



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: ALBERTO MALDONADO CHAVARÍN, MORENA Y HAGAMOS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

TERCEROS INTERESADOS: MARÍA DEL ROSARIO VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ y MOVIMIENTO CIUDADANO

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALEXANDRA D. AVENA KOENIGSBERGER, JOSÉ ALBERTO MONTES DE OCA SÁNCHEZ, ALFONSO DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA Y JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES

AUXILIARES: ELIZABETH VÁZQUEZ LEYVA y DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ

Ciudad de México, primero de noviembre de dos mil veintiuno

Sentencia **definitiva** por la cual esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina: **i) acumular** los recursos de reconsideración señalados en el rubro, **ii) revocar** la sentencia de la Sala Regional Guadalajara identificada con la clave **SG-JDC-993/2021** y sus acumulados, para los **efectos** señalados en esta ejecutoria.

La determinación anterior se sustenta en que la Sala responsable no estudió los planeamientos de constitucionalidad hechos valer por los ahora recurrentes y, en consecuencia, esta Sala Superior determina, en plenitud de jurisdicción, que el Congreso del Estado de Jalisco, al emitir

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

el decreto a elecciones extraordinarias controvertido, contravino los principios constitucionales de certeza y equidad en la contienda, así como el artículo 33, fracción I, del Código Electoral del Estado de Jalisco.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA.....	5
3. ACUMULACIÓN	5
4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL	6
5. PROCEDENCIA.....	6
6. PROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE TERCERO INTERESADO	10
7. ESCRITO DE AMIGAS DEL TRIBUNAL	11
8. ESTUDIO DE FONDO	12
9. EFECTOS.....	37
10. RESOLUTIVOS	39

GLOSARIO

Código Electoral local:	Código Electoral del Estado de Jalisco
Congreso local:	Congreso del Estado de Jalisco
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado de Jalisco
Convocatoria:	Convocatoria a la elección extraordinaria para la renovación del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos:	Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones



SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

afirmativas para la inclusión de las personas indígenas y jóvenes, en la postulación a municipales en el Proceso Electoral Local Concurrente 2020-2021 en el estado de Jalisco

OPLE:	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco
Sala Guadalajara/ Sala responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Primera Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

1. ANTECEDENTES

1.1. Anulación de la elección ordinaria para la renovación del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. El treinta de septiembre de dos mil veintiuno¹, esta Sala Superior dictó la sentencia en el expediente SUP-REC-1874/2021 y acumulado, a través de la cual –de entre otras cuestiones– declaró la nulidad de la elección relativa al municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, y ordenó la celebración de una elección extraordinaria, por lo cual vinculó al Congreso local para que emitiera la convocatoria correspondiente.

1.2. Emisión de la convocatoria para la elección extraordinaria (Decreto 28475/LXII/21). En cumplimiento de la sentencia de esta Sala Superior, el cuatro de octubre, el Congreso local aprobó la Convocatoria, la cual se reservó para candidatas mujeres en relación con el cargo de la presidencia municipal y se dispuso expresamente que debía ser encabezado por una mujer.

¹ Todas las fechas posteriores refieren a 2021.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

1.3. Juicios locales (AG-004/2021 y acumulados). El cinco, seis y diez de octubre, Alberto Maldonado Chavarín, en su carácter de candidato de MORENA a presidente municipal del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque en el proceso electoral ordinario, los partidos políticos MORENA, HAGAMOS y del Trabajo presentaron respectivos medios de impugnación para controvertir la Convocatoria.

El dieciséis de octubre, el Tribunal local confirmó la Convocatoria.

1.4. Solicitud de facultad de atracción ante la Sala Superior (SUP-SFA-69/2021 y acumulado). El dieciocho y diecinueve de octubre, Alberto Maldonado Chavarín y MORENA presentaron respectivos medios de impugnación con solicitud de facultad de atracción en contra de la sentencia del Tribunal local.

El diecinueve de octubre, la Sala Superior determinó que eran improcedentes las solicitudes sobre el ejercicio de la facultad de atracción que formularon Alberto Maldonado Chavarín y MORENA, y ordenó remitirlos a la Sala Guadalajara.

1.5. Juicios federales (SG-JDC-993/2021 y acumulados). El dieciocho, diecinueve y veintiuno de octubre, Alberto Maldonado Chavarín, los partidos políticos MORENA y HAGAMOS promovieron respectivos medios de impugnación para controvertir la sentencia del Tribunal local.

El veinticinco de octubre, la Sala Guadalajara confirmó la sentencia del Tribunal local.

1.6. Recursos de reconsideración. El veintiséis y veintisiete de octubre, Alberto Maldonado Chavarín, los partidos políticos MORENA y HAGAMOS promovieron diversos recursos de reconsideración ante la Sala Guadalajara en contra de la sentencia del punto anterior.

1.7. Escrito de amigas del Tribunal. El veintisiete y veintiocho de octubre, diversas ciudadanas, por su propio derecho, presentaron escritos de amigas del Tribunal ante la Sala Guadalajara.

1.8. Comparecencia de terceros interesados. El veintiocho de octubre, María del Rosario Velázquez Hernández, precandidata del



Partido Acción Nacional, y Movimiento Ciudadano presentaron en la Sala Guadalajara escritos a través de los cuales comparecen como terceros interesados.

1.9. Turno y trámite. El magistrado presidente de la Sala Superior turnó los expedientes a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien se encargó del trámite de los expedientes de referencia.

1.10. Engrose. En sesión pública de primero de noviembre, la mayoría del Pleno rechazó el proyecto presentado por la magistrada ponente, por lo que se determinó que el magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón realizara el engrose correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes recursos donde se impugna una sentencia de una Sala Regional, que solo puede ser revisada por este órgano jurisdiccional.

Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

Esta Sala Superior advierte que en los recursos que se analizan existe identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, por lo que, en atención al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de resoluciones contradictorias, se determina la acumulación de los expedientes SUP-REC-2022/2021 y SUP-REC-2032/2021, al diverso SUP-REC-2021/2021, por ser el primero en presentarse en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados².

4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020³, en el cual, si bien, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior dicte alguna determinación distinta.

5. PROCEDENCIA

Los recursos de reconsideración son procedentes, porque reúnen los requisitos formales, generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, fracción III, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b); 63, 65 y 66 de la Ley de Medios.

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito y ante la autoridad responsable. En las demandas constan los nombres de los recurrentes, sus firmas autógrafas o de sus representantes, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se exponen hechos, agravios y se señalan los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Las demandas son oportunas, porque la resolución impugnada se emitió el veinticinco de octubre y los recursos se presentaron el veintiséis y veintisiete del mismo mes. Por ello, se satisface el requisito de tres días para su interposición.

c) Legitimación y personería. Ambos los requisitos también se encuentran colmados, ya que se trata de un ciudadano que acude por su propio derecho y en su carácter de entonces candidato de la elección ordinaria del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, así como de dos partidos políticos que promueven a través de sus representantes debidamente acreditados. De conformidad con el artículo 65 de la Ley

² Conforme a lo previsto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Aprobado el primero de octubre de 2020 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.



de Medios, los partidos políticos están legitimados para interponer los medios de impugnación.

d) Definitividad. Se cumple este requisito, en virtud de que la normativa aplicable no contempla algún otro medio de impugnación en contra del acto impugnado que deba agotarse previamente al presente juicio.

e) Requisito especial de procedencia de los recursos de reconsideración. Se considera satisfecho este requisito porque en el asunto subiste un tema de constitucionalidad, como se advierte de la cadena impugnativa, de lo resuelto por la Sala responsable y de los motivos de impugnación hechos valer.

El entonces candidato de MORENA en el proceso electoral ordinario y los partidos políticos MORENA y HAGAMOS sostienen que la Sala Guadalajara desestimó indebidamente el análisis de constitucionalidad que se le planteó, en torno a que el Congreso local instrumentó una medida afirmativa para mujeres en el proceso extraordinario, lo que, desde su perspectiva, resulta inconstitucional e inconvencional, pues vulnera la equidad en la contienda al generar un beneficio para Movimiento Ciudadano; y en virtud de ello solicitó realizar un test de proporcionalidad de dicha medida.

Los recurrentes sostienen que los artículos 33⁴ del Código Electoral local y 283⁵ del Reglamento de Elecciones del INE, prevén que en una

⁴ Artículo 33.

1. El decreto que expida el Congreso del Estado, en caso de elecciones extraordinarias, no podrá restringir los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado, las leyes respectivas y el presente Código otorgan a los ciudadanos, candidatos y partidos políticos acreditados o registrados ante el Instituto Electoral, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.

2. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias el partido político que hubiere perdido su registro o acreditación con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. En elecciones extraordinarias sólo podrá participar el partido que hubiese perdido su registro o acreditación, cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

⁵ Artículo 283.

1. En el caso de elecciones federales y locales extraordinarias, los partidos políticos postularán candidaturas de conformidad con los criterios siguientes:

a) En caso de que los partidos políticos postulen candidaturas de manera individual, éstas deberán ser del mismo género que el de las candidaturas que contendieron en el Proceso Electoral Ordinario.

b) En caso que se hubiera registrado coalición en el Proceso Electoral Ordinario y la misma se registre en el Proceso Electoral extraordinario, los partidos políticos integrantes de la coalición deberán postular candidaturas del mismo género al de las candidaturas con que contendieron en el Proceso Electoral Ordinario.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

elección extraordinaria se deberán respetar los derechos, no alterar procedimientos ni formalidades y mantener la postulación de candidatos del mismo género.

De igual forma, MORENA expresó agravios en el sentido de que el Congreso local invadió facultades del OPLE al instrumentar una medida afirmativa para mujeres en el proceso electoral extraordinario, lo cual resultaba inconstitucional e inconvencional al vulnerar la equidad en la contienda, puesto que se generaba un beneficio para Movimiento Ciudadano.

Sin embargo, la Sala Guadalajara declaró inoperantes los argumentos, principalmente, porque consideró que el sistema electoral local no impedía implementar medidas afirmativas, y había justificación para implementarla. Específicamente, la Sala Guadalajara indicó, en su sentencia, que el Tribunal local:

“... no solamente citó diversos preceptos constitucionales, sino que realizó un ejercicio de valoración constitucional para verificar (*test*) que la convocatoria atendía a una acción afirmativa, las consecuencias de su implementación (afectación de derechos propiciado por la misma finalidad de las medidas), el cumplimiento de una motivación reforzada, la necesidad de garantizar la paridad de género, lo que implicaba el mismo, su relación en un primer bloque de diez municipios pero la necesidad de cumplirla con posibilidades reales de acceso a la mujer a cargos públicos, que la medida resultó compensatoria y proporcional, que aplicando los lineamientos de paridad la medida tiene como fin

c) En caso que los partidos políticos hubieran participado de manera individual en el proceso electoral ordinario y pretendan coaligarse en el proceso electoral extraordinario deberán atenerse a lo siguiente:

I. Si los partidos políticos coaligados participaron con fórmulas de candidaturas del mismo género en el Proceso Electoral Ordinario, deberán registrar una fórmula de candidaturas del mismo género para la coalición que se registre en el Proceso Electoral extraordinario.

II. Si los partidos participaron con candidaturas de género distinto en el Proceso Electoral Ordinario, deberán registrar una fórmula con género femenino para la coalición que se registre en el Proceso Electoral extraordinario.

d) En caso que los partidos políticos que hubieran registrado coalición en el proceso electoral ordinario decidan participar de manera individual en el proceso electoral extraordinario, deberán conducirse conforme a lo siguiente:

I. En caso que la fórmula postulada por la coalición haya sido integrada por personas del género femenino, los partidos repetirán el mismo género;

II. En caso que la fórmula postulada por la coalición haya sido integrada por personas del género masculino, los partidos podrán optar por un género distinto para la postulación de sus candidaturas.



hacer efectivo y sustancial el derecho a la igualdad de oportunidades y revertir una situación de desventaja histórica y los partidos deben ponderar cumplir con las acciones afirmativas o la paridad [...]”⁶

A partir de lo anterior, se advierte que en la controversia subsiste una cuestión de constitucionalidad que debe ser revisada por esta Sala Superior, ya que la Sala responsable omitió pronunciarse sobre aspectos de constitucionalidad que le fueron planteados. Por lo tanto, cobra aplicación al caso la Jurisprudencia 12/2014, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**⁷

Así, los recursos son procedentes porque el problema jurídico que se planteó desde el inicio de la cadena impugnativa tiene una naturaleza eminentemente constitucional. En específico, se debe determinar si resulta jurídicamente válida la acción afirmativa de género que aprobó el Congreso del estado y, específicamente, si resulta válida a la luz de las reglas paritarias que rigieron en el proceso electoral ordinario.

Es decir, resulta necesario determinar si las reglas paritarias que rigieron el proceso electoral ordinario deben replicarse para el proceso electoral extraordinario o bien, si es jurídicamente válida la implementación de reglas paritarias distintas, tal y como la que ahora se impugna.

Para resolver este problema, es necesario llevar a cabo un análisis de los alcances del principio constitucional *de paridad en todo*, a la luz de las reglas que deben regir un proceso electoral extraordinario, lo cual implica, a su vez, llevar a cabo un análisis de los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica y de auto determinación de los partidos políticos.

De igual forma, y dado que la acción afirmativa implementada, según se aduce, vulnera los derechos político-electorales de los candidatos,

⁶ Página 42.

⁷ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

resulta necesario analizar si esta medida es proporcional y si la restricción de este derecho político-electoral resulta apegado al marco constitucional.

A juicio de esta Sala Superior, todas estas problemáticas implican un análisis de naturaleza constitucional que justifica la procedencia de estos recursos de reconsideración.

De igual forma, la Sala responsable razonó que no resultaba aplicable lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general, toda vez que el asunto tenía que ver con una convocatoria y no con una norma general, abstracta e impersonal emitida por el Congreso local. Al efecto, interpretó el referido precepto constitucional.

De ahí que también se actualiza el criterio de Jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.**⁸

6. PROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE TERCERO INTERESADO

Se admiten los escritos de terceros interesados presentados, porque reúnen los requisitos previstos en la Ley de Medios.

6.1. Forma. Se satisface esta exigencia, porque los escritos se presentaron ante la Sala responsable, constan los nombres y las firmas autógrafas de quienes comparecen al medio de impugnación. Asimismo, en los escritos se desarrollan argumentos mediante los cuales se pretende desvirtuar la pretensión de los recurrentes consiste en la revocación de la sentencia impugnada.

6.2. Oportunidad. Los escritos de los terceros interesados se presentaron dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 67 de la Ley de Medios para el recurso de reconsideración, tal como consta en los documentos de trámite del medio de impugnación que obran en el expediente que se resuelve.

⁸ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.



En efecto, los escritos fueron presentados conforme a lo siguiente:

Recurso de reconsideración	Publicación del medio de impugnación ⁹	Presentación del escrito
SUP-REC-2021/2021	27 de octubre a las 8:50 horas	28 de octubre a las 19:48 y 21:36 horas
SUP-REC-2022/2021	27 de octubre a las 11:10 horas	28 de octubre a las 21:36 horas
SUP-REC-2032/2021	27 de octubre a las 19:40 horas	28 de octubre a las 21:36 horas

6.3. Interés y personería. Se cumple con estos requisitos, porque de sus escritos se advierte un derecho incompatible al de los recurrentes, dado que su pretensión es que se confirme la sentencia impugnada.

7. ESCRITO DE AMIGAS DEL TRIBUNAL

Esta Sala Superior ha reconocido que en la tramitación de los medios de impugnación en materia electoral es viable que se presenten escritos de “amiga de la corte” (*amicus curiae*), los cuales consisten en documentos presentados por personas ajenas al proceso y que no tienen el carácter de parte en el litigio, con la intención de abonar en el conocimiento de la autoridad judicial, mediante argumentos o información (científica, jurídica o del contexto) que pudiera ser pertinente para resolver el caso, sobre todo en temas vinculados con derechos fundamentales o que sean jurídicamente relevantes.

Los escritos se estimarán procedentes siempre y cuando: **a)** se presenten antes de la resolución del asunto; **b)** se presenten por una persona ajena al proceso que no tenga el carácter de parte en el litigio, y **c)** que tengan únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información

⁹ Conforme a las razones de publicación de los medios de impugnación en los estrados de la responsable.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.¹⁰

En el caso, el veintisiete y veintiocho de octubre, diversas ciudadanas que se identifican como defensoras de los derechos de las mujeres presentaron un escrito como “amigas de la corte” y algunas de ellas como habitantes de San Pedro Tlaquepaque. En dicho escrito exponen el marco convencional y constitucional en favor de la paridad de género y el acceso efectivo de las mujeres a cargos de elección popular, así como diversos casos y estadísticas a nivel internacional de los efectos de garantizar el acceso de la mujer a cargos públicos.

Además, mencionan diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de paridad de género y acciones afirmativas. Así también, exponen cómo ha sido el ejercicio del cargo con base en el género en los distintos ayuntamientos de Jalisco a lo largo del tiempo (2000-2021).

Esta Sala Superior considera que el referido escrito de amigas de la corte es procedente, ya que reúne los requisitos señalados y, por lo tanto, debe admitirse la intervención de dichas ciudadanas, sin que lo anterior implique necesariamente que este órgano jurisdiccional esté vinculado por la información expuesta, ya que este asunto se resolverá conforme a Derecho.

8. ESTUDIO DE FONDO

8.1. Planteamiento del caso

La presente controversia tiene su origen en la declaración de nulidad de la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, en la cual esta Sala Superior ordenó la celebración de una elección extraordinaria y vinculó al Congreso local para que emitiera la convocatoria correspondiente.

¹⁰ Con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero y quinto; 41, párrafo segundo, Base VI, y 99 de la Constitución General, y particularmente en la jurisprudencia 8/2018, de rubro **AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Al efecto, el Congreso local estableció que los partidos políticos solo podrían postular candidatas a dicha presidencia municipal para garantizar que las mujeres participaran y accedieran a un cargo de elección popular. Así, ya que estimó que, de los 125 municipios del estado de Jalisco, en 97 ayuntamientos se eligieron a hombres como presidentes municipales y solamente en 26 se designaron a mujeres para ese cargo.

Inconformes con la Convocatoria, diversos partidos y un candidato que participó en el proceso electoral ordinario presentaron diversos medios de impugnación ante el Tribunal local, el cual confirmó la determinación. De igual forma, los inconformes acudieron ante la Sala Guadalajara quien a validó la sentencia local.

8.2. Consideraciones de la Sala Guadalajara

La Sala responsable **confirmó** la sentencia del Tribunal local al estimar ineficaces los agravios relativos a: la indebida fundamentación y motivación de la sentencia controvertida, la vinculación entre una elección ordinaria y una de carácter extraordinaria, el alcance de las atribuciones del Congreso local para emitir una convocatoria y la ponderación del mandato constitucional de paridad de género con otros principios.

Lo anterior, al considerar, en esencia, que el Tribunal local fundó y motivó debidamente su actuar, ya que la convocatoria se emitió conforme al marco regulativo de Jalisco, es decir el artículo 33 del Código Electoral local con la cual estableció la acción afirmativa, máxime que en el SUP-REC-1874/2021 (que declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Tlaquepaque) no se estableció como directriz algún impedimento para ello. La Sala Guadalajara mencionó que tanto la SCJN como la Sala Superior han definido que existe libertad configurativa para que las entidades emitan sus reglas para las elecciones extraordinarias.

En ese sentido, sostuvo que el caso de Jalisco, la normativa no establece ningún criterio específico (a diferencia de lo que ocurre en Nuevo León¹¹), relacionado con la vinculación que debe existir entre las postulaciones

¹¹ SUP-REC-1867/2018 y acumulados.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

realizadas en el proceso electoral ordinario y un extraordinario y en ese sentido, concluyó que el Congreso local tenía libertad para establecer las condiciones de la elección extraordinaria con base en una motivación reforzada. Además, el Congreso local estaba acatando la resolución de la Sala Superior para expedir dicha convocatoria.

Respecto a la supuesta modificación de los Lineamientos emitidos por el OPLE, la Sala Guadalajara señaló que el actor partía de una premisa equivocada, ya que el Congreso local dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior y, conforme a sus atribuciones, implementó la medida afirmativa al reconocer la ausencia de algún parámetro o directriz en los efectos de la resolución de nulidad. Sostuvo que no había impedimento legal para establecer una medida afirmativa, sino que las acciones afirmativas gozan de una presunción de constitucionalidad y convencionalidad.

De igual forma, la Sala responsable mencionó que los Lineamientos de paridad no fueron soslayados, ya que fueron utilizados por el Tribunal local para reforzar la aplicación de la medida afirmativa emitida por el Congreso. De forma específica, señaló que, si bien dichos lineamientos no abordan aspectos sobre una elección extraordinaria en un único municipio, sí constituyen fundamentos para la implementación de acciones afirmativas, como la que finalmente se aplicó. Incluso, la Sala Guadalajara estimó que, de no implementarse la medida, se trastocaría el mandato constitucional de paridad de género y la posibilidad de las mujeres a una real y efectiva participación política, actualmente inexistente en nueve de los diez municipios del bloque de ayuntamientos de importancia en el Estado.

Así también, la Sala Guadalajara concluyó que, si al Congreso local se le facultó para convocar a elecciones extraordinarias, sí contaba con la potestad de implementar la acción afirmativa, sin que sea exclusivo del OPLE.

Respecto a las acciones de inconstitucionalidad invocadas por la parte actora estimó que no eran aplicables al caso: sobre la Acción de inconstitucionalidad 28/2005 consideró que la SCJN se pronunció sobre una porción normativa que preveía un plazo para llevar a cabo las



elecciones ordinarias y extraordinarias; sobre la Acción de inconstitucionalidad 9/99 señaló que la SCJN se pronunció sobre la previsión expresa de la ley de limitaciones para participar; sobre la Acción de inconstitucionalidad 165/2020 mencionó que la SCJN no se pronunció sobre la correlación entre elecciones ordinarias y extraordinarias.

Por otro lado, la Sala Guadalajara consideró ineficaces los agravios relacionados con una indebida interpretación del acuerdo plenario de reencauzamiento de la Sala Superior y la supuesta falta de exhaustividad e incongruencia externa de la sentencia del tribunal local.

La Sala Guadalajara declaró ineficaces los agravios sobre la imposición de una sanción o restricción injustificada a la candidatura de MORENA que participó en la elección ordinaria, y sobre la vulneración al principio de equidad. La Sala responsable compartió el razonamiento del Tribunal local, al considerar que las acciones afirmativas no constituyen discriminación al establecer un trato diferenciado por género, ya que se buscó disminuir o acortar la brecha de la participación de las mujeres.

Finalmente, desestimó el resto de los motivos de queja planteados por los inconformes al considerarlos inoperantes por no controvertir las consideraciones que sustentaron la resolución impugnada o porque en su consideración, los argumentos de los inconformes tenían sustento en afirmaciones ya desestimadas por la Sala Regional.

8.3. Motivos de impugnación en los presentes recursos de reconsideración

SUP-REC-2021/2021 (Alberto Maldonado Chavarín, entonces candidato a presidencia municipal de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco por MORENA)

- El recurrente plantea la procedencia de su medio de impugnación por la inaplicación implícita a la normativa electoral local; la interpretación y vulneración de preceptos de la Constitución general y la importancia y trascendencia de la controversia por ser un asunto novedoso sobre las elecciones extraordinarias.
- Señala que con el Congreso local invadió la competencia del INE, ya que únicamente cuenta con la facultad de expedir la convocatoria a una elección extraordinaria. La facultad de emitir

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

acciones afirmativas le corresponde a la autoridad administrativa electoral.

- El Congreso local indebidamente introduce acciones afirmativas en la competencia política modificando las reglas de una elección extraordinaria, al no emitir normas impersonales, generales y abstractas conforme al artículo 105 de la Constitución general; además que restringe sus derechos.
- Expone que al impedir su participación en la elección extraordinaria –vulnerando su derecho a ser votado sin una justificación en favor de un grupo vulnerable – indebidamente se considera al proceso extraordinario independiente del proceso ordinario, inobservando los límites previstos en la normativa electoral al proceso extraordinario.
- Plantea que hubo una falta de exhaustividad en el estudio de sus agravios; incorrectamente se calificó la inoperancia de su solicitud de inaplicación de la convocatoria por ser inconstitucional la medida.

SUP-REC-2022/2021 (MORENA)

- El partido recurrente sostiene que su medio de impugnación es procedente, debido a que se inaplicó implícitamente una ley electoral por la posible restricción al derecho a ser votado de los hombres en la elección extraordinaria; la Sala Regional interpretó directamente artículos constitucionales; existieron irregularidades graves al vulnerar preceptos constitucionales, entre ellos, la certeza y la equidad; el Congreso local vulneró el principio constitucional que sustenta el sistema de nulidades por actuar fuera de su esfera competencial; e inaplicó una jurisprudencia de la Sala Superior al no realizar un test de proporcionalidad.
- La sentencia impugnada vulneró los principios de congruencia interna y externa, así como la falta de fundamentación y motivación debida.
- La convocatoria es un acto administrativo, por lo que se confunde la naturaleza y facultad del Congreso local con el reformador constitucional.



SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

- En el caso de San Pedro Tlaquepaque no era necesario una acción afirmativa, puesto que en el municipio en los últimos dos periodos han gobernado mujeres y la participación igualitaria no es absoluta.
- La paridad de género se garantiza en las candidaturas y con la emisión de la acción afirmativa en la convocatoria se sanciona deliberadamente a su candidato.

SUP-REC-2032/2021 (HAGAMOS)

- La Sala Guadalajara no atendió y estudió debidamente los agravios planteados, con lo cual vulnera el principio de acceso efectivo a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, así como los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento.
- La Sala Guadalajara vulneró el principio de legal al conferir al Congreso local con facultades más allá de las expresadas por las leyes locales.

8.4. Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior considera que los motivos de impugnación de los recurrentes relacionados con la omisión de estudiar sus agravios de constitucionalidad resultan **fundados** y **suficientes** para revocar la resolución impugnada. En consecuencia, en plenitud de jurisdicción, realiza un estudio constitucional de la medida afirmativa impugnada.

Hay que tener presente que los recurrentes plantearon ante la Sala Guadalajara que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Código Electoral local, no pueden desvincularse una elección extraordinaria de una elección ordinaria y, por tanto, no podían establecerse acciones afirmativas novedosas a las establecidas por la autoridad administrativa al inicio del proceso electoral. Sobre todo, si se toma en cuenta que el OPLE es la autoridad que tiene la facultad de establecer la organización de los procesos electorales y, en particular, de reglamentar y organizar las elecciones.

Así, el Congreso local perdió de vista que el artículo 283 del Reglamento de Elecciones del INE, prevé que, en las elecciones locales

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

extraordinarias, los partidos políticos postularán candidaturas tomando en cuenta los siguientes criterios:

- En caso de que los partidos políticos postulen candidaturas de manera individual, éstas deberán ser del **mismo género** que el de las candidaturas que contendieron en el **proceso electoral ordinario**.
- En caso de que se hubiera registrado una coalición en el proceso electoral ordinario y la misma se registre en el proceso electoral extraordinario, los partidos políticos integrantes de la coalición deberán postular candidaturas del **mismo género** al de las candidaturas con que contendieron en el **proceso electoral ordinario**.
- En caso de que los partidos políticos hubieran participado de manera individual en el proceso electoral ordinario y pretendan coaligarse en el proceso electoral extraordinario deberán atenerse a lo siguiente: *i)* si los partidos políticos coaligados participaron con fórmulas de candidaturas del mismo género en el proceso electoral ordinario, deberán registrar una fórmula de candidaturas del mismo género para la coalición que se registre en el proceso electoral extraordinario, y *ii)* si los partidos participaron con candidaturas de género distinto en el proceso electoral ordinario, deberán registrar una fórmula con género femenino para la coalición que se registre en el proceso electoral extraordinario.

Esta Sala Superior advierte que la Sala Guadalajara desestimó los planteamientos de los recurrentes, fundamentalmente, ya que estimó que la normativa electoral local no implicaba la inamovilidad de parámetros en la convocatoria (sólo convocar), sino la permisibilidad de ajustes conforme al propio sistema jurídico local (personas a quienes se dirige, fecha de elección), en el cual no existe un precepto como Nuevo León para delimitar ciertas características. Además, sostuvo que el Reglamento de Elecciones del INE no le resultaba vinculante.

Esta disposición reglamentaria recoge lo dispuesto en el artículo 283 del Reglamento de Elecciones, el cual establece ciertas directrices en la celebración de elecciones federales y locales extraordinarias, precisando que, cuando los partidos políticos postulen candidaturas de manera



individual, éstas deberán ser del mismo género que el de las candidaturas que contendieron en el proceso electoral ordinario.

Así, a diferencia de lo sostenido por la Sala responsable dicho reglamento es de observancia general y no solo para el INE y los organismos públicos locales, sino para todos aquellos demás órganos que, derivado de sus facultades, puedan establecer normas que incidan en los procesos comiciales.

Se afirma lo anterior ya que, en términos del artículo 41 constitucional, el INE tiene la facultad de organizar los procesos electorales que se lleven a cabo tanto a nivel federal como local, estos últimos en colaboración con los organismos públicos locales.

Por ello, se ha reconocido que la facultad reglamentaria del Consejo General del INE tiene el alcance de emitir disposiciones de carácter general, siempre y cuando con ello se cumplieran las atribuciones y funciones constitucionales del INE.¹²

De esta manera, las disposiciones ahí contenidas resultaban obligatorias a todas aquellas autoridades electorales, administrativas o legislativas que normaran un proceso comicial, ya que precisamente ese cuerpo normativo tiene por objeto regular la operación de los actos y las actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto al INE como a los organismos públicos locales de las entidades federativas.

A partir de lo anterior, aun cuando la emisión de la convocatoria aquí cuestionada provino de un órgano legislativo, porque así lo mandata la Constitución local, lo cierto es que su acto materialmente incidía en un proceso electoral, por tanto, resultaba aplicable la normativa de esa materia, incluido aquel reglamento emitido por el órgano facultado para organizar ese tipo de comicios.

De lo anterior, esta Sala Superior observa que la Sala responsable desestimó indebidamente el análisis de los planteamientos de

¹² Véase el SUP-JDC-10257/2020.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

constitucionalidad y lo procedente sería ordenar que se emprendiera el estudio respectivo. Sin embargo, debido a la premura que reviste la presente controversia, dado que está en curso el proceso electoral extraordinario, esta Sala Superior analizará en **plenitud de jurisdicción** los planteamientos de origen de los actores a fin de dilucidar si el Congreso local estaba facultado para implementar una acción afirmativa al emitir la Convocatoria para el proceso extraordinario de la elección del municipio de Tlaquepaque y si dicha medida trastocó derechos y principios en los términos expuestos por los inconformes. Lo anterior con fundamento en el artículo 6º, párrafo tercero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8.5. Estudio de los agravios en plenitud de jurisdicción

8.5.1. El Congreso al emitir la Convocatoria e implementar la medida afirmativa no se ajustó a la Constitución general ni a la normativa aplicable

Los recurrentes sostienen, en sus agravios, que, de la interpretación armónica de los artículos 33 del Código Electoral local y 283 del Reglamento de Elecciones puede desprenderse con claridad que, en una elección extraordinaria, se deberán respetar los derechos, no alterar procedimientos ni formalidades y mantener la postulación de candidatos del mismo género. Aunado a que cualquier alteración sustancial contraviene lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

Al respecto, la SCJN¹³ ha definido que se ocasiona un incumplimiento al artículo 105 constitucional, desde un punto de formal, cuando se modifica alguna disposición legal noventa días antes del inicio del proceso electoral ni es válido hacer una modificación legal fundamental durante la realización de dicho proceso, mientras que, desde un punto de vista material, se incumple con dicho parámetro si se modifican las disposiciones normativas que regulan los aspectos propios del proceso electoral. En caso de realizar un incumplimiento desde cualquier dimensión, formal o material, se estaría ante un fraude a la ley en sede

¹³ Véase la Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, resuelta por unanimidad, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco Gonzáles Salas.



constitucional, por simular cumplir con las normas fundamentales para lograr un fin ilícito.

Lo anterior, porque las modificaciones o ajustes deben realizarse con la oportunidad necesaria para que los electores estén plenamente informados y tengan conocimiento de las implicaciones de las mismas, siendo estas sobre quiénes podrían ser, a través de su voto, sus representantes, las condiciones del cargo y el alcance temporal del poder que se les otorga, a fin de que exista certeza sobre dichos actos.

En la Constitución local, en el artículo 12, fracción XV, último párrafo, se establece que, en caso de la nulidad de una elección se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Ahora bien, al tratarse de una restricción al derecho humano a ser electo, se estima que la invocada disposición local debe interpretarse en un sentido estricto. De igual forma, una interpretación a contrario del precepto señalado permite sostener que las y los candidatos que participaron en la elección ordinaria tienen el derecho de contender de nuevo en la extraordinaria, salvo que haya restricciones expresas que limiten esa posibilidad.

Por su parte, el artículo 35 de la referida Constitución local prevé las facultades soberanas del Congreso local y, en la fracción XIV, se establece que el Congreso local tiene la facultad de convocar dichas elecciones cuando fuere necesario y decidir conforme a sus atribuciones.

El artículo 33, fracción I,¹⁴ del Código Electoral del Estado de Jalisco establece expresamente que el decreto que expida el Congreso, en caso de elecciones extraordinarias, **no podrá restringir los derechos** que la Constitución general, la constitución estatal, las leyes respectivas y ese mismo ordenamiento, **le otorgan** a la ciudadanía, **las y los candidatos,**

¹⁴ “Artículo 33

1. El decreto que expida el Congreso del Estado, en caso de elecciones extraordinarias, no podrá restringir los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado, las leyes respectivas y el presente Código otorgan a los ciudadanos, candidatos y partidos políticos acreditados o registrados ante el Instituto Electoral, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos”.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

y los partidos políticos acreditados o registrados ante el OPLE ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.

Por su parte, el artículo 34 de la Código Electoral local establece que el OPLE ajustará los plazos señalados en la ley para las diversas etapas del proceso electoral, conforme a la fecha señalada en la convocatoria emitida por el Congreso local para la celebración de las elecciones extraordinarias.

De la interpretación gramatical, sistemática y, por lo tanto, armónica, así como teleológica de las disposiciones antes invocadas, se desprende lo siguiente:

- a) Cuando se decrete la nulidad de una elección, el Congreso local tiene la facultad de emitir la convocatoria respectiva, con la limitante de que no podrá participar, en su caso, la persona sancionada.
- b) La Convocatoria que se emita **no podrá restringir derechos otorgados por las Constituciones general y local, y las leyes aplicables al caso, a candidatos y partidos políticos acreditados o registrados ante el OPLE, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.**

Consecuentemente, el hecho de que el Congreso local tenga dentro de sus atribuciones la expedición de la Convocatoria para una elección extraordinaria cuando se decrete la nulidad de la ordinaria, implica que debe ajustar necesariamente su actuación a los parámetros constitucional y legalmente establecidos, sin restringir derechos reconocidos por la propia legislación.

Lo anterior constituye una premisa normativa fundamental para resolver el presente caso, ya que, si bien es cierto que el Congreso local tiene facultades para emitir la convocatoria respectiva, también lo es que no puede válidamente **restringir en modo alguno los derechos reconocidos por el orden jurídico a candidatos y partidos políticos acreditados o registrados ante el OPLE, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.** Esto último implica, a su vez, que el Congreso tampoco puede válidamente alterar las condiciones que existían en un proceso ordinario con motivo de una elección



extraordinaria en relación con los derechos de participación política de los partidos y sus candidatos.

Incluso, el Código Electoral local reconoce el derecho a los partidos políticos de participar en una elección que fue anulada, aún y cuando éstos últimos, hayan perdido su registro o acreditación, a partir de los resultados de la elección ordinaria que fue anulada.

Así, se advierte que la propia legislatura local resguarda los valores constitucionales de certeza y equidad en la contienda al establecer que, cuando se actualice el supuesto de la nulidad de una elección determinada, la extraordinaria que llegare a convocarse debe respetar los derechos tanto de los partidos políticos como de los candidatos que hayan participado en el proceso electoral ordinario. En tales condiciones, cualquier acto emitido en la celebración de la elección extraordinaria que resulte restrictivo de algún derecho previamente instituido, deberá considerarse inválido, por ser contrario a normas de orden público y, por ende, de observancia obligatoria y de carácter irrenunciable.

8.5.2. Relación entre los procesos electorales ordinarios

Un aspecto muy relevante que se debe tener en cuenta al resolver la presente controversia es el grado de vinculación entre una elección ordinaria y una extraordinaria, ya que además de ser uno de los elementos que tomó en cuenta la Sala responsable, es un parámetro que puede establecer ciertas restricciones en la alteración de reglas de un proceso extraordinario, precisamente por la independencia o no que deben tener estos comicios.

Dicho tema fue motivo de análisis por esta Sala Superior al resolver el diverso SUP-REC-1867/2021, en donde se sostuvo que la vinculación de uno y otro proceso comicial se define por el modelo que adopte el legislador a partir de los diferentes valores, derechos y principios electorales.

No obstante, el tal asunto se establecieron ciertos parámetros que resultan aplicables al caso que se resuelve.

- Cuando se declara la nulidad de una elección y se ordena la celebración de nuevos comicios, ello no implica que se trate de

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

procedimientos desvinculados o aislados, sino que, debe garantizarse que la ciudadanía pueda ejercer su voto en las condiciones en que se debieron de realizar en la elección que fue declarada inválida.

- Las elecciones extraordinarias buscan subsanar los errores que causaron la anulación de la elección ordinaria y, por tanto, deben, en la medida posible, replicar las condiciones de participación en que los electores manifestaron su voluntad, atendiendo en todo momento a los parámetros que establezca la legislación respectiva.
- La modificación de participantes en la celebración de los nuevos comicios —partidos políticos, candidatos o coaliciones—, implica la alteración de alternativas y opciones que tuvo la ciudadanía en la elección anulada, ocasionado que los partidos perdedores en una determinada contienda busquen la anulación con el fin de reagrupar las alternativas de los votantes una vez que ya observaron el comportamiento del electorado, lo que lesionaría la integridad electoral.
- Para revisar la vinculación entre una elección extraordinaria con una ordinaria se debía atender a verificar si es que trataba de la designación de representantes para el mismo cargo o periodo, o si eran diferente; pues en el primer supuesto existe una mayor justificación para que exista identidad entre la elección ordinaria y la extraordinaria, ya que ésta última es una réplica el acto electoral anulado.

Ahora bien, en el caso del Estado de Jalisco, la Constitución local señala en sus artículo 11 y 12 que la renovación de los ayuntamientos de ese Estado se realizará en elecciones que tendrán como uno de los principios rectores la certeza, cuya organización estará a cargo del INE y del OPLE, en los términos que establezca la Constitución general, esa constitución y las leyes que se derivan de ambas.

Por su parte, la fracción XIV del artículo 35 dispone como una facultad del Congreso local, convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere necesario y decidir conforme a sus atribuciones.



Al respecto, el artículo 33 del Código Electoral local —que recoge lo señalado en el artículo 24 de la LEGIPE—, menciona que, en el caso de **elecciones extraordinarias**, el decreto que expida el Congreso local no podrá restringir los derechos que la Constitución general, local, las **leyes respectivas** y el Código electoral otorgan a los ciudadanos, **candidatos** y partidos políticos acreditados o registrados ante el Instituto local, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.

Finalmente, dentro de los Lineamientos emitidos por el OPLE para el presente proceso electoral se reguló que, para el registro de candidaturas en elecciones extraordinarias, **debían ser del mismo género que el de las candidaturas que contendieron en el proceso electoral ordinario.**¹⁵

Del análisis del contenido de los preceptos mencionados, en relación con los parámetros establecidos por esta Sala Superior se puede concluir que existe un vínculo entre un proceso comicial ordinario y aquellos extraordinarios que se lleguen a convocar, en donde se debe respetar, por lo menos, el género de quienes ya contendieron, por lo que no puede decirse que el proceso extraordinario sea independiente, por el contrario, se debe atender a las reglas de postulación previamente aprobadas.

También se puede concluir que, en dicha entidad, los procesos electorales extraordinarios tienen una naturaleza restitutiva frente a la afectación al principio de autenticidad del sufragio o a la existencia de condiciones que impidieron el mismo o que generaron incertidumbre sobre su resultado y no un proceso autónomo como erróneamente fue considerado por las instancias previas.

Por tanto, dado la relación de los procesos mencionada, se estima que, dentro del proceso extraordinario de San Pedro Tlaquepaque, la reglas que se pretenda modificar, no deben ser contrarias a las previamente establecidas, por ello, no resultaba dable la implementación de acciones afirmativas que limiten derechos de los candidatos que habían contendido en el proceso electoral ordinario.

¹⁵ Artículo 13 de los Lineamientos

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, a partir de los parámetros antes fijados, en concepto de esta Sala Superior, para el caso de Jalisco, la **elección extraordinaria** de un municipio no constituye una nueva elección autónoma de la ordinaria, sino que es se trata de una repetición de los comicios como consecuencia de la nulidad de la invalidez de la elección ordinaria.

Lo anterior ya que celebración de estos procesos extraordinarios obedecen a la necesidad de repetir el proceso electoral ordinario que fue anulado por irregularidades sustanciales, graves, y determinantes que motivaron la declaración de la nulidad de la elección ordinaria, por lo que, en todo caso, el nuevo proceso comicial debería conservar aquellos actos que no hubieren sido afectados por el vicio específico que generó la nulidad de la elección, específicamente, la postulación de los mismos candidatos, siempre respetándose el principio de auto organización que gozan los partidos políticos.

De esta manera, contrario a lo que sostuvo la Sala responsable, si bien existe una libertad configurativa en la paridad de género, en el caso, la emisión de la Convocatoria debía ceñirse al marco jurídico que fue aplicado desde el inicio del proceso electoral ordinario, es decir, procurar que la elección extraordinaria se llevara a cabo, en la medida de lo posible, bajo las mismas condiciones de la competencia anterior a fin de garantizar que se respetara el derecho al sufragio activo y pasivo.

Con ello se permite que la ciudadanía esté en aptitud de emitir su sufragio en condiciones similares, pero con las garantías necesarias para que se validen los resultados de la votación, y que los partidos y sus candidatos puedan participar con las garantías de seguridad y equidad propias de una contienda democrática.

En ese tenor, conforme a las reglas que imperan en esa entidad, es válido concluir que, la convocatoria que eventualmente se emita para los procesos extraordinarios **no puede restringir derechos** derivados que hayan sido reconocidos a nivel constitucional y legal, tal como acontece con la exclusión absoluta de un género específico, si es que tal restricción no estaba vigente en el desarrollo del proceso electoral anulado.

Ello no implica, necesariamente, que las candidaturas deban ser respetadas en su totalidad, sino que, en todo caso las sustituciones o



cambios que se hagan al respecto deben obedecer a cuestiones propias de la contienda electoral (como la renuncia, muerte o inhabilitación legal), acciones afirmativas previamente implementadas, o bien, como resultado de la estrategia electoral de cada instituto político, fuera de ello, deben salvaguardarse las condiciones anteriores en la participación de las candidaturas tanto para proteger su derecho a ser votados como el derecho del electorado a votar en condiciones similares al proceso anterior.

Lo anterior es acorde con el derecho de la ciudadanía a votar por sus representantes en una elección extraordinaria ya que supone la posibilidad de que voten por el mismo candidato o candidata que fue postulada en la ordinaria, salvo que se ubique dentro de las hipótesis mencionadas.

8.5.3. Caso concreto

Esta Sala Superior realizará un análisis de la acción afirmativa implementada por el Congreso local en la Convocatoria para la elección extraordinaria de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.

Del análisis de las constancias que obran en el expediente se advierte que el Congreso local, al emitir el decreto número 28475/LXII/21, convocó tanto a los partidos políticos registrados ante el OPLE como a la ciudadanía en general, para elegir a **la presidenta municipal**, síndica o síndico, regidoras y regidores integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, para el periodo comprendido del 1° de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2024, de conformidad con dicha convocatoria y, a su vez, tomando en cuenta los plazos, formatos y reglas que para tal efecto, estableciera el OPLE.

Como puede advertirse, el Congreso local, al emitir la convocatoria, dispuso que el referido ayuntamiento deberá ser encabezado por una presidenta municipal y pretendió fundamentar su decisión, a partir de los siguientes elementos:

- a) Tomó en cuenta los resultados obtenidos en el proceso electoral ordinario, en el que se renovaron todos los ayuntamientos en el Estado de Jalisco. De forma específica, el OPLE emitió los

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Lineamientos que, en su artículo 11, estableció un sistema de bloques, en los que los diez municipios más poblados en el Estado ¹⁶, sobre los cuales, en el proceso electoral ordinario, se implementaría una acción afirmativa para la postulación de candidaturas consistente en que los partidos políticos en los municipios de dicho bloque tuvieron que postular a cinco candidaturas de mujeres y cinco de hombres, a fin de garantizar el principio de paridad. A partir del resultado de los comicios, el Congreso advirtió que, en dicho bloque de municipios, resultaron vencedores 9 hombres, sin incluir precisamente a San Pedro Tlaquepaque, derivado de la nulidad de la elección decretada por esta Sala Superior.

- b)** Invocó diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en los cuales se establecen medidas encaminadas a proteger y garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer, así como a otorgar la participación en la vida política del país en condiciones de igualdad.¹⁷
- c)** Advirtió que acorde con la normatividad constitucional y convencional aplicable, resultaba posible concluir que en México existe un principio de paridad en todos los cargos de elección popular y que, a partir de dicho principio, resultaba justificada la aplicación de una medida afirmativa a favor de la mujer, con el objetivo de que estas ocupen el cargo de titular de los municipios con mayor incidencia poblacional, con la intención de lograr una mejor inclusión de las mujeres en la vida política en el Estado de Jalisco.

Lo anterior, bajo la premisa de que el principio de paridad, no se cumple de forma exclusiva con la postulación paritaria de candidaturas entre mujeres y hombres, sino que, además, resultaba necesario que, en igualdad de oportunidades, ambos géneros tuvieran posibilidades reales de acceder a los cargos de

¹⁶ Los municipios fueron: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Puerto Vallarta, El Salto, Lagos de Moreno, Tepatitlán de Morelos y Zapotlán el Grande.

¹⁷ Los instrumentos internacionales mencionados por el Congreso fueron: **a)** El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; **b)** La Convención Americana sobre Derechos Humanos; **c)** La Convención Belém do Pará y **d)** El Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW).



elección popular bajo las mismas condiciones políticas, financieras y sociales.

- d) Asimismo, el Congreso local sostuvo que la acción afirmativa implementada también encontraba fundamento en que los Lineamientos emitidos en su oportunidad por el OPLE no fueron suficientes para garantizar el acceso de las mujeres a los municipios con mayor población e incidencia en el Estado.

A partir de los elementos antes expuestos, fue que el Congreso local consideró necesario implementar una acción afirmativa a favor de las mujeres, con la intención de garantizar que, en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, accediera al cargo de manera real una mujer.

Sin embargo, la implementación de la acción afirmativa realizada por el Congreso contravino abiertamente el artículo 33, fracción I, del código electoral local, pues alteró los derechos y procedimientos y formalidades ya instituidos para los partidos políticos y sus candidatos, debidamente acreditados –derecho de postulación– y registrados –candidatos y su derecho a ser postulados y ser votados– ante el OPLE, además de que no observó que ya existían reglas paritarias previstas para el caso de la celebración de una elección extraordinaria.

Como se indicó, el artículo 33 de la Código Electoral local reconoció tanto a los partidos políticos como a sus candidatos el derecho a participar en las elecciones extraordinarias en las mismas condiciones que en el proceso ordinario, respetando sus derechos y manteniendo los mismos procedimientos y formalidades ya instituidos.

Incluso, la normativa local permitió que los partidos que hubieran perdido su registro a partir de los resultados del proceso electoral anulado pudieran participar en la elección extraordinaria.

Lo anterior evidencia que no puede desvincularse el desarrollo de una elección ordinaria con una extraordinaria y mucho menos que, en esta última, existan reglas diversas que restrinjan los derechos ya instituidos por la constitución y la ley a favor tanto de candidatos como de los partidos políticos.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2005 consideró que el proceso electoral extraordinario debe llevarse a cabo siguiendo los mismos lineamientos del proceso electoral ordinario, sólo que su preparación y ejecución deben ser de manera expedita, sin que ello deba implicar que se contravengan o restrinjan las normas electorales contenidas en el código electoral respectivo.

Además, esta Sala Superior ha sostenido¹⁸ que la elección extraordinaria no implica que los partidos políticos puedan cambiar sus plataformas o programas políticos, precisamente porque ya se dieron a conocer con una determinada opción política durante **todo el proceso electoral** y sus distintas etapas.

En ese sentido, el electorado ya ejerció su derecho a votar en la jornada electoral ordinaria después de todo un proceso de campañas políticas por medio de las cuales las distintas fuerzas políticas dieron a conocer su plataforma y su programa. Dicho de otra manera, la elección extraordinaria pretende que se lleve a cabo una nueva elección sin las irregularidades que ocasionaron la anulación de la elección ordinaria y, por ello, se deben replicar en la mayor medida posible, conforme a los parámetros que establezca la legislación respectiva, las condiciones de participación de los contendientes en condiciones de equidad y certeza.

Esto se corrobora si se toma en cuenta el contenido de lo previsto por el artículo 283 del Reglamento de Elecciones, del cual se desprende que los partidos políticos que hayan participado de manera individual o coaligados en el proceso electoral ordinario, deberán postular en el extraordinario, una candidatura del mismo género a la postulada en el ordinario.

Por lo tanto, el Congreso local -por más soberano que sea- está vinculado al orden jurídico y, en consecuencia, en el ejercicio de sus facultades, no puede dejar de lado los principios constitucionales aplicables, como los de certeza y equidad, y el marco jurídico aplicable que debe imperar en los comicios, sobre todo cuando se emita una convocatoria para la

¹⁸ Véase SUP-REC-1867/2018.



celebración de una elección extraordinaria, la cual debe desarrollarse en los términos establecidos por la legislación aplicable.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior concluye que la obligatoriedad de postular una candidatura de un género distinto al postulado en el proceso ordinario implementada por el Congreso de Jalisco, vulneró, entre otros, los derechos que tanto los partidos políticos –de postulación– como los candidatos –a ser postulados–, ya tenían garantizados a partir del desarrollo del proceso electoral ordinario y, en ese sentido, el Congreso local contravino una de las prohibiciones expresas establecidas en el artículo 33, fracción I, del Código Electoral local.

El no respetar dicha prohibición implica afectar la certeza que debe revestir todo proceso electoral, que, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución general, tiene por objeto tutelar que todos los participantes de un proceso electoral, conozcan desde el inicio del mismo, las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a la ciudadanía acceder al ejercicio del poder público, una vez que se ha iniciado¹⁹.

Considerar lo contrario, también implicaría trastocar el principio de autodeterminación de los partidos políticos, para participar en una contienda de acuerdo con sus propias estrategias políticas y, sobre todo, generar una inequidad en la contienda por la exposición diferenciada que tendrían algunos candidatos frente a otros de cara a los electores, en un proceso electoral extraordinario que sólo buscará eliminar los vicios a partir de los cuales, se provocó la nulidad del ordinario.

Invalidez de la medida afirmativa

Los recurrentes sostienen que la emisión de la Convocatoria, por medio de la cual se pretende garantizar la participación exclusiva de mujeres en

¹⁹ Véase jurisprudencia 98/2006, consultable en la página 1564, del Tomo XXIV, agosto de 2006, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro señala: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

la elección extraordinaria del ayuntamiento, resulta inconstitucional. Esta Sala Superior estima que les asiste la razón a los inconformes, como se explicará a continuación.

- La paridad en todo como nuevo marco constitucional

Esta Sala Superior ha reconocido que, a partir de la reforma del 2019 y 2020, se transitó de adoptar el principio de paridad de género a una política paritaria.

Esta política paritaria no sólo exige paridad en las postulaciones (como ocurría hasta antes de estas reformas) sino, además, que todos los órganos de gobierno estén integrados de forma paritaria; así como que las mujeres participen de forma activa en todos los procesos de deliberación y toma de decisión y que sus experiencias se vean reflejadas en las decisiones que emanan de los órganos de gobierno, entre otras cuestiones.

Para promover e impulsar los objetivos de la política paritaria, esta Sala Superior ha validado la implementación de distintas reglas que buscan garantizar el acceso de las mujeres a distintos cargos, tales como gubernaturas²⁰; consejerías y magistraturas electorales²¹ e, incluso, ha validado la emisión de convocatorias exclusivas para mujeres en los procesos de designación de presidencias en consejerías electorales²².

Sin embargo, el caso que ahora se estudia es distinto a los antes mencionados. Como se precisó previamente, es innegable el vínculo que existe entre la elección ordinaria y la extraordinaria, de forma que existen razones para pensar que las reglas que rigieron a la primera deben regir a la segunda.

De esta forma, a pesar de que es parcialmente correcto lo razonado tanto por el tribunal local como por la sala regional respecto de que no existe un impedimento legal o constitucional para emitir una convocatoria exclusiva para mujeres para la designación de la titularidad del

²⁰ SUP-RAP-116/2020.

²¹ SUP-JDC-10255/2020 y SUP-JDC-10258/2020.

²² SUP-JDC-117/2021.



ayuntamiento de Tlaquepaque, esto habría sido correcto tratándose de una elección ordinaria.

En efecto, a diferencia de los casos previamente señalados, el hecho de que exista una relación directa entre el proceso electoral extraordinario y el ordinario impide que se cambien las reglas paritarias y, sobre todo, que con base en estas nuevas reglas paritarias se esté haciendo nugatorio el derecho político-electoral de los candidatos.

Así, es importante señalar que para lograr los objetivos de la paridad total es necesario respetar y observar el resto de los derechos y principios constitucionales, y buscar, en la medida de lo posible, una conciliación entre todos ellos.

De esta forma, es necesario destacar que esta Sala Superior ha entendido que, para lograr un arreglo institucional paritario, integral y a largo plazo, es necesario promover decisiones sean percibidas por las y los actores políticos como algo positivo y benéfico, y no como una carga.

Es decir, se debe lograr cambiar la percepción negativa que se tiene respecto de la obligación de promover los derechos político-electorales y la participación política de las mujeres hacia una percepción positiva, porque incluirlas impacta directamente en la calidad democrática de nuestro país²³.

De esta forma, esta Sala Superior considera que la medida afirmativa adoptada **en este momento**, para la elección extraordinaria de este municipio, no resulta válida porque **i)** se aparta de las reglas paritarias ya previstas para las elecciones extraordinarias y **ii)** trasgrede de forma desproporcionada otros derechos y principios constitucionales, como se muestra a continuación.

- **Las reglas previstas para la elección extraordinaria**

En conformidad con la legislación electoral aplicable, una elección extraordinaria debe apegarse, en la medida de lo posible, a las reglas por las que se llevó a cabo la elección ordinaria.

²³ SUP-JDC-1862/2019

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Del invocado artículo 33, fracción I, de la Código Electoral local, se desprende que una elección extraordinaria, en ciertos aspectos, no se puede desvincular de la elección ordinaria. En esa medida, las reglas que rigieron la elección ordinaria se deben aplicar en la elección extraordinaria, en el mayor grado posible.

Bajo esta lógica, las reglas paritarias para esta elección extraordinaria deben ser las mismas reglas que rigieron para la elección ordinaria.

Así, para el caso de ayuntamientos, el artículo 24 del Código Electoral local establece que los partidos políticos deberán presentar listas paritarias ordenadas de forma alternada. Además, el artículo 10 de los Lineamientos emitidos por el OPLE previeron que, para el caso de ayuntamientos, los partidos debieron observar la paridad horizontal. Esto es, que del total de ayuntamientos en el que postularon planillas, al menos la mitad de ellas debió estar encabezada por una mujer.

Esta Sala Superior estima que, contrario a lo estimado por la Sala responsable, no existe un vacío legal respecto a las reglas que deben regirse en la elección extraordinaria, ya que el Reglamento de Elecciones del INE previó las reglas que se deben observar para el caso de una elección extraordinaria y que, incluso, coinciden con el razonamiento de apegarse en la medida de lo posible a lo que ocurrió en la elección ordinaria.

Este marco normativo permite afirmar que **ya existen unas reglas específicas respecto de cómo se debe observar y garantizar la paridad de género en la postulación de la elección extraordinaria.** De ahí, que no se encuentra justificada la adopción de una medida distinta, tal y como sucedió en el caso.

- **La medida adoptada por el legislador vulnera injustificadamente derechos político-electorales y principios constitucionales**

Como se señaló previamente, a pesar de que esta Sala Superior reconoce que, si bien, la medida adoptada por el Congreso local tiene un fin constitucionalmente válido, **en el momento y para el procedimiento**



electoral en el que se está implementando ocasiona una vulneración injustificada a otros derechos político-electorales:

Ante todo, es necesario explicitar los siguientes puntos metodológicos del escrutinio constitucional.

En primer lugar, el escrutinio constitucional debe ser estricto, pues está de por medio el pleno ejercicio de un derecho fundamental, como es el derecho a la participación política.

En segundo lugar, un escrutinio constitucional adecuado de la medida controvertida supone que los bienes constitucionalmente tutelados deben ser coordinados de modo que en la solución del problema jurídico todos alcancen una efectividad que pueda considerarse óptima. En el caso, la medida cuestionada vulnera otros principios y derechos constitucionales.

Vulneración al principio de certeza y seguridad jurídica. Como se señaló previamente, existen reglas expresas de cómo se deberá garantizar la paridad de género en las elecciones extraordinarias. El hecho de que la medida adoptada por el legislador no se apege a estas reglas vulnera el principio de certeza y de seguridad jurídica de todas las y los actores del proceso electoral.

Vulnera injustificadamente derechos político-electorales. La medida adoptada por el legislador **anula o restringe injustificadamente** los derechos político-electorales de quienes pretenden postularse como candidatos e, incluso, **de quienes participaron en la contienda electoral ordinaria.**

Así, si bien se entiende que la medida adoptada busca un fin constitucionalmente válido, que es garantizar el acceso de las mujeres a la presidencia municipal de ese ayuntamiento, lo cierto es que resulta desproporcionada, por las siguientes razones.

En primer lugar, porque esta regla no fue adoptada para el proceso electoral ordinario. Es decir, se trata de una regla nueva que es contraria a las reglas existentes respecto de cómo observar la paridad de género en la elección extraordinaria.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

En segundo lugar, pasa por alto que los partidos políticos y los candidatos **ya observaron las reglas paritarias al momento de que se llevaron a cabo las postulaciones para las elecciones ordinarias**. Incluso, observaron las reglas de paridad horizontal, vertical y transversal implementadas por el Instituto, de forma que esta nueva medida que, además, hace nugatorio el derecho de los candidatos, resulta desproporcionada.

En tercer lugar, el decreto emitido por el legislador es contrario a lo previsto en el artículo 33 de la ley local, el cual expresamente señala que *“el decreto que expida el Congreso del Estado, en caso de elecciones extraordinarias, **no podrá restringir los derechos** que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado, las leyes respectivas y el presente Código otorgan a los ciudadanos, candidatos y partidos políticos...”*

Vulnera el derecho de auto determinación de los partidos políticos y el principio de equidad en la contienda. Finalmente, la medida implementada por el legislador local vulnera dicho derecho, porque limita las opciones de los partidos, sobre todo de aquellos partidos que, durante la estrategia que diseñaron para llevar a cabo las postulaciones, en la cual **incluyeron las obligaciones paritarias**, optaron por postular a un hombre para ese ayuntamiento.

Así, la medida impugnada afecta y limita las estrategias que estos partidos políticos determinaron, así como los pone en desventaja en contravención al principio constitucional de equidad de la contienda, al momento en el que se les obliga buscar una candidatura femenina para la elección extraordinaria, la cual solo tendrá **quince días para hacer campaña**, en contraposición a las candidatas que buscaron la obtención del voto en el proceso ordinario.

De igual forma, esta Sala Superior considera que la justificación que dio el Congreso para implementar la acción afirmativa ahora impugnada es insuficiente. En efecto, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, el hecho de que en solo 25 ayuntamientos se hubiera elegido a una mujer es motivo suficiente para implementar la obligación de solo postular a mujeres para la presidencia municipal de esta Ayuntamiento.



Sin embargo, esta Sala Superior no comparte este razonamiento. Si bien se reconoce que los resultados globales no fueron los deseados según los objetivos de la política paritaria, esto se debe a otros factores que no serán resueltos con la acción afirmativa ahora impugnada.

Así, se debe considerar que para la elección ordinaria en Jalisco se implementaron una serie de acciones afirmativas de postulación, que incluyeron distintas medidas tales como *i)* la alternancia de género; *ii)* la creación de bloques de competitividad; *iii)* la creación de un bloque poblacional compuesto por 10 ayuntamientos, entre otras. De forma que, si los resultados obtenidos de acuerdo con estas acciones afirmativas fueron insuficientes, es el propio congreso y el OPLE quien, en su momento, deberán valorar la pertinencia y necesidad de implementar otro tipo de medidas afirmativas.

Sin embargo, para esta Sala Superior el diagnóstico observado por el Congreso resulta insuficiente para alterar las reglas paritarias que están previstas en la legislación y que fueron las que se implementaron para el procedimiento electoral ordinario, y que tienen como resultado la restricción de los derechos político-electorales de los candidatos que pretenden contender y que, incluso, participaron en el proceso ordinario.

De esta forma, se debe tener presente que los objetivos de la política paritaria, si bien pueden alcanzarse en un plazo acelerado gracias a la implementación de distintas acciones afirmativas, lo cierto es que son objetivos a largo plazo que deben ser alcanzados por medio de decisiones que desmantelen de forma integral las estructuras que generan las desigualdades, y no por medio de políticas y decisiones que trastoquen injustificadamente otros derechos y principios constitucionales.

Finalmente, los agravios de HAGAMOS no serán motivo de estudio ya que revisten cuestiones de estricta legalidad, máxime que su pretensión de revocar sentencia de la Sala responsable se ha colmado.

9. EFECTOS

En virtud de la conclusión alcanzada, esta Sala Superior considera que debe **modificarse** el Decreto número 28475/LXII/21 del Congreso del

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Estado de Jalisco por el cual se expidió la convocatoria pública que ordena la realización de elección extraordinaria para elegir a la presidente municipal, síndica o síndico, así como regidoras y regidores del municipio de San Pedro Tlaquepaque. La modificación consiste en **dejar insubsistente** la parte conducente de los puntos **PRIMERO** y **SEGUNDO** de dicha convocatoria, que estableció la pretendida medida afirmativa que tuvo como finalidad garantizar la participación exclusiva de mujeres para el cargo de presidencia municipal en la elección extraordinaria, a fin de que los partidos políticos puedan postular sus candidaturas sin limitante de género alguna.

Por lo anterior, se **modifica** el plazo del registro de candidaturas previsto del veintinueve al treinta y uno de octubre. Así, el plazo se deberá extender **al uno de noviembre**, de tal forma que los partidos políticos registren **sus candidaturas para la presidencia municipal**, cumpliendo con las reglas de género y con la posibilidad de que hombres o mujeres encabecen las planillas respectivas.

Se **vincula** directamente al OPLE para que cumpla con resolver a más tardar el **dos de noviembre** sobre la procedencia de los registros, de acuerdo con lo previsto al efecto en el Calendario Integral del Proceso Electoral Extraordinario dos mil veintiuno para la Elección de la Presidencia Municipal, Regidurías y Sindicaturas del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, y así privilegiar que todas las candidaturas inicien el periodo de campaña el próximo tres de noviembre.

Asimismo, derivado de la invalidez de la medida impugnada, se **modifican** los artículos 8 y 34 inciso a), fracción I, de los Lineamientos²⁴,

24

...

Integración de planillas para la presentación de solicitudes de registro

Artículo 8.

Las personas interesadas en ser postuladas a una candidatura a presidenta municipal, regidora o regidor y síndica o síndico deberán cumplir sólo con los requisitos dispuestos por el artículo 11 del Código; mismos que han sido adecuados en sus plazos de conformidad con el artículo 34 de dicho ordenamiento, siendo los siguientes:

...

Artículo 34.

En cuanto a la integración de las planillas de las solicitudes de registro de las candidatas y candidatos que presenten los partidos políticos, coaliciones o aspirantes a candidatas independientes deberán cumplir con lo establecido en el código de la materia, de la forma siguiente:

a) Por lo que ve a la integración de las planillas de candidatas y candidatos a municipales, conforme a los artículos 24, numeral 3 y 29, del Código, a saber:



para el efecto de que, en las referencias a una candidata o cargo de presidenta municipal, se entienda como candidatura o cargo a la presidencia municipal.

10. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los **efectos** precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron las magistradas y los magistrados, con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.

I. Los partidos políticos, coaliciones y, en su caso, candidatas independientes deberán registrar una planilla que contenga 12 fórmulas (propietarias y suplentes) a elegir por el principio de mayoría relativa, que deberá iniciar con la correspondiente al cargo de presidenta municipal, integrada invariablemente por mujeres, seguida de once fórmulas alternadas progresiva y secuencialmente por género hasta su conclusión, entre las que deberá estar señalada la de la sindicatura, en el lugar que cada fuerza política libremente lo determine; lo anterior, de conformidad con la convocatoria expedida por el Congreso del Estado de Jalisco.

...

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DE CLAVE SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LO QUE DISPONE EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. Introducción.

Con el debido respeto al profesionalismo de la Magistrada y los Magistrados que, con su voto mayoritario resolvieron revocar la sentencia controvertida y, en plenitud de jurisdicción, modificar la convocatoria para la elección extraordinaria para el ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, a fin de suprimir la acción afirmativa decretada por el Congreso de dicha entidad federativa, que reservaba la presidencia municipal respectiva para ser ocupada por una mujer, y con ello, rechazar el proyecto que sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la suscrita Magistrada Ponente, a continuación expresamos las razones jurídicas por las cuales, desde nuestra perspectiva, debió mantenerse la determinación controvertida, así como la convocatoria y la medida compensatoria decretadas.

Lo anterior, pues distinto a lo considerado por la mayoría de quienes integran este Pleno, consideramos que quedó evidenciada la validez constitucional y legal de tales actos, así como su pertinencia y necesidad, de cara a la creciente disparidad que enfrentan las mujeres jaliscienses en la ocupación de dichos cargos de elección popular.

2. Razonamientos jurídicos que sustentan nuestro disenso.



2.1. Estudio con perspectiva de género²⁵.

Atendiendo al contexto de la controversia planteada, el estudio de los planteamientos formulados por los recurrentes debió abordarse desde una PeG, el cual debe ser utilizado por quienes imparten justicia en el estudio de casos en los que el género pueda ocasionar un impacto diferenciado en su resolución.

Así, **el estudio del fondo debió seguir la metodología que mandata el Protocolo para Juzgar con PeG**²⁶ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷, por lo que los planteamientos formulados por las partes impugnantes debieron revisarse conforme con los lineamientos establecidos en dicho instrumento, pues solo de esa forma podía garantizarse el acceso efectivo e igualitario de las mujeres a la jurisdicción, así como la protección de sus derechos en un entorno de discriminación y desigualdad.

Esto, debido a que el género produce impactos diferenciados en la vida de las personas, los que deben ser tomados en consideración al momento de apreciar los hechos, valorar las pruebas e interpretar y aplicar las normas jurídicas, pues sólo así pueden evitarse los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales tendrían sobre las mujeres.

Es importante resaltar que la utilización de la PeG como herramienta de análisis no es exclusiva para aquellos casos en los que las mujeres alegan una vulneración al derecho a la

²⁵ En lo sucesivo *PeG*.

²⁶ Consultable en <<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>>.

²⁷ En lo sucesivo *SCJN*.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

igualdad.

Si bien resulta indiscutible que, históricamente, las mujeres han sufrido una grave discriminación y exclusión derivada de la construcción cultural de la diferencia sexual —*como reconoció el propio Constituyente en la reforma del artículo 4o. de la CPEUM, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, en la que se incorporó explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres*—, lo definitivo es que los estereotipos y prejuicios de género que generan situaciones de desventaja al momento de juzgar afectan tanto a hombres como mujeres.

En ese sentido, la PeG en la impartición de justicia constituye un método que debe ser aplicado en todos los casos, independientemente del género de las personas involucradas, para detectar y eliminar las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia a un género determinado.

Consecuentemente, el operador jurídico debe:

- i. Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
- ii. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- iii. En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
- iv. **De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de**



género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género;

- v. Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y,
- vi. Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

De esta manera, la PeG en la tarea del juzgador es una herramienta analítica y útil para identificar situaciones de desigualdad material, pues permite verificar la existencia de condiciones de vulnerabilidad que impiden impartir justicia de manera completa e igualitaria.

En el presente caso, la pretensión de los recurrentes estaba dirigida no solo a revertir los efectos jurídicos de las sentencias regional y local, y de la propia convocatoria, sino que se centraba en expulsar de la elección extraordinaria, la acción implementada por el Congreso Local para garantizar mayor presencia de las mujeres en el ejercicio del poder público.

Por ello es que debe serse especialmente cuidadoso en mantener una postura neutral y, de ser necesario, favorable a los derechos tutelados en favor de las mujeres, al tratarse de un grupo poblacional históricamente discriminado, al que sistemáticamente se le ha negado el acceso a las funciones públicas caracterizadas por el ejercicio de poder político y

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

gubernamental.

Lo anterior encuentra justificación en la medida que la metodología de estudio que sugiere el referido protocolo, es un medio para evitar y remediar los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales puedan tener en detrimento de las mujeres como grupo históricamente subrepresentado, máxime que, en el caso, se pretendió —y concedió— la eliminación de una acción afirmativa que buscaba consolidar su derecho político a ser votadas no solo en la variante de la postulación, sino también en la de acceso y ejercicio pleno del poder público²⁸.

En ese sentido, debió **valorarse el contexto de la controversia**, pues para analizar el caso, era necesario considerar la situación en que se encuentran inmersas las mujeres en relación con los estereotipos de género y cualquier otra categoría sospechosa que les pueda colocar en una situación de desventaja, tanto en el entorno político-electoral de San Pedro Tlaquepaque, como en la propia entidad y en la nación.

No debió perderse de vista que la controversia planteaba una cuestión tendente a revertir una acción jurídica dirigida a garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, para mantener una tendencia histórica y seguirles impidiendo su participación dentro de las contiendas políticas en condiciones propicias, para poder ejercer el poder público en todos los ámbitos y niveles gubernamentales. Ello, pues, hacía necesario ubicar la *litis* en el contexto concreto en que se encuentra inmerso el problema jurídico por resolver, atendiendo

²⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**. En general, esta y todas las tesis y jurisprudencia del Pleno y las Salas de la SCJN, pueden consultarse en el sitio oficial del Semanario Judicial de la Federación, en <<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>>.



al trato diferenciado en que se ubican las personas a quienes estaba dirigida la medida compensatoria.

Antes se mencionó a las **categorías sospechosas**²⁹, que no son más que las distinciones basadas en cualquiera de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰, concebidas como los factores de distinción basados en estereotipos, tendentes a menoscabar o desconocer la dignidad humana, así como los derechos y libertades de las personas; el género es una de las categorías tales dentro de dichas categorías, „ dentro de las cuales se encuentra el género.

Es por ello que, al ser el género una de las categorías sospechosas tendentes a desconocer el principio de igualdad, todo órgano competente para la resolución de casos debe revisar la controversia a partir de los parámetros que marcan el principio de igualdad, estando permitidos los tratos diferenciados a quienes se encuentran en una situación de desventaja, sin que por ello incurra en prácticas discriminatorias, pues si bien la igualdad de trato requiere la eliminación de distinciones, las únicas que pueden permitirse son aquellas que buscan proteger los derechos consagrados en favor de los sectores históricamente marginados o que están en un estado vulnerable, pues solo de esa manera podrán remediarse las desventajas que sufren y las consecuencias derivadas de ello.

Es por ello que la **evaluación jurídica del caso desde el enfoque de la PeG** requiere, más que una interpretación literal de las

²⁹ Al respecto, es orientadora la tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), de la Primera Sala la SCJN, de rubro **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL.**

³⁰ En adelante *CPEUM*.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

normas, una que favorezca la protección más amplia de los derechos humanos del grupo desaventajado a fin de tutelar los derechos en conflicto consagrados en favor de las personas vulnerables. De lo contrario, la aplicación “neutra” del derecho terminaría por ser discriminatoria, corriéndose el riesgo de agravar más la desprotección jurídica dichas personas.

En el caso, el problema jurídico planteado tenía inmerso tema de género, derivado de la pretensión de los recurrentes de inhabilitar la medida jurídica establecida para tutelar el derecho de las mujeres a ser votadas, quienes alegaban contar con derecho preferente o adquirido para contender de manera igualitaria por la presidencia municipal de Tlaquepaque, debido a su participación en el proceso ordinario anulado, de ahí que sus alegatos debieron evaluarse desde la PeG, y en términos del contexto ya referido.

La **situación política de la mujer** en cuanto a la ocupación de cargos edilicios de primer nivel en Jalisco es deplorable. Gobiernan en un 20% de municipios, todos con población menor a los 100,000 mil habitantes.

Jalisco cuenta con 125 municipios, de los cuales, solo 10 superan la cifra poblacional indicada; en ellos se concentra el 69% de la población estatal, misma que está gobernada por hombres electos popularmente o por designación, para el caso de Tlaquepaque. En los 115 municipios restantes habita el 31% de la población jalisciense, y es en este sector en el que se ubican los ayuntamientos presididos por mujeres, quienes gobiernan a solo el 4.1% de la población estatal, mientras que el 95.9% es gobernado por hombres.

Por ello, la trascendencia de la medida afirmativa revocada



por la mayoría habría traído consigo que se triplicara la cifra de jaliscienses gobernados por mujeres, pues el porcentaje sería de 12.57% con 26 alcaldías, las que representan el 20.8% de los ayuntamientos de la entidad, quedando las 99 restantes a cargo de los hombres, mismas que representan el 79.2%.

Toda vez que los datos referidos reflejan una raquítica presencia de mujeres a cargo de los gobiernos municipales, es que el asunto debió evaluarse a partir de su escasa representación política, tanto en el contexto actual como en el histórico, aspectos que se retomarán a lo largo del desarrollo de esta postura disidente, a fin de explicar la situación de desventaja de las mujeres, pues se requería un análisis jurídico **empático** con la PeG, atendiendo a lo ya apuntado.

2.2. Razonamientos jurídicos por los cuales consideramos que debió confirmarse la sentencia impugnada y la medida afirmativa decretada por el Congreso del Estado de Jalisco.

2.2.1. Ni la acción afirmativa ni la convocatoria invaden la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral³¹, pues el Congreso Local está facultado para ello en el contexto de las elecciones extraordinarias. Para los suscritos fue inexacto lo alegado por los recurrentes en relación con el tema en comento, pues ni la CPEUM ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³² reservan al ámbito competencial del INE, lo concerniente a la regulación de las elecciones locales de índole extraordinario.

En tal sentido, lo concerniente a ese tema queda a la libertad configurativa del Constituyente y Legislador local de cada

³¹ En adelante *INE*.

³² En lo sucesivo *LGIPE*.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

entidad federativa, por lo que es en esa medida que cada estado puede dotarse de las reglas específicas en relación con la forma en que deben convocarse, y la autoridad competente para ello.

En esa misma línea, las entidades federativas gozan de libertad para establecer o modular los aspectos que estimen pertinentes en relación con la convocatoria en cuestión, siempre y cuando respeten los parámetros constitucionalmente definidos en relación con los comicios en general.

El artículo 41, base V, de la CPEUM establece, en principio, la distribución competencial vinculado con la organización de los comicios, sin que de ninguna de ellas se desprenda que es facultad exclusiva del INE la regulación concerniente a los procesos electorales extraordinarios de las entidades federativas, como sí lo hace el propio numeral en otros ámbitos propios de los comicios —*como son la capacitación o la geografía electoral, entre otros*—, tal como puede verse claramente en el Apartado B, inciso a) de la referida base constitucional.

El propio numeral 41, base V, apartado b), inciso a), numeral 7 prevé que el INE tendrá competencia en procesos electorales federales y locales en los términos que establezca la Ley.

Al respecto, la LGIPE tampoco reserva a la competencia exclusiva del INE la materia en comento.

Distinto de ello, en su artículo 25, párrafo 3, la LGIPE prevé que será la legislación local la que definirá, conforme con la CPEUM, los plazos para convocar a elecciones extraordinarias en caso de la anulación de una elección, entre otros supuestos.



En ese sentido, en una primera aproximación, destaca que el INE carece de competencia para establecer lineamientos inherentes a las elecciones estatales, pues la propia LGIPE reserva dicha materia para las entidades federativas, sin establecer lineamiento alguno dirigido a delimitar la forma y términos en que deben convocarse las elecciones extraordinarias, ni los aspectos de los que puede o no ocuparse la referida convocatoria.

Esto adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que las Leyes Generales a que alude el artículo 133 de la CPEUM, son consideradas como *leyes marco* o, como lo sostuvo el Pleno de la SCJN en su tesis P. VII/2007, de rubro **LEYES GENERALES**.

INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL:

[...]no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que **se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.** Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

[El texto se resaltó por quienes suscriben este voto.]

Por ende, al no reservarse por el constituyente o el legislador, aspecto competencial del INE en relación con las elecciones extraordinarias de las entidades federativas, es claro que la regulación y demás aspectos concerniente a los comicios extraordinarios queda comprendido dentro del ámbito

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

competencial de las entidades federativas, con la única salvedad de que deben respetar los parámetros generales previstos para toda elección, como son, entre otros, que se lleven a cabo mediante el sufragio público, que deban respetar los principios rectores de la función electoral.

Por lo anterior, coincidimos con lo razonado por la SRG en cuanto que los estados gozan de libertad configurativa para definir en su propia normativa, la forma y términos en que se convocarán y habrán de celebrarse las elecciones extraordinarias, siempre que respeten las bases constitucionalmente definidas, según se dijo en el párrafo anterior.

De esto se sigue que, al escapar del ámbito competencial lo concerniente a las elecciones extraordinarias locales, es que lo dispuesto en el artículo 283 del Reglamento de Elecciones³³ podría no resultar aplicable al caso, ya que, en principio, el INE carece de facultades para regular la materia en comento, al quedar a la libre determinación de las entidades federativas.

Incluso, al resolver el SUP-REC-1867/2018 y acumulados, la Sala Superior se pronunció sobre dicha libertad estatal, para lo que aludió a lo fallado por el Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad³⁴ 9/1999 y acumulada, y a la jurisprudencia derivada de ese precedente, de clave P./J. 42/2000 y rubro **ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN II, Y 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO PARA SU REALIZACIÓN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 41, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**, en la cual sostuvo que los artículos 41,

³³ En adelante *RE*.

³⁴ En adelante *AINC*.



fracción I; 115, fracción I y 116, fracción I, párrafo segundo, así como fracción II, párrafo tercero y fracción IV del propio numeral, todos de la CPEUM, remiten a la ley ordinaria, por lo que la forma que prevea el legislador local la celebración de las elecciones extraordinarias, constituye una facultad de los Estados en su régimen interno, pues la Constitución Federal no les impone reglas específicas.

En ese sentido, es claro que la facultad para convocar a elecciones extraordinarias en el estado de Jalisco, compete exclusivamente al Congreso del Estado, en la forma y términos previstos en el artículo 35, fracción XIV³⁵, de la Constitución Local, así como en los diversos 32³⁶, 33³⁷ y 34³⁸ del Código Electoral de la entidad.

Con independencia de lo anterior, y atendiendo a las particularidades del caso, es de considerar que la referida disposición reglamentaria podría resultar aplicable como una especie de **directriz**, pues en su fracción primera dispone que en las elecciones extraordinarias de las entidades federativas, los partidos y coaliciones deberán postular candidaturas del **mismo género** que el de la persona que contendió el proceso electoral ordinario.

³⁵ **Artículo 35.** Son Facultades soberanas del Congreso:

[...]

XIV. Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere necesario y decidir conforme a sus atribuciones;

³⁶ **Artículo 32.**

1. El Congreso del Estado emitirá el decreto que ordene la realización de elecciones extraordinarias, cuando:

[...]

III. Los tribunales electorales declaren nula una elección;

³⁷ **Artículo 33.**

1. El decreto que expida el Congreso del Estado, en caso de elecciones extraordinarias, no podrá restringir los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado, las leyes respectivas y el presente Código otorgan a los ciudadanos, candidatos y partidos políticos acreditados o registrados ante el Instituto Electoral, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.

2. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias el partido político que hubiere perdido su registro o acreditación con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. En elecciones extraordinarias sólo podrá participar el partido que hubiese perdido su registro o acreditación, cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

³⁸ **Artículo 34.**

1. El Instituto Electoral ajustará los plazos señalados en este Código para las diversas etapas del proceso electoral, conforme a la fecha señalada en la convocatoria emitida por el Congreso del Estado para la celebración de elecciones extraordinarias.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, es inexacto que dicho numeral se haya dejado de aplicar en la forma que sostuvieron los impugnantes, ya que, en todo caso, su aplicación debió hacerse en función de la finalidad perseguida por el Congreso Local, consistente en implantar una medida afirmativa que garantizara el acceso de las mujeres al ejercicio del poder público desde la presidencia municipal de uno de los municipios de mayor relevancia en la entidad, a partir de las razones a las que más adelante nos referiremos.

Esto, porque como lo ha sostenido la Sala Superior³⁹, la interpretación estricta de las normas podría implicar el desmantelamiento de su efecto útil y, con ello, la finalidad perseguida por las propias acciones afirmativas, lo que traería consigo un trato discriminatorio en perjuicio de los derechos de las mujeres, las que quedarían relegadas para contender y ocupar los diversos cargos de elección popular que excedan la paridad en términos cuantitativos, quedando de lado las razones que justificaron la aplicación de la norma en función de lo que, desde la perspectiva del Congreso Local, debió prevalecer en función de un mayor beneficio para ellas.

De ahí que, en todo caso, la previsión reglamentaria admite ser aplicada en función de la maximización de los derechos humanos de las personas colocadas tradicionalmente en situaciones diferenciadas, para que no decayera la de por sí escasa participación de las mujeres en el ejercicio del poder público, sobre todo atendiendo a que la propia disposición reglamentaria prevé, en la parte final, que en las elecciones extraordinarias es válido que se cambié el género de las

³⁹ Véase 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.**



postulaciones, siempre que sea para beneficiar a las mujeres.

Dicho de otra forma, desde nuestra perspectiva, una interpretación conforme de dicha disposición conllevaría la invalidez en la alteración del género de las candidaturas, cuando ello esté dirigido a mermar la participación de las mujeres, que es lo que pretendían los recurrentes, y lo que finalmente fue concedido por la mayoría de este Tribunal.

Ahora bien, antes se dijo que a partir de la vinculación entre unas y otras, las elecciones extraordinarias deben atender a una serie de reglas establecidas para las elecciones ordinarias, sin que ese nexo deba invocarse para desconocer la libertad configurativa de los estados, ni aquellos que forman parte de las bases fundamentales de todo proceso comicial, según se sostuvo en la sentencia SUP-REC-1867/2018 y acumuladas, en la que se dijo que el grado de vinculación entre ambas está definido por el modelo que adopte el legislador local, a partir de diversos principios, valores y derechos, pues lo previsto en el orden estatal constituye un elemento normativo en relación con las autoridades y actores políticos que participen en las extraordinarias.

Ello supone que, en principio, no es dable alterar las bases ni aspectos fundamentales que rigen los comicios y que atenten contra los principios rectores, excepción hecha de los casos expresamente previstos por la propia normativa, como son el ajuste de los plazos en las fases del proceso y la fecha en que se celebrará la elección, sin que ello se traduzca en la modificación de las bases del proceso.

De ahí que si es el Congreso Local el competente para convocar a elecciones extraordinarias, al hacerlo debe basarse

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

en las disposiciones ya referidas, entre las que se encuentra el citado artículo 31, párrafo 1 del Código Electoral Local, en cuanto prevé que la convocatoria respectiva no podrá restringirse los derechos de la ciudadanía, candidaturas y partidos acreditados o registrados ante el OPLE, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidos.

Como puede verse, es cierto lo que alegan los recurrentes en cuanto que la norma no faculta expresamente al Congreso Local a emitir, junto con la convocatoria, una acción afirmativa como la que se cuestiona en este caso.

Sin embargo, ello por sí mismo es insuficiente para considerar que el órgano legislativo está impedido para fijar una medida afirmativa, pues como órgano gubernamental competente expresamente para emitir actos vinculados con una elección extraordinaria, como en el caso es la propia convocatoria, es claro que cuenta con una facultad implícita⁴⁰ para, en ese contexto, establecer una acción tendente a tutelar eficazmente los derechos de las mujeres para ser votadas y electas a la alcaldía de San Pedro Tlaquepaque.

Por otra parte, resulta inexacto lo alegado por los recurrentes en cuanto a la presunta afectación de sus derechos adquiridos, ya que la disposición contenida en el artículo 283 no resulta aplicable al caso, o al menos no de la manera en cómo ellos lo alegan, según se dijo previamente.

Esto, porque como ya se resolvió en el SUP-REC-1867/2018 y acumulados, el hecho de que una persona haya sido postulada

⁴⁰ Resulta aplicable la razón esencial de la jurisprudencia 16/2010, de rubro **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.**



a determinada candidatura en el proceso ordinario que fue anulado, no le genera un derecho adquirido para participar de nueva cuenta, pues no puede incidir en la determinación de su partido en cuanto a si contendrá o no en los comicios extraordinarios, como tampoco en su libertad para elegir la candidatura que postulará para ese efecto.

Por lo hasta aquí expuesto, es que se considera que la disposición contenida en el artículo 33, párrafo 1, del Código Electoral, entratándose de la emisión de acciones afirmativas tendentes a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres para acceder a los cargos de elección popular, no debe verse como un catálogo restrictivo de atribuciones o facultades que puede ejercer el Congreso Local cuando se trate de convocar a elecciones extraordinarias, sino de limitantes claras sobre los límites que enfrenta dicha facultad constitucional.

Esto, porque el establecimiento de medidas transitorias dirigidas a materializar un principio constitucional, puede considerarse como una alteración sustancial a las reglas de los procesos electorales, de ahí que su implementación no se haya traducido en una inaplicación implícita de dicha norma, ni en un desacato a la prohibición de restringir los derechos consagrados en favor de la ciudadanía, candidaturas y partidos políticos, pues su finalidad estribó en revertir la desigualdad histórica a que las mujeres han estado sometidas en cuanto al ejercicio de la actividad gubernamental, y en esa medida, desde una perspectiva formal, la restricción encuentra cobertura legal, precisamente a partir de obligación que tienen las autoridades mexicanas para generar condiciones de igualdad que garanticen la efectiva participación de las mujeres.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

De ahí que no se comparta lo alegado por los recurrentes ni lo resuelto por la mayoría, en cuanto que el Congreso Local no estaba facultado para emitir una acción afirmativa al momento de convocar a elecciones extraordinarias en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, pues esa facultad se encuentra implícita dentro de la expresa que es, precisamente, la de establecer el punto de partida de los comicios extraordinarios, siempre que se actualice alguno de los supuestos para ellos, como en el caso lo fue la nulidad de una elección.

Lo anterior, además, porque tal como lo consideró la SRG, la implementación de medidas afirmativas no está reservada exclusiva o privativamente a las autoridades electorales administrativas formal y materialmente consideradas, sino que todo ente estadual está obligado a establecer, en el ámbito de sus competencias, medidas tendentes a la materialización de los principios y valores consagrados constitucionalmente, así como a colmar el mandato del Constituyente en materia de derechos humanos, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la CPEUM.

En ese sentido, si la paridad es un principio constitucionalmente tutelable, y un medio para lograr la igualdad sustantiva de hombres y mujeres no solo en la postulación a cargos de elección popular, sino también en la ocupación y desempeño de la función pública en todos los niveles de gobierno, incluidos aquellas funciones desempeñadas por quienes resultan electos por el voto de la ciudadanía, es claro que puede tutelarse mediante la implementación de una medida afirmativa emitida por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones, como en el caso aconteció con el Congreso Local, que es el facultado para convocar a elecciones extraordinarias.



En relación con ello, debe señalarse que al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1329/2021, se sostuvo que las obligaciones del Estado mexicano en el ámbito internacional, especialmente con diversos instrumentos como son, entre otras, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; las Conferencias Regionales sobre la Mujer y de la Comisión Económica, ambas de América Latina y el Caribe, en las que se suscribió el Consenso de Quito, **vinculan a todas las autoridades de cualquier ámbito**, a la implementación de medidas significativas para lograr la igualdad real y sustantiva mediante la conformación efectiva y paritaria de los órganos gubernamentales y colegiados, en vez de reducir la participación igualitaria de la mujer a la mera postulación política.

Además, en dicho precedente se destacó que la declaración de Atenas de 1992 reconoce que la igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones; el acceso de las mujeres con los mismos derechos formales que los hombres, entre ellos el de presentarse a elecciones en puestos elevados de la administración pública, reconociendo que un sistema democrático debe asegurar una participación igual de la ciudadanía en la vida pública y política.

De igual manera, se dijo que los artículos 4 y 6 de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer⁴¹, en relación con los diversos 1, 2, y 7, incisos a) y b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

⁴¹ Conocida como Convención de Belem do Pará

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

de Discriminación contra la Mujer⁴², prohíben la discriminación de las mujeres por el sólo hecho de serlo, a través del menoscabo, anulación o restricción del goce de sus derechos humanos y fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquiera otra.

De ahí que los Estados parte estén comprometidos a establecer políticas encaminadas a eliminar la discriminación en la vida política y pública en contra de la mujer, garantizando su participación en la formulación de políticas públicas gubernamentales, en su ejecución y en la ocupación y ejercicio de cargos públicos en todos los planos gubernamentales.

Se sostuvo en igual sentido, que el Consenso de Quito ha centrado el objetivo de la paridad en alcanzar la igualdad en el ejercicio de poder, en la toma de decisiones y en los mecanismos de participación y de representación social y política, como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. **Para lograrlo, el Estado mexicano se comprometió al establecimiento de medidas permanentes de acción, necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en el desempeño de los cargos públicos.**

Además, que en el Consenso de Brasilia se reafirmó que **la paridad es una condición determinante de la democracia, y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad. Su objeto es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política**, e incluso en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales.

⁴² Referida como CEDAW, por sus siglas en inglés.



Asimismo, se indicó que los numerales 21 y 101 del Consenso de Santo Domingo precisan que **la igualdad de género debe convertirse en un eje central y transversal de toda la acción del Estado, ya que es un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo participativo e inclusivo.**

Este Consenso establece, entre otras cuestiones, que **para garantizar la igualdad de género debería asegurarse el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado.**

Es así que del marco constituido por los instrumentos internacionales precitados, **se desprende claramente la obligación a las autoridades de adoptar todas las medidas necesarias y eficaces para garantizar el desempeño efectivo de los cargos públicos de las mujeres, lo que no se logra con la mera postulación a los cargos de poder público, sino con el aseguramiento de su acceso, en condiciones paritarias, de las funciones gubernamentales a las que aspiran y para las que fueron inscritas, así como en la toma de decisiones políticas.**

En ese sentido, se tiene plena convicción de que tales instrumentos jurídicos, de jerarquía constitucional, según lo previsto en el artículo 133 de la CPEUM, obligan a la implementación de medidas idóneas para garantizar el acceso

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

de las mujeres a los cargos de elección popular, y en este caso, distinto de lo alegado por los recurrentes, es claro que la medida afirmativa no solo tiene asidero jurídico, sino que el Congreso local, al ser una autoridad del Estado Mexicano, está obligado a establecer las medidas necesarias, en el ámbito de sus atribuciones, para garantizar el acceso de las mujeres al ejercicio del poder público, en condiciones de igualdad, por lo que, en principio, se tiene que la acción afirmativa cuestionada tiene cobertura jurídica en cuanto ve a su implementación.

Además, no debe pasarse por alto que antaño, esta Sala Superior acuñó un criterio en el cual se estableció que las entidades legislativas podrían ser consideradas como autoridades electorales desde una perspectiva material, cuando desplegaran actos propios de la materia comicial⁴³.

En ese sentido, podría decirse que la emisión de la convocatoria a elecciones extraordinarias es un acto formalmente legislativo, pero materialmente electoral, lo que debió tornar ineficaz la pretensión perseguida por los recurrentes con el alegato concerniente a que el Congreso Local carecía de facultades para implementar la medida afirmativa, pues al ser competente para convocar a elecciones extraordinarias, es consustancial a ello el que también lo esté para implementar aquellas acciones tendentes a la materialización de los postulados constitucionales en relación con el acceso paritario de las mujeres al ejercicio del poder político.

Lo anterior no supone de manera alguna la invasión de esferas competenciales conferidas a los OPLE's, pues al margen de

⁴³ Sobre esto, véase la jurisprudencia 19/2003, de rubro **NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. NO OPERA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, POR LA PRESENCIA DE SUS DIPUTADOS EN SESIONES DEL CONGRESO**, en la parte que dice *La Sala Superior ha sostenido el criterio de que los Congresos locales pueden emitir actos materialmente electorales y por tanto impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*



que, en el caso de las elecciones extraordinarias, existe una distribución competencial diseñada a partir de lo previsto en la Constitución y normativa electoral locales, lo cierto es que el OPLE del estado es quien, ordinariamente, ha emitido lineamientos u otro tipo de acciones tendentes a lograr la paridad en la postulación de candidaturas.

Sin embargo, esto se debe, primordialmente, a que es dicho ente administrativo local al que compete la organización de los procesos electorales ordinarios, en coordinación con el INE en términos de lo mandatado por el dispositivo 41 de la CPEUM, caso en el cual, el Congreso Local no tiene injerencia alguna, pues las facultades conferidas a éste únicamente pueden ejercerse en los casos que así se prevén en materia de elecciones extraordinarias, o como lo indican los recurrentes, mediante la promulgación de normas generales que, en su caso, puedan tener como finalidad el establecimiento de medidas tendentes a garantizar los mandamientos constitucionales en materia de principios y derechos humanos, como son la igualdad y la paridad.

Así, es claro que la acción afirmativa emprendida por el Congreso Local encuentra sustento, además, en la patente desigualdad que guardan las mujeres en relación de los hombres, en cuanto al ejercicio y desempeño de cargos edilicios de primer nivel en la entidad.

Aún cuando más adelante se abordará el estudio sobre si la acción afirmativa se ajusta a los parámetros necesarios para su validez, ello no constituye un obstáculo para señalar que las acciones afirmativas son, hoy en día, una de las vías más efectivas para que las mujeres puedan avanzar en el ejercicio pleno de sus prerrogativas, y superar la desigualdad a la que

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

por tantos años han estado sometidas.

En ese sentido, se trata de una herramienta útil y necesaria para consolidar materialmente el principio paritario en la conformación de todas las autoridades.

De hecho, se ha considerado que es obligación del Estado mexicano establecerlas, en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, esto es, para hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades, por lo que deben estar dirigidas en favor de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos⁴⁴.

Dicho de otra manera, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, para garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales, por lo que se decretan con el fin de propiciar un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar, además de que

⁴⁴ Ver la jurisprudencia 11/2015 de esta Sala Superior, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**.



responden al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado⁴⁵, que en este caso es el de las mujeres en el acceso a la administración pública municipal, específicamente a cargo de un ayuntamiento.

Es por ello que se haya sostenido reiteradamente el criterio consistente en que la paridad y las acciones afirmativas tienen entre sus principales finalidades: garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben aplicarse procurando su mayor beneficio, lo que exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres, pues ello podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de las normas y 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 concreto⁴⁶.

Por ello es que también se ha sostenido que toda autoridad administrativa electoral —*como en el caso lo sería el Congreso*

⁴⁵ Ver la jurisprudencia 30/2014 de esta Sala Superior, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

⁴⁶ Ver la jurisprudencia 11/2018 de esta Sala Superior, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.**

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Local, dada las facultades conferidas por el Constituyente estatal para convocar a elecciones extraordinarias—, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, tiene la facultad de adoptar las medidas que estime necesarias para hacer efectivo y concretar el principio de paridad de género, así como para desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas y reglas específicas en la materia⁴⁷.

Es por lo hasta aquí expuesto que en la tesis IX/2021, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS. PUEDEN COEXISTIR EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS, CUANDO BENEFICIEN A LAS MUJERES**, se consideró que las acciones afirmativas son medidas temporales que permiten acelerar la presencia, en los espacios públicos y de toma de decisiones, de quienes forman parte de sectores sociales subrepresentados o en situación de vulnerabilidad, aunado a que la paridad de género es un principio rector permanente que rige en la integración, entre otros, de los institutos y los tribunales electorales locales. Sin embargo, tanto las acciones afirmativas como el principio de paridad tienen como fin el logro de la igualdad sustantiva o de facto, por lo que, en determinados contextos, ambos pueden coexistir en cualquier escenario de integración de órganos colegiados, cuando beneficien a las mujeres y no se ponga en riesgo la integración paritaria de aquellos.

Además, cabe traer a cuenta la razón esencial de la

⁴⁷ Ver la jurisprudencia 9/2021 de esta Sala Superior, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD.**



jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por el Pleno de la SCJN, obligatoria para este Tribunal Electoral⁴⁸, de clave P./J. 11/2019 (10a.) y 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**, que en lo que atañe al caso, refiere que:

- De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones tendentes a la paridad de género, pudiendo existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas.
- Si bien la paridad de género coexiste necesariamente con otros principios constitucionales que deben ser respetados, como el de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad, es obligatorio para los estados garantizar que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder al ejercicio de los cargos públicos.

La propia SCJN ha señalado⁴⁹ que el contenido del principio de paridad de género consiste, al menos, en un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales y que tiene entre sus finalidades salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

⁴⁸ En términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁹ Véase acción de inconstitucionalidad 140/2020.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

La Primera Sala de ese Máximo Tribunal también ha dicho que el principio de paridad debe ser leído en concordancia con el principio de igualdad, respecto del cual ha distinguido sus modalidades conceptuales⁵⁰:

- A. La igualdad formal o de derecho, que 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.
- B. La igualdad sustantiva o de hecho, que 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 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.

Así, la igualdad sustantiva implica que las autoridades están obligadas a tomar las acciones necesarias a fin de remover las dificultades que obstaculicen el pleno ejercicio de los derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad, en este caso, de las mujeres que compiten por cargos de elección popular.

En ese contexto, se tiene que también es criterio del Máximo Tribunal Constitucional de la Nación que la conformación paritaria de los órganos plurales, como en el caso lo es el

⁵⁰ Véase Tesis: 1a./J. 126/2017 (10a.) de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**



Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, debe materializarse más allá de la sola postulación, en atención a las medidas establecidas para ese efecto, puesto que las entidades federativas deben adoptar acciones tendentes a lograr la paridad de género para que las mujeres tengan acceso al poder público en condiciones de igualdad con los hombres.

Esto, porque la paridad es un principio que coexiste con otros que de igual manera deben ser respetados, en la medida que todos son de cumplimiento obligatorio y, de manera puntual, debe garantizarse el acceso igualitario de mujeres y hombres al ejercicio del poder público, siendo que, en el caso de Jalisco, el género femenino está y ha estado destacadamente subrepresentado.

Por ende, el mandato de paridad entre los géneros y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad con los hombres, obliga a la adopción de medidas especiales de carácter temporal o el establecimiento de tratamientos preferenciales dirigidos a favorecer la materialización de una situación de igualdad material, que tiene fundamento en los artículos 4, numeral 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵¹; y 7, inciso c), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁵².

⁵¹ En el mencionado artículo se establece que: “la 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”.

⁵² El precepto convencional citado dispone lo siguiente: “los 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 [...]”.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

De este modo, la paridad implica el establecimiento de condiciones propicias para que el mayor número de mujeres integren los órganos de elección popular. A partir de esta perspectiva, cualquier medida que se adopte debe aplicarse a favor de las mujeres, porque 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, que es como, a consideración de este Pleno, lo hizo el Congreso Local.

Por ello, consideramos que la medida en cuestión no solo se basó en una mera facultad implícita derivada de la obligación de todo órgano estadual de velar por la preservación material de los principios constitucionales, anclada, por supuesto, a la diversa expresamente prevista para convocar a elecciones extraordinarias, pues como puede verse del propio decreto del que derivó la convocatoria primigeniamente controvertida, se coincide con el hecho de que incorporó una motivación reforzada para dar sustento a su decisión.

Esta forma de razonamiento de los actos de autoridad, en el caso concreto, se caracterizó en la medida que recuperó diversos elementos que tuvo por necesarios para la adopción de la medida decretada, para lo que justipreció, entre otros aspectos, los lineamientos emitidos por el OPLE para garantizar la paridad de géneros mediante bloques de competitividad, los que calificó de insuficientes para garantizar plenamente el principio de igualdad en el acceso de cargos de elección popular, connotadamente en los municipios con mayor densidad poblacional o más alta relevancia en la entidad, como lo es San Pedro Tlaquepaque, destacando que nueve de



los diez municipios con población mayor a los cien mil habitantes estarían gobernados por ayuntamientos encabezados por hombres, en tanto que el décimo municipio es aquél en que se celebrarán comicios extraordinarios debido a la nulidad de elección decretada por esta Sala Superior.

Asimismo, destacó que las mujeres han estado ampliamente subrepresentadas en el desempeño del primer cargo edilicio en la entidad, para lo que se valió de una serie de valores estadísticos que dibujan la poca presencia de las mujeres en dichas funciones municipales, lo que revelaba el deficiente impacto de la medida emprendida por el OPLE para el proceso ordinario 2020-2021, en el cual, incluso, hubo un retroceso respecto del anterior celebrado en 2017-2018, pues el número de presidentas municipales bajó de treinta a veinticinco, cuando la coherente funcionalidad de los esfuerzos administrativos para empujar la integración de las mujeres en dichos cargos municipales tendería a obtener un mayor número de ellas al frene de las administraciones municipales.

Finalmente, expuso que la medida decretada tenía la finalidad de eliminar toda forma de discriminación y exclusión histórica o estructural por razón del género, asegurando con ello que una mujer pudiera acceder al cargo edilicio en comento, en uno de los municipios de más alta relevancia en la demarcación jalisciense.

Para quienes suscribimos este voto, lo anterior supone el cumplimiento formal del principio de legalidad que todo acto de autoridad debe gozar, pues no solo se emitió por una autoridad competente, sino que expuso los fundamentos y razones que le llevaron a asumir esa determinación, lo que hizo mediante una motivación reforzada, en la medida que ello

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

podría llegar a incidir en los derechos fundamentales de las personas, por lo que se considera que —*sin prejuzgar sobre la validez de las razones que tuvo para ello, lo que se analizará más adelante*— el decreto en comento contiene los elementos necesarios para su subsistencia en abstracto, pues se hizo cargo de llevar a cabo un balance cuidadoso entre los elementos que consideró necesarios para su actuación, y los fines que perseguía con ello.

En ese sentido, son desacertados los alegatos planteados por los recurrentes, dirigidos a sustentar la supuesta invasión de esferas competenciales o la injerencia indebida del Congreso Local en la implementación de una medida afirmativa al momento de emitir la convocatoria a elecciones extraordinarias para San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, pues en el contexto de las facultades que le fueron conferidas en relación con las elecciones extraordinarias, no solo está facultado, sino que tiene la obligación de velar por la materialización de los principios constitucionales, entre ellos, el de paridad de género en la postulación y acceso al ejercicio del poder público. Además, como quedó demostrado, el decreto convocatorio y la acción afirmativa satisfacen las exigencias formales necesarias para la validez de un acto de autoridad. De ahí que lo sostenido en los escritos recursales, tendente a sustentar lo contrario, carecía de razón y sustento, por lo que debieron desestimarse.

2.2.2. La medida afirmativa no implicó un cambio de reglas en relación con las vigentes para el proceso electoral ordinario. Los planteamientos expresados en relación con esta temática debieron calificarse **INFUNDADOS**.

En el apartado anterior abordamos la temática de la



vinculación existente entre el proceso comicial ordinario y el extraordinario, la cual, en todo caso, se plantea a partir de lo regulado en las disposiciones estatales, al quedar para el ámbito local la configuración normativa concerniente a las elecciones extraordinarias, siempre que no se aparten de las bases constitucionalmente establecidas para cualesquiera de los comicios democráticos, en lo que resulten aplicables a esta modalidad excepcional de elegir autoridades.

Sobre esto, en el fallo SUP-REC-1867/2018 y acumulados, se sostuvo que la elección extraordinaria no supone una desvinculación de la ordinaria, pues en casos como el que nos concierne, implica la repetición de los comicios como consecuencia de la nulidad de la elección ordinaria. En ese sentido, el proceso extraordinario responde a la necesidad de repetir el proceso electoral a partir de irregularidades consideradas sustanciales, graves y determinantes para restar eficacia jurídica al ejercicio democrático ordinario.

Por ello es por lo que lo *extraordinario* de una elección no deriva en la imposibilidad de conservar los actos previamente celebrados con motivo de la ordinaria, pues, en un supuesto regular, supondría la preservación de aquellos que no hubieren sido afectados por el vicio que ocasionó su invalidez, salvo que la normativa estatal disponga otra cosa.

Es así que podría sostenerse que los comicios como los convocados para San Pedro Tlaquepaque no buscan modificar las condiciones de la competencia y sus resultados de manera estratégica para alcanzar una mayoría que legitime la formación de un gobierno, sino reproducir, en lo posible, las condiciones de la competencia anterior para garantizar que se respete el derecho al sufragio activo y pasivo, de forma tal que

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

la ciudadanía sufrague en condiciones similares, pero con las garantías necesarias para que se validen los resultados de la votación, y partidos y candidaturas puedan participar con las garantías de seguridad y equidad propias de una contienda democrática.

En ese sentido, los comicios extraordinarios tienen una naturaleza restitutiva frente a la afectación al principio de autenticidad del sufragio o a la existencia de condiciones que generaron incertidumbre sobre su resultado; por tanto, buscan proteger la voluntad de la ciudadanía que no pudo conservarse en atención a las irregularidades que ocasionaron la nulidad.

Así, las condiciones para la celebración de una elección extraordinaria y el alcance de los derechos de los partidos políticos y de las candidaturas participantes dependerá de la configuración legislativa que se establezca para garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, al igual que otros factores que, de alguna manera, puedan incidir en la forma en que se lleven a cabo los comicios extraordinarios, aunque ello no implique, necesariamente, la transformación o el abandono de las bases previamente establecidas para la celebración de los comicios ordinarios.

A partir de lo anterior, se considera que no debió concederse razón a los recurrentes cuando alegaron que la sola implementación de una medida afirmativa implica la transgresión a los parámetros definidos por el legislador jalisciense en el artículo 33, párrafo 1, del Código Electoral de dicha entidad federativa, pues de manea alguna, el establecimiento de medidas transitorias dirigidas a materializar un principio constitucional, puede considerarse como una



alteración sustancial a las reglas de los procesos electorales, por lo que no constituyen una afectación al principio de certeza, ni tampoco a la restricción prevista en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM.

Sobre estos aspectos, al resolver el SUP-RAP-121/2020 y acumulados, así como el diverso SUP-RAP-726/2017, se sostuvo que la implementación de medidas afirmativas tendentes a lograr el resarcimiento de los derechos de los grupos tradicionalmente subrepresentados, constituye una instrumentación accesoria y temporal, que de manera alguna se traduce en una modificación legal fundamental, ni afecta el principio de certeza en los términos alegados por los ahora recurrentes⁵³.

En ese sentido, es jurídicamente válido establecer medidas provisionales tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas tradicionalmente colocadas en situación de desventaja, lo que bien puede hacerse mediante la implementación de lineamientos, acciones afirmativas o previsión de cláusulas tendentes a lograr la materialización de un principio constitucional, entre otros medios para alcanzar el fin en comento, sin que ello suponga o se traduzca en una modificación sustancial de las normas electorales o a los presupuestos establecidos con la debida anticipación, ni la afectación a los principios de certeza y equidad en la contienda.

2.2.2. La acción afirmativa supera el test de proporcionalidad y, en esa medida, no resulta discriminatoria ni supone una

⁵³ Resulta aplicable, en lo conducente, lo señalado en la tesis LXXVIII/2016, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.**

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

afectación a los principios y derechos que alegan los recurrentes. Finalmente, consideramos la acción afirmativa está ajustada a Derecho en cuanto se trata de una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto y, en esa medida, no representa una afectación injustificada ni irracional de los principios y derechos cuya afectación alegan los recurrentes, por lo que no debió concedérseles la razón.

Al margen de lo resuelto por la SRG y el Tribunal Electoral Local en cuanto a este tema, y de lo sostenido por la mayoría, consideramos que la acción afirmativa supera el test de proporcionalidad a que refieren los recurrentes, por lo siguiente:

En nuestra consideración, la acción afirmativa **persiguió un fin constitucionalmente válido**, debido a que la paridad de género, como principio contemplado constitucional y convencionalmente, y como medio para lograr la igualdad sustantiva no solo en la postulación, sino en el acceso de las mujeres al poder público en todos los niveles, según se dijo al responder el agravio analizado en el punto anterior, se traduce en la posibilidad de garantizar que una mujer ocupe la presidencia municipal de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, máxime si se atiende al contexto de subrepresentación femenina que impera en el estado, y de manera particular en los diez municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, así como en aquellas demarcaciones municipales de mayor relevancia, dentro de las que se encuentra el ya indicado.

En esa medida, la determinación inicialmente controvertida **constituyó una medida idónea**, pues de la mano con lo anterior, se trata de una acción dirigida a compensar la subrepresentación de las mujeres en el ejercicio del poder



público en todos los niveles de gobierno, específicamente en aquellos de mayor nivel como podría tratarse de la Presidencia Municipal de un Ayuntamiento, el cual, como ya se señaló, es de los considerados como de mayor importancia y relevancia en el estado de Jalisco, en que los demás están encabezados por alcaldes hombres, por lo que con la acción implementada por el Congreso se busca remediar el desequilibrio de los géneros en dichos cargos públicos de elección popular.

Además, la acción afirmativa **fue necesaria**, objetiva y razonable, pues además de que busca garantizar el acceso de las mujeres al ejercicio del poder público, atendiendo al esquema de subrepresentación histórica y particularmente imperante en la entidad, no impide que se puedan postularse hombres en las candidaturas restantes de la planilla que registren los partidos contendientes, en particular los recurrentes, debido a que, precisamente, la intervención cuestionada reservó sólo un espacio —*el de mayor importancia dentro de la estructura municipal*— para ser ocupado por mujeres, por lo que en las posiciones restantes se podrán postular hombres, en la medida que se cumpla el principio de paridad vertical; sin que se advierta la afectación al derecho del voto activo de la ciudadanía, pues queda preservado su derecho a votar el día de la jornada electoral, por las candidaturas de su preferencia.

Por otra parte, cobra especial relevancia para este elemento, la palpable y evidente subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos de elección popular, no solo en el entorno jalisciense, sino a nivel nacional, pues en México, para el año 2018, solo el 21.6% de los ayuntamientos del país estaba

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

presidido por mujeres⁵⁴, en tanto que, para 2016, el porcentaje de alcaldesas fue de apenas el 14%, lo que pone de relieve que, en ambos casos, la representación política de las mujeres en dichos cargos electivos está muy por debajo de una condición paritaria.

Así, se coincide con los pronunciamientos de las instancias regional y local en cuanto que el Congreso Local, al emitir la convocatoria, consideró necesario implementar una medida afirmativa, lo que justificó a partir de una motivación reforzada, basada en elementos contundentes a partir de los cuales expresó, entre otros aspectos, que los lineamientos y la intervención llevada a cabo por el OPLE para el proceso electoral ordinario 2020-2021, tendente a buscar una mayor representatividad de las mujeres en los cargos públicos, había sido insuficiente.

Esto porque, como ya lo señalamos, de los diez municipios que conforman la zona metropolitana de Guadalajara, integrados por —entre los que se encuentra San Pedro Tlaquepaque—, nueve de sus ayuntamientos están presididos por hombres, en tanto que el décimo municipio es, precisamente, aquél en que se anuló la elección⁵⁵, por lo que, en la actualidad, ninguna de las municipalidades en comento está es presidido por alguna mujer, lo que pone de manifiesto la importancia y trascendencia de la medida tomada por el Congreso Local, a fin de garantizar y hacer efectivo el derecho de las mujeres para acceder a todos los niveles de la función pública.

Además, del anexo a los Lineamientos para garantizar el

⁵⁴ Visto en <<https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>>

⁵⁵ Que actualmente está presidido por un hombre, pues debido a la nulidad de la elección, el Congreso Local designó a un Concejo Municipal, en el cual, el Concejal Presidente es hombre.



principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de las personas indígenas y jóvenes, en la postulación de candidaturas a Municipales en el proceso electoral concurrente 2020-2021 en Jalisco⁵⁶, emitidos por el OPLE, es posible advertir cuáles son los diez municipios con mayor población en dicha entidad, ubicándose Tlaquepaque en el tercer lugar.

Pues bien, viendo esto a la luz de lo que señaló el Congreso Local en el decreto⁵⁷ por el que emitió la convocatoria en comento, destaca que los ayuntamientos de nueve de esos diez municipios de más alto nivel poblacional, también están presididos por hombres, en el entendido que el décimo municipio es el de San Pedro Tlaquepaque.

Ahora, no debe dejarse de lado que la finalidad de los lineamientos y, en general, de toda acción afirmativa, no se agota ni se alcanza con la postulación de las candidaturas, pues como ya se abordó en otro apartado de este voto, el objetivo es lograr que las mujeres accedan al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad que con los hombres, sin dejar de lado que esto también puede y debe propiciarse a través de medidas compensatorias como la decretada por el Congreso Local.

En ese sentido, es claro que el objetivo último de los lineamientos expedidos por el OPLE no fue alcanzado, pues si bien se logró la postulación paritaria de las mujeres en las distintas planillas inscritas para gobernar los ciento veinticinco municipios de la entidad, lo cierto es que aquellas encabezadas por mujeres

⁵⁶ Consultables en <<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-12-27/03-iepc-acg-083-2020yanexos.pdf>>.

⁵⁷ Visible a fojas 49 del cuaderno accesorio único, del expediente SG-JRC-327/2021, glosado a autos de la reconsideración principal.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

alcanzaron el triunfo en solo el veinte por ciento de los municipios⁵⁸, a saber: Amacueca, Arandas, Atengo, Atenguillo, Atoyac, Hostotipaquillo, Huejúcar, Huejuquilla el Alto, Mixtlán, San Cristóbal de la Barranca, San Julián, San Marcos, San Martín de Bolaños, San Sebastián del Oeste, Santa María de los Ángeles, Santa María del Oro, Talpa de Allende, Tolimán, Totatiche, Tuxpan, Unión de San Antonio, Unión de Tula, Villa Purificación, Yahualica de González Gallo y Zacoalco de Torres, los cuales están comprendidos dentro del bloque de municipios con menos de cien mil habitantes.

Esto se traduce en que, según las cifras poblacionales recuperadas del anexo al acuerdo IEPC-ACG-067/2020, emitido por el OPLE⁵⁹ para conformar los bloques a que se hizo referencia, solo el cuatro por ciento de la población jalisciense cuenta con un ayuntamiento encabezado por mujeres, en tanto que el noventa y seis por ciento restante reside en municipios cuyo gobierno está encabezado por un hombre.

En esos términos, la medida afirmativa tendría como consecuencia que el porcentaje de la población jalisciense gobernada por mujeres, ascendería a casi trece por ciento, aunque nominalmente representaría un punto porcentual más si tomamos en cuenta el número de ayuntamientos con que cuenta la entidad.

Esto pone de manifiesto la relevancia, importancia y trascendencia de la medida, pero más aún, la necesidad de su establecimiento, pues la paridad no solo se debe buscar en la postulación, sino también en el acceso de las mujeres al

⁵⁸ Sin tomar en cuenta a San Pedro Tlaquepaque, pues la elección fue anulada.

⁵⁹ Consultable en <<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-10-20-iv.pdf>>. Dicho acuerdo fue modificado por el diverso IEPC-ACG-083/2020, en acatamiento a la sentencia SG-JDC-175/2020 y acumulados, pero se consulta solo para fines estadísticos e informativos.



ejercicio del poder público y, en esa medida, a lograr que ellas cuenten con condiciones reales que les permitan no solo postularse ni eventualmente acceder a igual número de cargos, sino que a los que accedan representen, en todos los niveles, condiciones igualitarias con los hombres, de lo que se sigue que también resulta relevante propiciar las condiciones necesarias para que puedan ejercer la función gubernamental respecto de porciones poblacionales similares a las de los hombres.

De esa manera, si bien la medida afirmativa representa sólo un ayuntamiento más, la relevancia del mismo y su densidad poblacional implica que prácticamente se triplicará la cifra de jaliscienses actualmente gobernados por administraciones municipales encabezadas por mujeres.

En otra dimensión, la medida también se ajusta al parámetro de necesidad, en el sentido de que, tradicionalmente, los ayuntamientos jaliscienses han estado escasamente encabezados por mujeres.

El Congreso Local da cuenta de que, en el actual proceso electoral, hubo un decremento en el número de ayuntamientos encabezados por mujeres, pues sin contar Tlaquepaque, sólo 25 municipalidades cuentan con cabildos con dichas características, en tanto que, en el proceso electoral anterior, Jalisco contó con treinta presidentas municipales, en tanto que, para procesos electorales previos, las cifras fueron aún más bajas⁶⁰, tal como se puede ver enseguida:

- a) En 2003, 6 ayuntamientos, correspondientes a Atemajac de Brizuela, El Salto, Jilotlán de los Dolores, Tala, Teocaltiche y Tomatlán fueron presididos por mujeres.

⁶⁰ Recuperado de <<http://observatorioppm-jalisco.gob.mx/presidencias-municipales/sabes-quienes-fw/>>.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

- b) En 2006: 2 ayuntamientos, los de Atemajac de Brizuela y Tomatlán.
- c) En 2009: 8 ayuntamientos, correspondientes a Atengo, Atenguillo, Concepción de Buenos Aires, Ejutla, Jilotlán de los Dolores, Magdalena, Tepatitlán de Morelos y Teocaltiche.
- d) En 2012: 8 municipios: Atemajac de Brizuela, Cuquío, Guachinango, Jesús María, San Martín Hidalgo, Santa María del Oro, San Sebastián del Oeste y Tenamaxtlán;
- e) En 2015: 5 ayuntamientos, de Atemajac de Brizuela, Magdalena, Pihuamo, San Pedro Tlaquepaque y Talpa de Allende; y
- f) En 2018 30 ayuntamientos, de Amacueca, Arandas, Atengo, Atenguillo, Atoyac, Chimaltitán, Chiquilistlán, Gómez Farías, El Grullo, Hostotipaquillo, Huejúcar, Jilotlán de los Dolores, Juanacatlán, Magdalena, Mascota, Mexxicacán, Mixtlán, San Cristóbal de la Barranca, San Diego de Alejandría, San Juanito de Escobedo, San Martín de Bolaños, Tapalpa, Tenamaxtlán, Tepatitlán de Morelos, San Pedro Tlaquepaque, Santa María del Oro, Unión de Tula, Valle de Guadalupe, Villa Hidalgo, y Zapotitlán de Vadillo.

En relación con la participación de las mujeres en los referidos procesos electorales, y a partir de los datos obtenidos del sitio oficial del OPLE, los que se invocan como hechos notorios en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, se tiene que, para los **comicios del año 2012**, postularon para los distintos cargos municipales un total de 3,396 mujeres, de las cuales solo resultaron electas el 15.34%, esto es, solo 523, destacando que hubo apenas 47 mujeres candidatas a las distintas presidencias municipales, es decir, contendieron solo para el 37.6% de los ayuntamientos jaliscienses.

Respecto del **proceso local 2015**, las mujeres obtuvieron el



triunfo en el 4% de las presidencias municipales de la entidad. En ese sentido, si bien la reforma constitucional en materia electoral de 2014 trajo consigo un connotado incremento en la postulación de candidatas a regidurías, fue reducido el número de mujeres postuladas para las presidencias municipales. Además, en ese proceso electoral, Jalisco fue uno de los estados con menor porcentaje de presidentas municipales, apenas por encima de Campeche —*que no tuvo ninguna*—, Coahuila con el 2.63% y Michoacán con el 3.54%.

En ese proceso local, destacó que se postularon hombres en el 91.3% de las candidaturas a presidencias municipales, y solo 8.7% fueron candidatas, además de que el número de presidencias municipales ocupadas por mujeres se redujo en relación con el proceso de 2012, siendo que el 40% de las sindicaturas, así como el 40.7% de las regidurías también estuvo ocupada por mujeres, esto es, en una cifra lejana a la paridad, y de representatividad ínfima para el cargo de presidentas municipales.

En cuanto al **proceso local 2018**, destaca que el OPLE aprobó lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas para, entre otros cargos, presidencias municipales, regidurías y sindicaturas, en los que debía observarse el principio de paridad horizontal integrando una postulación equivalente de mujeres y hombres en la totalidad de las planillas presentadas por los partidos y coaliciones.

No obstante, de las 653 postulaciones a presidencias municipales, se inscribieron a 291 mujeres, representando el **45.26%**, en tanto que el **54.74%** de las candidaturas se ocuparon por hombres, por lo que **no se materializó** el mandato

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

constitucional de paridad de género.

Si bien en ese proceso, que es en el que un número mayor de mujeres han ocupado presidencias municipales en la entidad, lo cierto es que, de acuerdo con el criterio de **importancia de los municipios**, a partir de su tamaño y densidad poblacional, se tiene que en aquellos con pocos residentes es donde hubo mayor número de candidaturas para las mujeres. Lo anterior se afirma, porque en aquellas demarcaciones con menos de 25,000 pobladores, se postularon el 74% de las mujeres candidatas en la entidad, en tanto que en los municipios que tenían hasta 50,000 habitantes, pero más de 25,000, se inscribió al 12% de las candidatas estatales, y el 14% restante en los municipios con mayor población y relevancia, en el entendido que los hombres obtuvieron candidaturas en relación con el nivel de importancia de las municipalidades, esto es: a mayor relevancia, más espacios reservados para ellos, lo que evidencia un patrón claro de segregación en perjuicio de las mujeres, para intentar colmar una acción afirmativa mediante su postulación diferenciada en atención al nivel de importancia de las demarcaciones en comento, tales como los que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Esto refleja que aun cuando hubo mayor participación de las mujeres a nivel de candidaturas, los resultados del proceso electoral apuntan que los partidos políticos **excluyeron a las mujeres** de contender en los municipios de la referida zona conurbada, así como los más grandes o considerados importantes por su derrama económica, población y extensión territorial. Los llamados **bloques de competitividad**, que en teoría debían garantizar que los partidos no registraran a las mujeres solo en municipios perdedores, no facilitó el acceso a las mujeres a cargos de elección popular.



A partir de los resultados del proceso electoral 2018, de un total de 125 municipios, sólo **30** fueron gobernados por mujeres, lo que representa el **25%** del total. De ellos, una mujer obtuvo el triunfo en uno de los municipios de más alto nivel competitivo: San Pedro Tlaquepaque. Los restantes municipios presididos por mujeres contaban con recursos limitados y padecían rezagos sociales importantes, entre otros aspectos que dificultaban su gobernanza.

Ahora bien, en el **proceso electoral ordinario 2021**, el Congreso Local se **integró mayoritariamente por mujeres** con el 65% de diputadas, esto es, 24 mujeres legisladoras frente a 14 diputados.

Sin embargo, ese efecto no se reflejó a **nivel municipal**, pues hubo un **retroceso** significativo, ya que **sólo 25 mujeres** fueron electas **presidentas municipales** (excluyendo la elección que se anuló en Tlaquepaque).

Esto reduce significativamente la representación política de las mujeres como líderes de los ayuntamientos con respecto del proceso electoral anterior, además de que nuevamente se observó el fenómeno tendente a postularlas para los municipios más pequeños y con menores recursos, sin dejar de mencionar que dentro de los 10 municipios ubicados en el primer bloque de competitividad, solo en Tlaquepaque se obtuvo el triunfo por una mujer, elección que fue anulada por esta Sala Superior.

En otro contexto, Jalisco cuenta con una de las cifras más bajas de presidentas municipales a nivel nacional, pues se ubica en el séptimo sitio de entre las 32 entidades federativas. Pero esta subrepresentación femenina no se agota con los cargos

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

edilicios, pues también se encuentran segregadas en otros cargos de decisión, como son órganos autónomos, organismos descentralizados y Secretarías del Gobierno Estatal.

En ese sentido, y volviendo al estado de la cuestión en el contexto actual correlativo a los municipios gobernados por ayuntamientos encabezados por mujeres, aun cuando no puede hablarse de que exista una progresión consistente en la representación política de las mujeres, entratándose de posiciones cupulares de las administraciones municipales en Jalisco, es claro que si hubo un avance relevante entre los electos en 2015 y los conformados para 2018, aunque hubo un retroceso en el proceso electoral 2021.

Además, es de verse que si se tiene en cuenta que de los municipios contemplados dentro del bloque de competitividad con población de más de 100,000 habitantes, dentro de los que se encuentran El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Tepatitlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande, los únicos que han contado con presidentas municipales son:

- a) El Salto en 2003;
- b) Tepatitlán de Morelos en 2009 y 2018; y
- c) San Pedro Tlaquepaque en 2015 y 2018, además de la elección anulada.

Cabe destacar que esos municipios pertenecen a la Zona Metropolitana de Guadalajara⁶¹, conformada por Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, por lo que es factible sostener que,

⁶¹ Según información consultada el veintinueve de octubre, en el sitio oficial del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, en <<https://www.imeplan.mx/en/ciudad>>.



en el resto, ninguno ha contado con una presidenta municipal al menos de 2003 a la fecha.

Las cifras a que se hizo referencia ponen de manifiesto que las medidas afirmativas impulsadas en la entidad federativa no han tenido una trascendencia connotada, pues si bien se ha logrado que las mujeres tengan mayor acceso al ejercicio del poder, todavía está lejos de hablar de una proporción paritaria, lo que evidentemente se contrapone con las finalidades que plantean las acciones como la cuestionada, máxime en el contexto de las reformas constitucionales y legales impulsadas en los últimos años, en el sentido de garantizar la paridad en todos los cargos públicos, incluidos los de elección popular, en el entendido que ello implica la previsión de medidas idóneas para que las mujeres accedan al poder político.

En efecto, la reforma constitucional de dos mil catorce en materia político-electoral previó a la paridad de género como un principio constitucional, específicamente en el artículo 41 de la CPEUM, sin dejar de lado la decretada en dos mil diecinueve, denominada como *paridad en todo*, que se tradujo en la garantía de que todos los órganos de gobierno, incluidos los autónomos, estén compuestos de forma paritaria.

En ese sentido, si la paridad implica el establecimiento de condiciones propicias para que el mayor número de mujeres integren los órganos de elección popular, en el entendido de que la paridad no es un techo o un límite, sino apenas una base o un punto de partida, es por ello que el escenario dibujado anteriormente, en el contexto del estado de Jalisco, hacía por demás necesaria la implementación de una medida que garantizara condiciones propicias para asegurar que las mujeres accedieran a un número mayor de cargos de elección

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

popular, máxime cuando se trata de uno de los municipios más altamente poblados y de mayor relevancia en el estado.

Así, si se toma en cuenta que cualquier medida que se adopte debe interpretarse a favor de las mujeres, porque está dirigida al desmantelamiento de la exclusión de la que han sido objeto, en términos de lo sustentado en la jurisprudencia 11/2018 de esta Sala Superior, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES**, es entonces que la medida encuentra justificación en el sentido de que se busca hacer efectivo el principio de paridad de género en la ocupación de cargos públicos, lo que va de la mano con la finalidad del reconocimiento constitucional de esta figura protectora de los derechos de las mujeres.

Por ello, se considera que la medida cuestionada se inscribe en un intento por ir más allá del mero establecimiento de acciones tendentes a la postulación, pues no solo se debe buscar la postulación igualitaria de candidaturas, sino hacer posible el ascenso de las mujeres al ejercicio del poder público en igualdad de derechos, lo que eventualmente podría conseguirse con iniciativas que vayan en el sentido de aquella diseñada por el Congreso Local de Jalisco, o bien, alguna otra tendente al aseguramiento de que las mujeres puedan realmente gobernar en cada uno de los espacios de poder, eliminando todas las barreras que lo impidan.

Finalmente, consideramos que la medida también responde al criterio de necesidad en cuanto que su implementación se gestó en el momento oportuno para ello, pues fue al momento de la emisión de la convocatoria que el Congreso Local ya tenía conocimiento sobre los resultados definitivos de las



elecciones ordinarias, lo que hizo patente la notoria subrepresentación de las mujeres, siendo aún más visible a partir de que resultaron electas menos presidentas municipales que en los comicios de 2018, destacando que ninguna ocupó alguna de las alcaldías correspondientes al primer bloque de competitividad establecido por el OPLE en los lineamientos referidos en este voto disidente.

Esto puso de manifiesto la ineficacia de tales directrices, pues a pesar de que mandataban la postulación paritaria de candidaturas atendiendo a los bloques de competitividad, dicha medida no se vio reflejada en la ocupación femenina de las presidencias municipales, pues a pesar de ello, hubo un notable retroceso en su porcentaje de representación política a nivel municipal.

Por ello, y ante lo insuficiente de los lineamientos diseñados para el proceso ordinario, es que el Congreso Local advirtió la necesidad de decretar la acción afirmativa al momento de convocar a elecciones para San Pedro Tlaquepaque, pues con ello se aseguró de establecer una directriz para aliviar la desigualdad de las mujeres en el acceso y desempeño de los primeros cargos edilicios, lo que, además, abonó al principio de certeza, pues ello permitió que desde ese punto se conocieran las reglas para la postulación de candidaturas a la presidencia municipal indicada.

Pasando a otro punto, la acción afirmativa es **proporcional en sentido estricto**, porque si bien es cierto que la intervención pudiera constituir una incidencia en el derecho particular del ciudadano recurrente, la posible afectación a su derecho es menor al beneficio que se obtiene mediante el establecimiento de medidas tendentes a la materialización efectiva del

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

principio de paridad en el acceso y desempeño del poder público en favor de las mujeres, sobre todo si se tiene en cuenta que ninguno de los municipios jaliscienses de mayor relevancia está actualmente presidido por mujeres, aunado a que el contexto imperante en el estado refleja que solo una quinta parte de los ayuntamientos está encabezado por mujeres, cuestión que dista mucho de un esquema paritario en cuanto al acceso y ejercicio efectivo del poder público.

Además, la medida no supone una restricción desproporcional, pues como ya se dijo, podrán postularse hombres para el resto de las candidaturas presentes en la planilla respectiva, por lo que tampoco representa una restricción absoluta dirigida a impedir el derecho de los recurrentes a ser postulado para un cargo municipal de elección popular en la elección extraordinaria, ni para la inscripción de las planillas correspondientes, según resulte en cada caso.

De ahí que los planteamientos abordados en este apartado, debieron calificarse **INFUNDADOS**.

Finalmente, eran de calificarse **INOPERANTES** los alegatos de los recurrentes en cuanto que la acción afirmativa encerraba una sanción a sus derechos, pues reiteraban los ya expresados en instancias anteriores, sin que estuvieran dirigidos a confrontar las razones dadas por la responsable.

2.2.3. Razonamientos en relación con el método de estudio de la controversia bajo las directrices de la PeG, y el posible impacto diferenciado que habría tenido la postura de los recurrentes.

En el contexto antelado, referido al análisis de los planteamientos formulados por los recurrentes, y atendiendo a



que el caso debió analizarse a partir de los parámetros que marca el estudio de casos en los que se involucran temas que pudieran redundar en una afectación de los derechos de las mujeres, se considera necesario señalar lo siguiente.

Antes se razonó sobre la necesidad y pertinencia de analizar conforme con los lineamientos precisados por la SCJN en el Protocolo para Juzgar con PeG.

Ello implicaba el deber de destacar que la finalidad perseguida por los recurrentes entrañaba —*lo que finalmente fue obsequiado por la mayoría*— el desmantelamiento de una medida tomada por el Congreso Local para hacer posible materialmente el mayor acceso de las mujeres a los cargos públicos de elección popular, sin tener en cuenta que las decisiones como la cuestionada primigeniamente constituyen una de las vías para que las mujeres cuenten con garantías plenas que les aseguren la concreción de sus derechos.

Dichos esfuerzos litigiosos debieron someterse a un escrutinio estricto que permitiera valorar, más allá de las meras posiciones procesales asumidas por los impugnantes, velar por la vigencia de los derechos de las mujeres que quedarán a merced de la litis resuelta.

En palabras de la SCJN, “el derecho que ha dado sustento a la necesidad de incorporar este método de análisis para los casos en los que el género se configura como un factor determinante en la toma de decisiones, ha sido el de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y sin discriminación, el cual permite tutelar y hacer efectivos el resto de derechos a favor de las personas, tales como el derecho a la igualdad y la no discriminación, el de las mujeres a una vida libre de violencia,

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

entre otros"⁶².

Ello implica, entre otros aspectos, el deber de interpretar las normas aplicables al caso, a fin de evitar una violación al derecho de igualdad, al introducir o permitir la incorporación de impactos diferenciados por razón del género, debiendo preferirse, en todo caso, una interpretación que elimine la posible discriminación de las mujeres.

En ese marco, la litis en este caso estaba dirigida a restar efectos jurídicos a la acción afirmativa decretada por el Congreso Local para garantizar el acceso de las mujeres al cargo de presidenta municipal en uno de los municipios más altamente poblados y de mayor relevancia en la demarcación jalisciense.

Por ello, al ser las acciones afirmativas una vía para que las mujeres accedan a la participación política y a la ocupación de cargos públicos de elección popular, es que la convocatoria en la forma que fue decretada debió verse como un área de oportunidad, que hiciera posible materialmente la consolidación democrática en favor de las mujeres, pues con ello se asegura su participación real y efectiva en todos los niveles del poder público, y no solo en aquellos que representen funciones de poca relevancia o que hayan sido tradicionalmente conferidos por los hombres a través de prácticas discriminatorias que terminan por relegarlas.

En ese contexto, la relevancia de la acción implementada por el legislativo estatal emanaba del reconocimiento del principio y derecho de igualdad de que gozan las mujeres para

⁶² Ver página 120 del Protocolo para juzgar con PeG, recuperado de <<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>>.



desempeñarse en cualquiera de las funciones públicas que decidan, en el entendido que son acreedoras de la prerrogativa de ocupar cargos políticos, gubernamentales y representativos de los más altos niveles, los que usualmente han sido reservados a la hegemonía masculina.

Por ello es que la concesión del derecho pretendido por los recurrentes se tradujo en un desconocimiento de ese derecho con el que contaban las mujeres para acceder en condiciones de igualdad al poder público, lo que de suyo dificultará, sino es que hará nugatorio los esfuerzos emprendidos por la autoridad competente para generar las condiciones adecuadas que hicieran posible el acceso efectivo de las mujeres a una presidencia municipal dentro del primer bloque de competitividad diseñado por el OPLE para el proceso electoral ordinario.

En esa medida, la pretensión de los recurrentes siempre estuvo encaminada a obtener la posibilidad de que los hombres pudieran contender por la presidencia municipal de San Pedro Tlaquepaque, lo que en nuestro concepto entrañó un elemento sensible al género pues, en los hechos, se implementó un supuesto aparentemente igualitario equivalente a la concreción de una categoría sospechosa basada en la diferencia de los sexos y no a partir de la pugna neutral de un derecho por quienes se consideran ser sus titulares.

Por ello, haber analizado el caso sin incorporar la PeG, generó un impacto diferenciado en perjuicio de las mujeres, pues no obstante que en el proceso ordinario, hombres y mujeres contendieron en igualdad de condiciones para la elección de los diez municipios pertenecientes al primer bloque de competitividad y mayormente poblados en la entidad, ninguna

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

obtuvo el triunfo en dichas demarcaciones, salvo en la elección que también fue anulada por la mayoría.

Lo anterior pone de relieve un desequilibrio fáctico que se tradujo en un factor de discriminación y desventaja de las mujeres por razones vinculadas con el género, pues a pesar de las acciones implementadas en la fase ordinaria de los comicios estatales, no fue posible que ellas accedieran en condiciones de igualdad al ejercicio de poder público a nivel municipal, lo que hace por demás visible la necesidad de que, en la elección extraordinaria de San Pedro Tlaquepaque, postulen de manera exclusiva para el primer cargo edilicio.

Lo anterior no obsta para recalcar que las acciones afirmativas como la implementada por el Congreso Local y revocada por la mayoría, constituyen medidas temporales, necesarias para revertir la marcada y añeja subrepresentación de las mujeres en la vida política de la comunidad, entendida esta en las dimensiones municipales, estatales, federales y nacionales, medida que, en el caso de Jalisco, encuentra justificación en el hecho de que se ha caracterizado por contar con una muy baja representación política de mujeres al frente de los ayuntamientos, sin dejar de lado que a partir de la implementación de estrategias públicas encaminadas a generar condiciones que propicien su desempeño en las funciones públicas, se ha logrado su participación efectiva en otras posiciones dentro de los propios ayuntamientos, o incluso en el propio Congreso Local.

Lo anterior no obsta para precisar que si bien, a nivel nacional, el porcentaje de presidentas municipales alcanzó, en dos mil dieciséis, una de las cifras más altas, de alrededor del 14%, esa proporción sigue siendo por demás distante de una perspectiva



paritaria, pues la única entidad que ha logrado alcanzar una ocupación paritaria de las alcaldías es la Ciudad de México, en las restantes porciones geográficas del país, el promedio de mujeres alcaldesas sigue quedando muy por debajo del 50%, destacando una ocupación generalizada en municipios de poca trascendencia y escasa población.

Por lo expuesto es que quienes suscribimos esta postura disidente, patentizamos nuestro compromiso de juzgar con PeG todos aquellos casos en que la litis implique la evaluación sobre la vigencia de los derechos de las mujeres, lo cual de ninguna forma puede ni debe ser visto como una discriminación en detrimento de los que puedan alegar los hombres, pues en casos como el que nos ocupa, en que se cuestiona la validez y pertinencia de una acción afirmativa tendente a lograr la paridad, no se admite la pretensión encaminada a sustentar una posible vulneración a los derechos de los hombres sobre la base de una supuesta discriminación o un intento por colocarlos en desventaja en relación con el género femenino, ya que, precisamente, el establecimiento de este trato diferenciado persigue el objeto de revertir la desigualdad existente, compensando los derechos del grupo poblacional en desventaja, limitando aquellos correspondientes al aventajado⁶³.

2.2.4. Inoperancia de los restantes agravios.

Los restantes agravios debieron calificarse como **INOPERANTES**, por entrañar aspectos formales vinculados con el dictado de la sentencia recurrida, que no trascienden a la validez de la convocatoria, además de ser de mera legalidad.

⁶³ Sobre esto último, ver la jurisprudencia 3/2019 de esta Sala Superior, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

Varios de los planteamientos expuestos por los recurrentes estaban encaminados a evidenciar temas que involucraban aspectos formales en el dictado de la sentencia de SRG, los que, aún en el supuesto de que pudieran atenderse en esta vía excepcional y resultaren fundados, en nada variaría lo ya determinado por esta Sala Superior en relación con la validez de la convocatoria y la acción afirmativa decretadas.

Además, se ha sostenido que la reconsideración sólo admite la revisión de cuestiones propiamente constitucionales o convencionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, agravios sobre argumentos de mera legalidad, deben desestimarse por inoperantes.

Es orientador el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 96/99 de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON EN AMPARO DIRECTO SI PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL RESPECTO DE LA CUAL, SI SE TRATARA DE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SE ACTUALIZARÍA ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA**, en la que estableció que, si respecto del precepto reclamado se actualiza alguna de las hipótesis que, si se tratare de un juicio de amparo indirecto, determinaría la improcedencia del juicio en su contra y el sobreseimiento respectivo, tratándose de un juicio de amparo directo, al no señalarse como acto reclamado tal norma general, el pronunciamiento del órgano que conozca del amparo debe hacerse únicamente en la parte considerativa de la sentencia, declarando la inoperancia de los conceptos de violación respectivos, pues ante la imposibilidad de examinar el precepto legal impugnado, resultarían ineficaces para conceder el amparo al quejoso.



En efecto, el medio de impugnación analizado es de carácter especial y en esta instancia deben examinarse las cuestiones propiamente constitucionales y no argumentos de mera legalidad, ya que el recurso aludido sólo procede si se plantean agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.⁶⁴

En tal sentido, es claro que no subsiste alguna cuestión que, en el fondo, entrañe un tema de constitucionalidad ni represente un tema relevante, por lo que de estudiarlos implicaría hacer nugatoria la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración, para convertirse *de facto* en una vía ordinaria de revisión de la legalidad de toda sentencia dictada por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral. Por ende, sí los planteamientos de la parte recurrente están encaminados a dilucidar cuestiones de mera legalidad, lo procedente era declararlos **INOPERANTES**.

3. Consideraciones finales.

En suma, disentimos de la postura asumida por la mayoría, porque consideramos inexacto que la acción afirmativa transgreda los principios de certeza y equidad.

A lo largo de este voto disidente, se expusieron múltiples razones concretas, encaminadas a sustentar la competencia exclusiva del Congreso Local para emitir la convocatoria en los términos en que lo hizo, así como otras más dirigidas a evidenciar la

⁶⁴ Es orientadora la jurisprudencia 2a./J. 56/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE MERA LEGALIDAD DEBEN DESESTIMARSE POR INEFICACES.**

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

solvencia jurídica formal y material de la acción afirmativa, pues superó el test de proporcionalidad desarrollado por quienes suscribimos este voto.

En contrapartida, la mayoría intentó derrotar la constitucionalidad, legalidad, pertinencia y necesidad de la acción afirmativa a partir de la supuesta vulneración a los principios en comento, basándose en aspectos como un supuesto cambio de reglas así como una desventaja en términos de la contienda política, pues supondría que los partidos políticos que postularon hombres, tendrían menos posibilidades de ganar por un cambio de género en las candidaturas.

Lo inexacto de dichas razones parte del supuesto de que, en distintos precedentes, esta Sala Superior se ha pronunciado e incluso ha ordenado la implementación de acciones afirmativas tendentes a garantizar el principio de igualdad de grupos subrepresentados históricamente, como son mujeres, la diversidad sexual, indígenas, personas con discapacidad, entre otras, para lo cual, expresamente se ha sostenido que ello ni implica un cambio de reglas ni una afectación al principio de certeza, pues se trata de garantizar un plano de igualdad para permitir la representación política de los grupos segregados.

Esa misma lógica imperaba en el actual proceso extraordinario. La implementación de una acción afirmativa dirigida a colmar la desigualdad histórica de las mujeres no suponía un cambio de reglas, pues no altera sustancialmente las condiciones conforme las cuales debe desarrollarse el proceso, sino que tiende a modular una cuestión vinculada con la postulación de candidaturas, atendiendo a una cuestión concreta, igual que se hace o se debe hacer cada que se emprende una medida



compensatoria como la revocada por la mayoría.

Además, consideramos inexactas las razones por las cuales se aludió a una afectación a la equidad en la contienda, por lo siguiente.

Desde nuestra perspectiva, la modulación en el género de las personas que debían postular por la candidatura a la presidencia, no supone en sí misma una desventaja respecto de la fase de campañas electorales. Esto, porque quienes contienden son personas inscritas de manera independiente o por conducto de un partido político o coalición, sin que de ello se siga que deben tratarse de las mismas candidaturas presentadas en el proceso ordinario.

Verlo de esa manera, supondría violentar sin sustento ni causa justificada alguna —*como sí lo había para la implementación de la medida afirmativa revocada*— los principios de autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos, así como la libre determinación de la ciudadanía para contender o no por un cargo de elección popular, pues para concursar por los cargos edilicios en el contexto de un proceso extraordinario, es necesario seguir las reglas estatutarias previstas por los partidos políticos para la preselección de sus candidaturas, las cuales, invariablemente, derivan de un interés particular de quienes se inscriban como precandidaturas o quienes resulten designados para ser presentados como aspirantes a los distintos cargos a elegir.

No se puede alegar la existencia de condiciones desiguales generadas a partir de la vigencia de la acción afirmativa en el contexto antelado, pues de considerar lo contrario, supondría entonces que en todo proceso electoral interfieren factores que

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

privan en detrimento de la equidad en la contienda, en el contexto de los procesos ordinarios, como son la reelección o la sustitución de las candidaturas cuando ya está avanzada la fase de campañas políticas, por citar algunos.

No debe perderse de vista que la carrera por la ocupación de cargos de elección popular no se centra solamente en la persona de las candidaturas que desplieguen actos tendientes a la obtención del sufragio público, sino, en gran medida, a la plataforma electoral que sustente cada partido en relación con el gobierno que ejercerá de obtener el triunfo, lo que sin duda coloca en un plano diverso la persona que, mediante la candidatura presentada, represente los intereses gubernativos de partidos y coaliciones, máxime cuando no se tiene certeza de que las diversas candidaturas contendientes sean las mismas que se presentaron para el proceso ordinario, lo que, además, es una cuestión ajena a la litis planteada por los recurrentes.

En todo caso, las razones expuestas por la mayoría para sustentar una presunta afectación de los principios de certeza y equidad, tendrían el mismo impacto en aquellos procesos ordinarios en que se implementan medidas tendentes a remediar la desigualdad representativa de ciertos grupos, pues en la misma medida, tales estrategias útiles para materializar el principio de igualdad, constituyen una condición para la postulación de las candidaturas que, de igual manera, podría condicionar la equidad en la contienda; sin embargo, cuando se han resuelto casos tendentes a implantarlas, tal como se hizo para la elección de gubernaturas o para la de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, no constituyó un impedimento para confirmar y, en su caso, ordenar las adecuaciones que resultaran necesarias para la consecución de un fin de mayor relevancia y trascendencia



para la democracia.

Finalmente, no desconocemos que el voto mayoritario de la ciudadanía es lo que determina la candidatura ganadora, sea ésta en la persona de una mujer o de un hombre. Lo que se pretendía con la medida afirmativa no era garantizar el triunfo de una persona en particular, como tampoco modificar las "reglas" que debían permanecer vigentes, por haber regido en el proceso ordinario. Lo que se buscaba era asegurar que la candidatura ganadora fuera mujer, a partir de las razones concretas tomadas en consideración por el Congreso Local y reafirmadas por las instancias local y regional, con las cuales coincidimos, las cuales pusieron de manifiesto la grave subrepresentación de las mujeres aún prevalecientes en la entidad.

Por ello, consideramos que la resolución aprobada por la mayoría no abona necesariamente a la prevalencia de los principios rectores en comento; más que ello, afecta gravemente la tutela del principio de paridad, en la medida que se evitó remediar la grave afectación del principio de igualdad en el acceso y ejercicio de la función pública, en perjuicio de las mujeres.

4. Conclusión y cierre.

Por lo expuesto es que, quienes suscribimos este voto disidente, consideramos que una sentencia apegada a Derecho, habría sido aquella que se dictara de manera congruente con la vigencia del principio de paridad de género, por lo que lo conducente habría sido confirmar la sentencia impugnada, así como la acción afirmativa promulgada por el Congreso del Estado de Jalisco, razón por la cual disentimos de la decisión aprobada por la mayoría, y emitimos el presente voto particular.

SUP-REC-2021/2021 Y ACUMULADOS

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.