da a los votantes un mayor peso –favoreciendo el principio democrático– en la consecución del objetivo general de construir una sociedad más justa, donde exista la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- b) Sitúa a las mujeres en los partidos políticos que, al haber recibido una mayor votación, cuentan con más capacidad cuantitativa de influencia en el ejercicio del poder público, lo cual maximiza positivamente el impacto de la medida afirmativa.
- c) Al preferir el ajuste a las listas de aquellos partidos que obtuvieron mejores resultados en las urnas, se coloca a las mujeres en una posición de apoyo a las plataformas y propuestas que tuvieron un mayor respaldo ciudadano, lo cual incrementa

¹⁵ Así lo sustentó la Sala Superior de este Tribunal al emitir la opinión SUP-OP-22/2017.

su capacidad cualitativa de influencia efectiva en la toma de decisiones gubernamentales.

- d) A partir de lo anterior, se fomenta la percepción positiva de que la participación de la mujer en la vida pública debe ser en aquellas posiciones con mayor incidencia en los asuntos de interés general, lo cual contribuye a erradicar un patrón de exclusión histórica, estructural y cultural que ha tendido a relegar al género femenino de los asuntos públicos.
- e) A los partidos que han recibido una mayor cantidad de votos, generalmente se les asignan más cargos por la vía plurinominal. Por ello, si se les realiza un ajuste de género en sus listas, el grado de afectación a su autodeterminación y al pluralismo político resulta proporcionalmente menor.

Por todo lo anterior, se considera que el criterio que se adopta es una estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, que promueve y estimula la participación política de las mujeres en cargos de elección popular y contribuye a eliminar modelos de exclusión histórica o estructural. Además, esta medida no implica riesgo alguno de generar un incentivo negativo, pues ningún partido –razonablemente– intentaría obtener un menor número de votos para disminuir la probabilidad de que se modifique el orden de prelación de su lista de candidaturas de representación proporcional¹⁶.

¹⁶ Un referente importante para esta reflexión se encuentra en la Jurisprudencia 11/2018, que textualmente señala: **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.**- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, párrafo quinto, 4° y 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), 6, inciso a), 7, inciso c), y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, 2, 4, numeral 1, y 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte que la paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: **1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural.** En consecuencia, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. **Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de**

[...]

(Énfasis añadido).

Como se advierte, contrariamente a lo determinado el uno de septiembre de dos mil dieciocho en el asunto del **Congreso de Zacatecas**, en el caso del **ayuntamiento** que ahora se analiza, el cual se resolvió el nueve de septiembre posterior, la Sala Monterrey utilizó criterios opuestos para atender la misma problemática jurídica.

En efecto, en ambos casos la Sala Regional Monterrey se vio en la necesidad de aplicar el numeral 20 de los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”¹⁷, el cual establece lo siguiente:

“20. Si efectuada la asignación correspondiente se advierte un menor número de mujeres, para alcanzar la integración paritaria de la Legislatura y de los Ayuntamientos, lo procedente es modificar el orden de prelación en las listas propuestas por los partidos políticos o candidatos independientes que participan en la distribución, considerando las fórmulas en mejor posición de la lista hasta alcanzar la paridad”.

(énfasis añadido)

Como se observa, y tal como lo advirtió la Sala Regional, dicho criterio no prevé una regla para definir a qué partido debe hacerse el ajuste por razón de género en caso de que el órgano de gobierno no cumpla con la paridad en la integración exigida por dicho numeral 20.

mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto. **(Énfasis añadido).**

¹⁷ Contenidos en el anexo al acuerdo ACG-IEEZ-064/VI/2017.

SUP-REC-1248/2018

En tal escenario, como se adelantó, se observa que, al aplicar la misma disposición reglamentaria, la Sala Regional Monterrey utilizó criterios distintos y contradictorios generando interpretaciones diversas en el caso del Congreso de Zacatecas respecto de los ayuntamientos de dicha entidad federativa¹⁸, sin que se advierta alguna situación de hecho o de derecho que justifique la diferencia de criterios.

Teniendo en cuenta esa divergencia y el hecho de que la postura de las autoridades locales era coincidente con el primer criterio usado por la Sala Regional estimo necesario que esta Sala Superior dé certidumbre y predictibilidad respecto a la forma en que debe interpretarse la regla prevista en la normatividad de Zacatecas y, al mismo tiempo, generar una regla general para casos similares que permita atender la problemática en estudio; de ahí la importancia y trascendencia del caso.

Por estas razones, considero que el recurso de reconsideración resulta procedente ya que la sentencia impugnada contiene un análisis de constitucionalidad, además de que el criterio a definir es importante y trascendente, por lo que en este caso me aparto de la decisión mayoritaria.

MAGISTRADO

¹⁸ Cabe mencionar que, al resolver los juicios relativos a la asignación de diputaciones de representación proporcional del estado de San Luis Potosí, la Sala Regional Monterrey también utilizó un criterio de ajuste por razón de género **diverso** a los que había utilizado previamente en los casos del congreso y los ayuntamientos de Zacatecas. En efecto, en el caso del Congreso de Zacatecas (resuelto el uno de septiembre) determinó que para cumplir con el mandato de integración paritaria del órgano, los ajustes que resultaran necesarios debían operarse con el partido **con menor votación** recibida, dependiendo de la etapa del proceso de asignación correspondiente; luego, en los casos de los ayuntamientos de Zacatecas (resueltos el nueve de septiembre), cambió su criterio para sostener que a quienes debía ajustarse era a los **partidos con mayor votación**; finalmente, en el caso del congreso de San Luis Potosí, (resuelto también el nueve de septiembre), la Sala Regional Monterrey sostuvo que debía ajustarse al partido que tuviera mayor votación válida emitida en las etapas de asignación de resto mayor y cociente, pero al partido con menor votación en la etapa de asignación por porcentaje específico. En todos esos casos, el contexto normativo era similar pues al igual que ocurre en Zacatecas, la normativa de San Luis Potosí no prevé una regla de ajuste por razón de género, de manera que en todos esos casos no existía una situación de hecho o de derecho que justificara la diversidad de criterios.

SUP-REC-1248/2018

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN