



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL y
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLITICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO (Y
DE LAS PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTES: SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTRAS
PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
OMAR ERNESTO ANDUJO BITAR¹

Ciudad de México, a 12 (doce) de marzo de 2024 (dos mil veinticuatro)².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **acumula** los juicios en que se actúa, **asume** su conocimiento en salto de la instancia previa y **confirma** el acuerdo IEEH/CG/024/2024 emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, relacionado con las reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos para el proceso electoral 2023-2024.

ÍNDICE

¹ Con la colaboración de Gabriela Vallejo Contla.

² Las fechas en esta sentencia se entenderán referidas a 2024 (dos mil veinticuatro), a menos que expresamente se señale otro año.

**SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS**

GLOSARIO.....	3
ANTECEDENTES.....	4
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	6
PRIMERA. Jurisdicción y competencia	6
SEGUNDA. Acumulación	6
TERCERA. Salto de la instancia	7
3.1. Marco normativo	7
3.2. Caso concreto	8
CUARTA. Perspectiva de género	14
QUINTA. Requisitos de procedencia.....	17
5.1. Requisitos generales.....	17
5.2. Requisitos especiales del Juicio de Revisión.....	20
SEXTA. Contexto de la controversia	21
6.1. Acuerdo IEEH/CG/63/2023	21
6.2. Sentencia Local.....	22
6.3. Sentencia Federal	22
6.4. Síntesis del Acuerdo 24	23
6.5. Controversia.....	24
SÉPTIMA. Estudio de fondo	25
7.1. Argumentos relacionados con la fundamentación y motivación	25
7.1.1. Planteamiento.....	25
7.1.2. Marco normativo	27
7.1.3. Respuesta	31
7.2. Argumentos relacionados con el principio de progresividad.....	45
7.2.1. Planteamiento.....	45
7.2.2. Marco normativo	45
7.2.3. Respuesta	47
7.3. Argumentos relacionados con la inobservancia o inaplicación del artículo 119 del Código Local.....	49
7.3.1. Planteamiento.....	49
7.3.2. Respuesta	51
7.4. Argumentos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia Federal.....	54
7.4.1. Planteamiento.....	54
7.4.2. Respuesta	55
7.5. Argumentos relacionados con la vulneración al principio de certeza	58
7.5.1. Planteamiento.....	58
7.5.2. Respuesta	60



7.6. Argumentos relacionados con la vulneración a los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.....81

7.6.1. Planteamiento.....81

7.6.2. Respuesta83

RESUELVE:.....88

GLOSARIO

Acuerdo 24	Acuerdo IEEH/CG/024/2022 propuesto por la Secretaría Ejecutiva al pleno del Consejo General por el que se modifican las reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos para el proceso electoral 2023-2024 ³
Código Local	Código Electoral del Estado de Hidalgo
Congreso Local	Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
INE	Instituto Nacional Electoral
IEEH o Instituto Local	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Juicio de Revisión	Juicio de revisión constitucional electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Reglas	Reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos para el proceso electoral 2023-2024 aprobadas en el acuerdo IEEH/CG/024/2024
Sentencia Federal	Sentencia emitida en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y de las personas ciudadanas) y de revisión constitucional electoral

³ Consultable en el disco compacto visible en la hoja 89 del expediente del juicio SCM-JRC-17/2024.

SCM-JRC-17/2024 Y ACUMULADOS

	SCM-JDC-7/2024 y acumulados el 16 (dieciséis) de febrero de 2024 (dos mil veinticuatro)
Sentencia Local	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo El 2 (dos) de enero en los juicios TEEH-JDC-086/2023 y acumulados
Suprema Corte o SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

ANTECEDENTES

1. Acuerdo IEEH/CG/063/2023. El 31 (treinta y uno) de octubre de 2023 (dos mil veintitrés), el Consejo General del IEEH aprobó las Reglas⁴.

2. Instancia local. Inconformes con dicho acuerdo, diversas personas y partidos políticos lo impugnaron ante el Tribunal Local⁵ y el 2 (dos) de enero emitió la Sentencia Local en que -entre otras cuestiones- revocó el referido acuerdo para que el IEEH emitiera uno nuevo⁶.

3. Juicios SCM-JDC-7/2024 y acumulados

3.1. Demandas. El 6 (seis) de enero, 2 (dos) personas y el PRI presentaron demandas contra la Sentencia Local, con las cuales

⁴ Consultable en el disco compacto visible en la hoja 388 del cuaderno accesorio 2 del expediente del juicio SCM-JRC-1/2024, que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la tesis P. IX/2004, antes referida de rubro **HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, abril de 2004 (dos mil cuatro), página 259, misma que resulta orientadora en el presente caso.

⁵ Con las cuales el Tribunal Local formó los juicios: TEEH-JDC-086/2023, TEEH-JDC-088/2023, TEEH-JDC-090/2023, TEEH-JDC-091/2023, TEEH-JDC-093/2023, TEEH-JDC-094/2023, TEEH-JDC-097/2023, TEEH-JDC-098/2023, TEEH-JDC-099/2023, TEEH-JDC-100/2023, TEEH-JDC-105/2023, TEEH-JDC-107/2023 y TEEH-RAP-MOR-008/2023, TEEH-RAP-PVEM-009/2023, TEEH-RAP-MC-010/2023.

⁶ Visible en las hojas 242 a 303 del cuaderno accesorio 3 del expediente del juicio SCM-JRC-1/2024 que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la tesis P. IX/2004, antes referida.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

esta Sala Regional formó los expedientes SCM-JDC-7/2024, SCM-JDC-8/2024 y SCM-JRC-1/2024.

El 9 (nueve) siguiente, esta Sala Regional recibió diversas demandas contra la misma resolución⁷, las cuales fueron remitidas a la Sala Superior.

3.2. Sentencia Federal. El 16 (dieciséis) de febrero, entre otras cuestiones, esta sala modificó la Sentencia Local⁸ estableciendo los parámetros en que debía entenderse la orden que el Tribunal Local dio en la referida resolución para la emisión del acuerdo.

4. Acuerdo 24. El 25 (veinticinco) de febrero, el Consejo General del IEEH mediante acuerdo IEEH/CG/024/2024 modificó las Reglas afirmando que lo hacía en cumplimiento de la Sentencia Federal.

5. Juicios de la Ciudadanía y Juicios de Revisión

5.1. Demandas y turno. Del 28 (veintiocho) de febrero al 1° (primero) de marzo, quienes integran la parte actora presentaron demandas ante el Instituto Local contra el Acuerdo 24, con las cuales esta Sala Regional formó los juicios que a continuación se señala, que fueron turnados a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

Juicio	Parte actora
SCM-JRC-17/2024	PRI
SCM-JDC-109/2024	Jesús Téllez Asiain
SCM-JDC-113/2024	Alejandro Bruciaga Rojo
SCM-JDC-114/2024	Alejandro Rosas García

⁷ Con las cuales esta Sala Regional integró el cuaderno de antecedentes 3/2024.

⁸ Resolviendo de manera acumulada los juicios SCM-JDC-43/2024, SCM-JDC-44/2024, SCM-JDC-45/2024, SCM-JRC-5/2024, SCM-JRC-6/2024, SCM-JRC-7/2024, SCM-JRC-8/2024, SCM-JRC-9/2024, SCM-JRC-10/2024, al Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-7/2024, considerando que el 10 (diez) de enero se habían acumulado al mismo los juicios SCM-JDC-8/2024 y SCM-JRC-1/2024.

5.2. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la magistrada instructora recibió los medios de impugnación, admitió las demandas procedentes y se cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia

Esta Sala Regional es competente para conocer estos medios de impugnación promovidos por diversas personas ciudadanas, y el PRI a fin de controvertir -en salto de la instancia previa- el Acuerdo 24 emitido por el Consejo General del IEEH que -entre otras cuestiones- modificó la acción afirmativa consistente en la postulación exclusiva para mujeres a las presidencias municipales en diversos municipios; lo que tiene fundamento en:

- **Constitución General:** artículos 41 base VI, 94 párrafo primero y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción IV.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 164, 166-III.b), 173 y 176-III.
- **Ley de Medios:** artículos 3.2 incisos c) y d), 79.1, 80.1.f), 86 y 87.1 b).
- **Acuerdo INE/CG130/2023**, aprobado por el Consejo General del INE, que establece el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

SEGUNDA. Acumulación

Del análisis de las demandas se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad de acto impugnado y autoridad responsable, pues impugnan el Acuerdo 24.

En esas condiciones, con la finalidad de evitar la emisión de sentencias contradictorias y en atención a los principios de economía y celeridad procesal, procede acumular los juicios SCM-JDC-109/2024, SCM-JDC-113/2024 y



SCM-JDC-114/2024, al Juicio de Revisión SCM-JRC-17/2024 por ser el primero que se recibió en esta sala.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 180-XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios, y 79 y 80.3 del Reglamento Interno de este tribunal. En consecuencia, deberá integrarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a cada expediente acumulado.

TERCERA. Salto de la instancia

Las partes actoras solicitan expresamente el conocimiento de este juicio saltando la instancia previa y afirman que no existe el tiempo suficiente para agotar la cadena impugnativa completa.

Esta Sala Regional considera que la excepción al principio de definitividad está **justificada** por las siguientes razones.

3.1. Marco normativo. Los artículos 99 párrafo cuarto fracciones IV y V de la Constitución General, así como 80.2 y 86.1.a) de la Ley de Medios disponen que el Juicio de la Ciudadanía y el Juicio de Revisión solo proceden contra actos y resoluciones definitivas y firmes por lo que exige agotar las instancias previas establecidas en la ley mediante las cuales pueda modificarse, revocarse o anularse el acto impugnado.

No obstante ello, la Sala Superior ha sostenido que los recursos ordinarios deben agotarse antes de acudir a este tribunal electoral, siempre y cuando sean eficaces para restituir a quien los promueva en el goce de sus derechos político electorales transgredidos.

También ha señalado que cuando el agotamiento de dichos recursos previos se traduzca en una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, es válido que este tribunal conozca directamente el medio de impugnación para cumplir el mandato del artículo 17 de la Constitución General relativo a la garantía de una tutela jurisdiccional efectiva.

Así, cuando exista alguno de los supuestos señalados el agotamiento de tales instancias será optativo y la parte afectada podrá acudir directamente ante las autoridades jurisdiccionales federales.

Este criterio ha sido recogido en la jurisprudencia 9/2001 de la Sala Superior de rubro **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO**⁹.

3.2. Caso concreto. Lo ordinario en este caso sería agotar el recurso de apelación (para el caso del PRI) y los Juicios de la Ciudadanía locales (en los demás casos) previstos en los artículos 400 y 433 -respectivamente- del Código Local y que son competencia del Tribunal Local, al ser los medios de impugnación previstos para controvertir cuestiones como las que impugnan las partes actoras. Sin embargo, existe una excepción al principio de definitividad.

Las partes actoras solicitan que esta Sala Regional conozca sus demandas saltando la instancia previa ya que a su consideración -dada la proximidad de la fecha en que se llevará a cabo la solicitud del registro de candidaturas a diputaciones y

⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 13 y 14.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

ayuntamientos- se corre el riesgo de que no se resuelvan de manera oportuna sus impugnaciones y se cause daño irreparable.

Ahora, para esta Sala Regional es un hecho notorio que el 20 (veinte) de julio de 2023 (dos mil veintitrés) el Consejo General del INE emitió los acuerdos INE/CG439/2023 e INE/CG446/2023¹⁰ en que aprobó ejercer la facultad de atracción para determinar fechas homologadas para la conclusión del periodo de precampañas y de recabar apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a candidaturas independientes; así como el plan integral y calendarios de coordinación de los procesos electorales locales concurrentes con el federal; en cuyo calendario estableció como fechas de registro de candidaturas a integrantes del ayuntamiento para el estado de Hidalgo del 29 (veintinueve) de marzo al 3 (tres) de abril.

Asimismo, es un hecho notorio que el 15 (quince) de diciembre de 2023 (dos mil veintitrés) el Instituto Local aprobó -mediante acuerdo IEEH/CG/080/2023¹¹ la “Convocatoria dirigida a los partidos políticos, candidaturas comunes o coaliciones

¹⁰ Documentos que pueden consultarse en los siguientes vínculos electrónicos: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152564/C_Gex202307-20-rp-17.pdf y https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152565/C_Gex202307-20-ap-25.pdf; y el calendario, en la siguiente liga: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152565/C_Gex202307-20-ap-25-a2.xlsx. Lo que se hace valer como hecho notorio, en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de y la tesis I.3o.C.35 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

¹¹ Que puede consultarse en la siguiente liga: http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2023-2024/Convocatorias/Candidaturas_Ayuntamientos/ACUERDO_AYUNTAMIENTOS_IEEH-CG-080-2023.pdf. Lo que se hace valer como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de y la tesis I.3o.C.35 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito ya citada.

registradas ante el Consejo General del Instituto Local, para que postulen candidaturas para ocupar los cargos en los 84 (ochenta y cuatro) ayuntamientos de la entidad que habrán de renovarse en el proceso electoral local 2023-2024”, en que contempló como fechas para el registro de candidaturas del 16 (dieciséis) al 21 (veintiuno) de marzo.

Tomando en cuenta lo anterior, esta Sala Regional estima necesario brindar certeza tanto a los partidos políticos como a las personas que pretenden participar como candidatas en el presente proceso electoral respecto a los efectos del acuerdo impugnado **-en lo que es materia de impugnación en estos juicios-** al estar relacionado -entre otras cuestiones- con la definición en torno a la reserva en exclusiva de algunas presidencias municipales para candidaturas de mujeres, por lo que, ante la cercanía del periodo de registro establecido por el IEEH es procedente el salto de la instancia previa -jurisdiccional local-.

Debe señalarse que no pasa inadvertido a esta Sala Regional que el Tribunal Local tiene en instrucción algunas impugnaciones contra el mismo Acuerdo 24 controvertido en estos juicios, lo que provocaría que de ordinario, esta sala reencauzara estos medios de impugnación a dicha instancia para evitar la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias; sin embargo, considerando lo antes señalado y la necesidad de dar certeza a quienes participarán en los registros de las candidaturas a los ayuntamientos de Hidalgo en relación con las porciones del Acuerdo 24 que están impugnadas en estos juicios, se llega a la determinación de aceptar el salto de instancia solicitado por las partes actoras de estos juicios.



Esto, pues si se reencauzaran las demandas al Tribunal Local, incluso con un plazo muy breve para su resolución, este debería ser suficiente para garantizar a las partes actoras que sus agravios se estudien con acuciosidad ante lo complejo de las cuestiones planteadas.

Además, es necesario considerar que dada la temática en controversia en estos juicios [la definición de una acción afirmativa en torno a la reserva en exclusiva de algunas presidencias municipales para candidaturas de mujeres] es necesario que ello se defina antes del inicio de los registros de las candidaturas, lo que sucederá -según el acuerdo IEEH/CG/080/2023 referido- el 16 (dieciséis) de marzo¹².

Así, tomando en cuenta que las personas y partidos políticos que desearan impugnar -de ser el caso- la sentencia que en su caso emitiera el Tribunal Local, tienen 4 (cuatro) días para ello -una vez que esta les fuera notificada- resulta evidente la imposibilidad de garantizarles el acceso a esta instancia si se reencauzaran al Tribunal Local, por lo que en el caso, **de manera excepcional**, se realizaron ciertas acciones en la instrucción de estos juicios para garantizar que no exista el riesgo de resoluciones contradictorias¹³.

Con independencia de ello y considerando lo antes señalado, esta sala **estima necesario que el Tribunal Local resuelva a**

¹² Esto, además de constar en el acuerdo referido, puede verse en la convocatoria ejecutiva que difunde el IEEH en su página de internet, que puede ser consultada en el vínculo: http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2023-2024/Convocatorias/Candidaturas_Ayuntamientos/CONVOCATORIA_PARTIDOS_AYUNTAMIENTOS.pdf

¹³ En el entendido de que, previo a admitir el salto de la instancia se preguntó al Tribunal Local si ya había resuelto los medios de impugnación contra el Acuerdo 24 que tiene en instrucción en aquella instancia, a lo que respondió en sentido negativo y se preguntó también si los resolvería dentro de las siguientes 8 (ocho) horas, siendo que también respondió en sentido negativo, lo que evidencia que se eliminó tal riesgo.

la brevedad las impugnaciones que tiene en instrucción contra el Acuerdo 24, sobre todo si -dados los planteamientos realizados en esas demandas- **no quedan sin materia** con el estudio que esta sala realizará en esta sentencia para lo cual deberá revisar cuidadosamente los argumentos de la partes actoras en aquella instancia a fin de resolver cualquier cuestión que no hubiera formado parte de la controversia planteada ante esta sala en relación con el acuerdo impugnado.

3.3. Oportunidad. Ahora bien, para la procedencia del estudio de una controversia saltando la instancia es necesario que la parte actora haya presentado la demanda en el plazo establecido -en el caso- en el Código Local para interponer los medios de impugnación procedentes en la instancia previa para controvertir el Acuerdo 24.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 9/2001 de la Sala Superior de rubro **PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL**¹⁴.

El artículo 351 del Código Local dispone que todos los medios de impugnación (entre los que se encuentran los recursos de apelación y los Juicios de la Ciudadanía locales) deben presentarse dentro de los 4 (cuatro) días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento o se hubiere notificado del acto o resolución impugnada.

Juicio de Revisión

¹⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 13 y 14.



Si bien de la revisión del expediente no se desprende que en la sesión del 25 (veinticinco) de febrero del Consejo General del IEEH en que se aprobó el Acuerdo 24 haya sido notificado el PRI, su medio de impugnación es oportuno, pues dicho acuerdo fue emitido ese día, por lo que si presentó su demanda el 28 (veintiocho) de febrero lo hizo dentro de los 4 (cuatro) días siguientes a la emisión del mismo, lo que hace evidente su oportunidad.

Juicios de la Ciudadanía

La demanda del juicio SCM-JDC-109/2024 fue presentada el 29 (veintinueve) de febrero, por lo que si el Acuerdo 24 fue emitido el 25 (veinticinco) de febrero, la presentación de la demanda se hizo al 4° (cuarto) día natural posterior a su emisión, es evidente su oportunidad.

Por lo que respecta a las demandas de los juicios SCM-JDC-113/2024 y SCM-JDC-114/2024, ambas fueron presentadas el 1° (primero) de marzo. En estos casos, considerando que en términos del artículo 372 del Código Local las notificaciones surten efectos al día siguiente del día en que se practican y con independencia de que en el expediente no hay constancia de la notificación del Acuerdo 24 a las partes actoras, si este se hubiera notificado el mismo día de su emisión, dicha notificación hubiera surtido efectos al día siguiente, 26 (veintiséis) de febrero, por lo que el plazo para su impugnación hubiera terminado justamente el 1° (primero) de marzo que es cuando se interpusieron estas demandas por lo que también es evidente su oportunidad.

Por tanto, es evidente que se cumplió el requisito de oportunidad necesario para el conocimiento en salto de instancia previa *-per*

saltum- de las impugnaciones; de ahí que sea procedente asumir el conocimiento de los juicios en salto de la instancia.

CUARTA. Perspectiva de género

En atención a que una de las temáticas a revisar por parte de esta Sala Regional es la relativa a la decisión del IEEH respecto de reservar ciertos municipios para postulación exclusiva de mujeres por los partidos políticos, la controversia se estudiará con perspectiva de género.

En este escenario, se precisa que la perspectiva de género como método analítico debe aplicarse en todos los casos que involucren posibles relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos independientemente del género de las personas involucradas, con la finalidad de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de “mujeres” u “hombres”¹⁵.

Juzgar con esta perspectiva implica reconocer la situación de desventaja particular en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -aunque no necesariamente está presente en todos los casos-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente existe en torno a la posición y rol que debieran asumir, como una cuestión inevitable e implícita a su sexo¹⁶.

¹⁵ Sirve como criterio orientador la Tesis aislada 1ª. LXXIX/2015 (10a) emitida por la Primera Sala de la SCJN, de rubro **IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 15, febrero de 2015 (dos mil quince), tomo II, página 1397, registro:2008545.

¹⁶ De acuerdo a la tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN con el rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 40, marzo de 2017 (dos mil diecisiete), tomo I, página 443.



La perspectiva de género obliga a las personas juzgadoras a incorporar en los procesos jurisdiccionales un análisis de los posibles sesgos de desequilibrio que, de manera implícita o explícita, puedan estar contenidos en la ley o en el acto impugnado¹⁷.

Esto permite identificar la existencia de distinciones indebidas, exclusiones o restricciones basadas en el género que impidan el goce pleno de los derechos de las mujeres.

El Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte¹⁸ señala que juzgar con perspectiva de género implica tener cuidado especial al estudiar los “tratamientos jurídicos diferenciados” en un conflicto, pues es necesario determinar si tal diferencia es objetiva y razonable o si, por el contrario, es injustificada e implica una vulneración a los derechos de alguna persona por razón de género.

Para ello, propone estudiar si dicho trato diferenciado **(i)** implica la existencia subyacente de algún rol o estereotipo de género, **(ii)** encuadra en alguna categoría sospechosa, **(iii)** tiene por objeto o resultado, el impedir, anular o menoscabar el reconocimiento, ejercicio o goce -en condiciones de igualdad- de los derechos humanos. Esto puede hacerse, según el protocolo referido, con un “análisis que:

- Permite visibilizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud del sexo, género o preferencia/orientación sexual.
- Revela las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esta asignación.

¹⁷ Así fue establecido por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1619/2016.

¹⁸ Edición 2020 (dos mil veinte).

- Evidencia las relaciones de poder originadas en estas diferencias.
- Atiende la vinculación que existe entre las cuestiones de género, raza, religión, edad, etcétera.
- Revisa los impactos diferenciados de la leyes y políticas públicas basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder.
- Determina en qué casos un trato diferenciado es arbitrario y en qué casos necesario¹⁹.

Aplicar esta perspectiva en un caso particular, no se traduce en que el órgano jurisdiccional esté obligado a resolver el fondo conforme a las pretensiones planteadas atendiendo solamente al género de las personas, ni que dejen de observarse los requisitos de procedencia para la interposición de cualquier medio de defensa²⁰, aunado a los criterios legales y jurisprudenciales que al caso resulten aplicables; ello, ya que las formalidades procesales, así como los criterios de la Sala Superior y de la Suprema Corte, son los mecanismos que hacen posible arribar a una resolución adecuada.

Por tanto, dichas directrices serán tomadas en cuenta en el caso en estudio.

¹⁹ Ver página 64 del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN, edición 2020 (dos mil veinte).

²⁰ Sirve como criterio orientado, la tesis aislada II.1o.1 CS (10a.) emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl Estado de México, de rubro **PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA OBLIGACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE JUZGAR BAJO DICHO PRINCIPIO, NO SIGNIFICA QUE DEBAN RESOLVER EL FONDO DEL ASUNTO CONFORME A LAS PRETENSIONES PLANTEADAS POR LAS O LOS GOBERNADOS**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 35, octubre de 2016 (dos mil dieciséis), tomo IV, página 3005; referida al resolver el recurso SUP-REC-851/2018 y acumulado.



QUINTA. Requisitos de procedencia

Se analizará ahora si las demandas de los juicios acumulados -las cuales se lista a continuación- cumplen los requisitos de procedencia:

Expediente	Parte actora
SCM-JRC-17/2024	PRI
SCM-JDC-109/2024	Jesús Tellez Asiain
SCM-JDC-113/2024	Alejandro Bruciaga Rojo
SCM-JDC-114/2024	Alejandro Rosas García

Los juicios referidos en la tabla que antecede reúnen los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, 8, 9.1, 13.1 incisos a) y b), 79 80, 86.1, y 88.1.b) de la Ley de Medios.

5.1. Requisitos generales

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en ellas constan los nombres de quienes comparecen, en su caso el nombre de partido político y de quien le representa, así como sus firmas autógrafas; señalaron el acto impugnado y la autoridad responsable, expusieron hechos, agravios y ofrecieron pruebas.

b. Oportunidad y definitividad. Estos requisitos están cumplidos y exceptuado en términos de lo razonado al asumir el salto de instancia, conforme a la tercera razón y fundamentos de esta sentencia.

c. Legitimación y personería. El PRI tiene legitimación para promover el Juicio de Revisión pues es un partido político nacional con registro en Hidalgo²¹, además -de acuerdo con los artículos 13.1.a)-II y 88.1.b) de la Ley de Medios- quien suscribe la demanda en nombre de dicho partido es su representante

²¹ En términos artículo 88.1 de la Ley de Medios.

propietario ante el IEEH, carácter que acreditó con copia certificada por la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Local de su designación y que, además, le fue reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

Respecto a los Juicios de la Ciudadanía, también cumplen este requisito pues quienes presentan las demandas en los juicios SCM-JDC-113/2024 y SCM-JDC-114/2024 son 2 (dos) personas ciudadanas que se ostentan como militantes de MORENA y aspirantes a una candidatura para presidencias municipales en el estado de Hidalgo, para lo cual adjuntaron a sus demandas impresiones de sus solicitudes.

Respecto de la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024, es una persona ciudadana que manifiesta ser aspirante a la candidatura a la presidencia municipal de Metztitlan, Hidalgo, por el PRI, por lo que también está legitimada para acudir a esta instancia en defensa de su derecho político electoral a ser votada.

d. Interés jurídico. Este requisito está cumplido pues -por un lado- las partes actoras en los juicios SCM-JDC-113/2024 y SCM-JDC-114/2024 acompañaron a sus demandas documentos de cuyo contenido puede desprenderse, aunque sea en forma indiciaria, que en efecto solicitaron su inscripción al proceso interno de selección de candidaturas de MORENA a la presidencia de sus respectivos municipios, y controvierten el Acuerdo 24 al considerar que vulnera su derecho político-electoral a ser votadas.

Por lo que respecta a la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024, si bien no acompañó a su demanda



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

documento alguno que le acreditara como participante en el proceso interno de selección de candidaturas a la presidencia municipal de Metztitlan, Hidalgo, es un hecho notorio para esta Sala Regional que aunque dicho municipio no estuvo contemplado dentro de los que originalmente el IEEH reservó para candidaturas de mujeres a dicho cargo en el acuerdo IEEH/CG/063/2023, sí se contempló como parte de dicha acción afirmativa en el que emitió en cumplimiento a la Sentencia Local (IEEH/CG/04/2024) el 18 (dieciocho) de enero.

De ahí que esta Sala Regional concluya que durante el periodo en que los partidos políticos debieron llevar a cabo el procedimiento de selección interno (del 23 [veintitrés] de enero al 17 [diecisiete] de febrero), se mantuvo vigente (aunque controvertido por los propios partidos políticos) el acuerdo IEEH/CG/04/24 que sí contemplaba al municipio en cuestión para candidaturas exclusivamente de mujeres.

Así, en tanto que esta Sala Regional no cuenta con elementos que le permitan saber con certeza si el PRI permitió o no el registro de precandidaturas a la presidencia municipal de Metztitlan para hombres, no podría exigirse a la parte actora en el referido juicio que hubiera participado formalmente en un proceso interno de selección de candidaturas que -de acuerdo con la autoridad administrativa electoral local en el momento en que se desarrollaban las precampañas locales- debía reservarse para mujeres.

Por tanto, dadas las características particulares del presente caso, esta Sala Regional considera justificada la ausencia de elementos para acreditar el carácter de aspirante a una candidatura que afirma la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 y le reconoce interés jurídico para

controvertir un acuerdo que -argumenta- le impide alcanzar dicha aspiración.

5.2. Requisitos especiales del Juicio de Revisión

a. Violaciones constitucionales. Este requisito está cumplido, pues se trata de una exigencia formal, que se colma con la enunciación de los preceptos constitucionales que se estiman transgredidos y no es necesario determinar la eficacia de lo alegado para estudiar la procedencia, ya que eso es parte del estudio del fondo.

En el caso, el PRI refiere que la resolución impugnada vulneró los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución General- por lo que este requisito está cumplido en términos de la jurisprudencia 2/97 de la Sala Superior de rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACION DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PARRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**²².

b. Violación determinante. Este requisito está cumplido pues la controversia gira a la determinación del IEEH sobre la modificación de las Reglas con relación a la aplicación de acciones afirmativas en postulación de candidaturas a las presidencias municipales, lo que podría ser determinante para el resultado de dichas elecciones.

c. Reparabilidad. En este caso está satisfecho el requisito previsto en los artículos 86.1.d) y 86.1.e) de la Ley de Medios, pues si la parte actora de este juicio tuviera razón podría revocarse el Acuerdo 24, de ahí que exista la posibilidad jurídica

²² Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 1, año 1997 (mil novecientos noventa y siete), páginas 25 y 26.



y material de reparar la vulneración alegada en el proceso electoral local actual.

SEXTA. Contexto de la controversia

6.1. Acuerdo IEEH/CG/63/2023

El 31 (treinta y uno) de octubre de 2023 (dos mil veintitrés) el Instituto Local implementó diversas acciones afirmativas para el registro de candidaturas de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes y candidaturas independientes indígenas para diputaciones y ayuntamientos, en materia de paridad de género y respecto de personas indígenas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y género, y migrantes, con la finalidad de potenciar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía perteneciente a dichos grupos en situación de vulnerabilidad.

En lo que es materia de estos juicios, el IEEH estableció que todos los partidos políticos y/o coaliciones o candidaturas comunes, candidaturas independientes e independientes indígenas debían postular fórmulas completas de mujeres a la presidencia en 20 (veinte) municipios (de los cuales 7 [siete] son catalogados como indígenas), respetando en todo momento la paridad horizontal a nivel del total de sus postulaciones partidistas, la alternancia de género en la paridad vertical y la postulación de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria dentro de cada planilla.

Para lo anterior, determinó inobservar el último párrafo del artículo 119 del Código Local -que establece la postulación paritaria de los partidos políticos a través de bloques de competitividad alta, media y baja- al considerar que era una obligación insuficiente, pues con la determinación de reservar

algunos municipios a la postulación exclusiva de mujeres se garantizaba su acceso real y material a las presidencias municipales en el 23% (veintitrés por ciento) de los municipios del estado.

6.2. Sentencia Local

Derivado de las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Local, el 2 (dos) de enero, revocó el acuerdo ordenando al IEEH emitir uno nuevo para modificar -entre otras cuestiones- la acción afirmativa de la postulación exclusiva de mujeres para presidencias municipales en 20 (veinte) ayuntamientos.

Ello, porque el Tribunal Local consideró que el IEEH no había fundado y motivado debidamente el establecimiento de la acción afirmativa, que había dejado en manos de los partidos políticos determinar el universo respecto del cual se determinarían los municipios en cuestión y que había omitido justificar los mecanismos y los parámetros considerados para ello; además de que -en su consideración- no se atendieron los principios de progresividad y de no regresividad, y debió excluir a las candidaturas independientes de dicha medida.

6.3. Sentencia Federal

Inconformes con lo anterior, diversas personas y partidos políticos impugnaron la resolución del Tribunal Local ante esta Sala Regional.

El 16 (dieciséis) de febrero, esta sala consideró parcialmente fundados los argumentos planteados por quienes impugnaron la Sentencia Local y la modificó determinando algunos parámetros que deberían entenderse respecto de la orden que dio el Tribunal Local en la Sentencia Local al IEE; para que emitiera un nuevo acuerdo.



Estos parámetros implicaban que tenía que prever -entre otras cuestiones- en la acción afirmativa de género un refuerzo de fundamentación y motivación, debía determinar los municipios que se reservarían para mujeres, tomando en cuenta a aquellos ayuntamientos que no hubieran sido gobernados por mujeres desde 1947 (mil novecientos cuarenta y siete).

6.4. Síntesis del Acuerdo 24

El 25 (veinticinco) de febrero -según refirió el IEEH- en cumplimiento a la Sentencia Federal, el Instituto Local emitió el Acuerdo 24 en que modificó -entre otras cuestiones- las reglas de postulación de candidaturas a las presidencias municipales en materia de paridad de género

En lo que es materia de estos juicios, el IEEH realizó un desglose cronológico de los municipios que eran susceptibles de ser considerados exclusivos para mujeres, de lo cual advirtió que desde 1997 (mil novecientos noventa y siete) a la fecha, en 41 (cuarenta y un) municipios de Hidalgo, una fórmula encabezada por mujer no ha obtenido el triunfo electoral.

Asimismo, de la información obtenida el Instituto Local encontró que de esos 41 (cuarenta y un) municipios, desde 1947 (mil novecientos cuarenta y siete), 14 (catorce) de ellos han sido gobernados por mujeres.

Finalmente, concluyó que 27 (veintisiete) municipios no habían sido gobernados por mujeres, siendo los siguientes:

**SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS**

MUNICIPIOS DE POSTULACIÓN EXCLUSIVA DE MUJERES AL CARGO DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL POR PARTE DE PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES Y/O CANDIDATURAS COMUNES		
1. ATOTONILCO EL GRANDE	10. HUEHUETLA	19. TEPETITLÁN
2. ATOTONILCO DE TULA	11. HUICHAPAN	20. TEZONTEPEC DE ALDAMA
3. CALNALI	12. LOLOTLA	21. TLAHUELILPAN
4. CARDONAL	13. METZTITLÁN	22. TLAHUILTEPA
5. CHAPULHUACÁN	14. NOPALA DE VILLAGRÁN	23. TLANALAPA
6. CHILCUAUTLA	15. SANTIAGO DE ANAYA	24. TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO
7. ELOXOCHITLÁN	16. SINGUILUCAN	25. TULANCINGO DE BRAVO
8. EMILIANO ZAPATA	17. TECOZAUTLA	26. XOCHIATIPAN
9. FRANCISCO I. MADERO	18. TENANGO DE DORIA	27. YAHUALICA

En consecuencia, el IEEH acordó que para garantizar el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, adicionalmente al cumplimiento de la paridad de género en sus vertientes horizontal, vertical y sustantiva; los partidos políticos debían postular exclusivamente mujeres candidatas en 27 (veintisiete) municipios, de los cuales 10 (diez) corresponden a municipios indígenas, a fin de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para hacer efectivo y potenciar el principio constitucional de paridad de género.

6.5. Controversia

Ante esta instancia la controversia se centra en determinar si, como sostienen la parte actora, fue indebido el estudio que el IEEH hizo respecto a la designación de 27 (veintisiete) municipios para la postulación exclusiva de candidatas mujeres por parte de partidos políticos a las presidencias municipales.

Por lo que la pretensión de la parte actora es que se revoque el Acuerdo 24 pues consideran que el IEEH indebidamente fundó y motivó dicho acuerdo, además de que se excedió en sus facultades.



SÉPTIMA. Estudio de fondo

7.1. Argumentos relacionados con la fundamentación y motivación

7.1.1. Planteamiento

Las partes actoras afirman que el Acuerdo 24 no está debidamente fundado y motivado.

La parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 refiere que el acuerdo impugnado carece de fundamento legal y razones lógicas suficientes para establecer la acción afirmativa controvertida en 27 (veintisiete) municipios.

Las partes actoras en los juicios SCM-JDC-113/2024 y SCM-JDC-114/2024 señalan²³ que el Instituto Local emitió el Acuerdo 24 sustentándose en el artículo 66 fracciones I y II del Código Local; sin embargo, consideran erróneo dicho fundamento ya que aunque el IEEH cuenta con facultades reglamentarias, las mismas están sujetas al principio de legalidad.

Argumentan, que tanto la SCJN como la Sala Superior -concretamente, en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-786/2017 y acumulado, SUP-RAP-388/2023 y SUP-RAP-383/2023- han sostenido que hay materias que únicamente pueden ser reguladas en una ley (principio de reserva de ley) y que la autoridad administrativa no puede modificar o alterar el contenido de una ley o crear instituciones extrañas a ésta, en ejercicio de su facultad reglamentaria.

²³ Aunque la parte actora en el juicio dirige sus argumentos contra la determinación del Tribunal Local en los juicios TEEH-JDC-086/2023 y acumulados de la que, refiere, deriva el acuerdo impugnado.

A partir de ello exponen que para garantizar la paridad de género el legislativo estableció de manera expresa el artículo 119 del Código Local, por lo que al alterar el procedimiento para postulación de candidaturas previsto en dicho artículo, el IEEH excedió su facultad reglamentaria, invadiendo la esfera competencial del poder legislativo local.

El PRI, por su parte, refiere que el Consejo General del IEEH se limitó a citar tesis de jurisprudencia sin explicar o desarrollar su contenido, y con ello justificar que tenga facultades para establecer acciones afirmativas a pesar de que la paridad se encuentra regulada en el artículo 119 del Código Local.

También, señala que la autoridad responsable debió aplicar un *test* de proporcionalidad respecto de la acción afirmativa a implementar y no determinar automáticamente que las 27 (veintisiete) presidencias municipales referidas en el Acuerdo 24 fueran de postulación exclusiva para mujeres. Esto, ya que se trató de una intervención desproporcionada a los derechos político electorales de otros segmentos de la población. Así, al no llevar a cabo dicho *test*, incumplió con su deber constitucional de justificar su decisión.

Por último, argumenta que la autoridad responsable incluyó dentro de los municipios que históricamente no han sido presididos por mujeres a Cardonal, Chapulhuacán y Tepeji del Río a pesar de que mujeres presidieron los consejos municipales interinos, sin fundar ni motivar el porqué de tal distinción, pues con independencia de la forma en que accedieron al cargo ejercieron las mismas facultades y responsabilidades que las personas electas.



7.1.2. Marco normativo

Fundamentación y motivación

De acuerdo con lo establecido en los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución General, cualquier acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

La **fundamentación** se cumple con la existencia de una norma que atribuya a la autoridad, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante la actuación de esa misma autoridad en la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso; lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 1/2000 de la Sala Superior de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**²⁴.

Asimismo, la **motivación** se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos expuestos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto, actualizan el supuesto normativo de la disposición invocada por la autoridad.

En resumen, la **fundamentación y motivación** son exigencias de todo acto de autoridad que permiten desprender claramente las normas que se aplican y la justificación del por qué la autoridad ha actuado en determinado sentido y no en otro, haciéndolo constar en el mismo documento donde asienta los razonamientos de su determinación²⁵.

²⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 16 y 17.

²⁵ Lo anterior, de conformidad con el criterio establecido por Sala Superior en la sentencia del recurso SUP-RAP-15/2021.

La **falta de fundamentación y motivación** implica la ausencia de tales requisitos, mientras que una **indebida fundamentación y motivación** supone la existencia de esos requerimientos, pero con una discrepancia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

La facultad reglamentaria de los institutos electorales

Ha sido un criterio reiterado de este tribunal electoral que los institutos electorales, tanto locales como el nacional, cuentan con facultades reglamentarias para emitir lineamientos y reglas que busquen maximizar los derechos de los grupos en desventaja, así como de las mujeres.

En efecto, la facultad reglamentaria de estos órganos se encuentra prevista en el artículo 41 Base I apartado C de la Constitución General, la cual comprende no solo la implementación de las reglas y procedimientos de organización de los procesos electorales, sino también, la verificación de los principios constitucionales en materia electoral. Es decir, el debido cumplimiento de los derechos humanos relacionados con los procesos electorales²⁶.

²⁶ Jurisprudencia 9/2021 de la Sala Superior de rubro y texto **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**. De una interpretación sistemática de los artículos 1, 4 y 41 de la Constitución General; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, párrafo 1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, incisos f) y j), y 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, 2, 4, párrafo 1, y 7, incisos a) y b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte que toda autoridad administrativa electoral, 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 los lineamientos generales que estime necesarios 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 materia.



En este sentido, este tribunal ha sostenido que los institutos electorales locales, al ser órganos estatales, están obligados a velar por el cumplimiento de diversos principios tanto constitucionales como convencionales. En el caso del principio de paridad de género, estos órganos están obligados a adoptar las medidas necesarias y suficientes que promuevan, de manera eficaz, los derechos político-electorales de las mujeres.

En diversos precedentes, la Sala Superior ha validado la adopción de lineamientos emitidos por los diversos institutos electorales locales, tendentes a emitir que garanticen la igualdad de género tanto en la postulación de candidaturas, así como los ajustes en la integración en los órganos electos públicos²⁷.

Ahora bien, esta facultad reglamentaria no es absoluta y se encuentra limitada por, entre otras cuestiones, el principio de jerarquía y reserva de ley²⁸. Esto implica 2 (dos) cuestiones. La primera, que la facultad reglamentaria de los institutos locales electorales no debe incidir en materias que están expresamente reservadas al poder legislativo. La segunda, que las disposiciones contenidas en los reglamentos emitidos no deben ir en contra de lo dispuesto por la legislación o por la Constitución General.

A pesar de esto, la Sala Superior ha reconocido que el establecimiento de reglas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, con ello, que el

²⁷ Ver sentencias de los medios de impugnación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, SUP-RAP-121/2020 y acumulados, SUP-REC-249/2020 y SUP-REC-231/2021, entre otros.

²⁸ Jurisprudencia P./J. 79/2009, de rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009 (dos mil nueve), página 1067.

principio de paridad de género no es una potestad reservada a los órganos legislativos. Del marco normativo, tanto constitucional como convencional²⁹, es posible desprender que, si bien, es necesaria la adopción de medidas especiales de naturaleza legislativa, estas podrían resultar insuficientes para alcanzar la igualdad sustancial entre hombres y mujeres y, por tanto, se encuentra plenamente justificada la emisión de reglas por parte de los órganos administrativos³⁰.

Con base en lo anterior, se ha considerado que las autoridades administrativas electorales pueden emitir normas reglamentarias con el objetivo de **i)** tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad y, por tanto, el principio constitucional de paridad de género, mediante la adopción de medidas para hacerlo efectivo cuando sea necesario y **ii)** desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas³¹.

De esta forma, la facultad reglamentaria no tiene un alcance que pueda modificar o alterar el contenido de una ley, pero sí detallar los supuestos normativos para su aplicación.

Ahora bien, al resolver el juicio SUP-JDC-1172/2017, la Sala Superior analizó la emisión de una acción afirmativa por parte del Instituto Electoral de Chihuahua que pretendía complementar aquella previamente aprobada por la legislatura local.

²⁹ Destacan el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, entre otros.

³⁰ Ver, por ejemplo, SUP-JDC-1172/2017.

³¹ Similar criterio se adoptó al resolver el juicio SUP-JDC-1172/2017.



En el caso, la legislatura preveía que, para la postulación de diputaciones se observaría un mecanismo de bloques de competitividad y, cada bloque debía integrarse de forma paritaria. Sin embargo, el instituto electoral local de esa entidad consideró que esto resultaba insuficiente y, por tanto, incluyó una medida adicional, que consistía en que la postulación de cada bloque debía observar la alternancia de género.

Si bien, la Sala Superior invalidó esa acción afirmativa, lo hizo sobre la base de que no había quedado mostrado cómo esa regla podía abonar de manera significativa a los objetivos de la paridad de género y, contrariamente, afectaba el derecho de las personas que buscaban la reelección. Sin embargo, estableció que la regla habría sido válida si se hubiera mostrado su necesidad y la posibilidad de mejorar significativamente en términos de la paridad de género.

De lo anterior, es posible concluir que las autoridades administrativas locales pueden válidamente emitir reglas que garanticen la postulación y la integración paritaria de los órganos, **siempre que se justifique adecuadamente su necesidad, así como que quede evidenciado que las reglas adoptadas por la legislatura son insuficientes.**

7.1.3. Respuesta

7.1.3.1. Respecto de la facultad reglamentaria del IEEH. Los argumentos de las partes actoras en torno a la facultad reglamentaria del IEEH son **infundados**.

Al respecto, cabe señalar que al emitir la Sentencia Federal esta Sala Regional analizó las razones que el Consejo General del IEEH había expresado en el acuerdo IEEH/CG/063/2023 para justificar la implementación de la acción afirmativa consistente

en la reserva de cierto número de municipios que históricamente no habían sido presididos por mujeres, para que las postulaciones de candidaturas a las presidencias de los mismos que hicieran los partidos políticos fueran exclusivamente para mujeres.

Las razones expuestas en aquel acuerdo -en específico, respecto a la insuficiencia del artículo 119 del Código Local para lograr que esos ayuntamientos fueran encabezados por mujeres- son esencialmente las mismas que el IEEH expone en el Acuerdo 24.

De ahí, que tanto en el acuerdo IEEH/CG/063/2023 como en el Acuerdo 24 el IEEH considerara necesario modificar las reglas de postulación, a fin de avanzar hacia los objetivos de la paridad de género, lo que expuso y fue confirmado tanto por el Tribunal Local como por esta Sala Regional.

Asimismo, en el Acuerdo 24 consideró que era necesario reservar los 27 (veintisiete) municipios que -de acuerdo con los datos que obtuvo de diversas fuentes- históricamente (desde 1947 [mil novecientos cuarenta y siete]) no han sido presididos por una mujer electa popularmente, para la postulación exclusiva de mujeres.

Además, razonó que los partidos políticos tenían la obligación de postular de forma paritaria en el global de los ayuntamientos. Es decir que, si bien la construcción de bloques o segmentos conforme al artículo 119 del Código Local ha sido insuficiente para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, es la herramienta contemplada por el legislador hidalguense para lograr la postulación paritaria de mujeres y hombres; por lo que su aplicación no obstaculiza en forma



alguna la determinación de los 27 (veintisiete) municipios exclusivos para mujeres candidatas a dicho cargo.

El IEEH razonó, también, que dado que el artículo 119 del Código Local tiene como fin la postulación paritaria, y la acción afirmativa, el acceso al cargo de al menos 27 (veintisiete) mujeres, se complementan entre sí.

Por tanto, concluyó que debía aplicarse en el presente proceso electoral tanto el último párrafo del artículo 119 del Código Local como la acción afirmativa de municipios exclusivos para postulación de mujeres a sus presidencias.

En el párrafo 10 del Acuerdo 24 el IEEH estableció el fundamento de su competencia para emitirlo, y en los párrafos 30 a 91 expuso las razones en que basó tal decisión.

Como ya se señaló en el marco normativo, es válido que los institutos electorales locales emitan reglas para alcanzar el principio constitucional de paridad de género.

Además, las autoridades administrativas electorales tienen plena libertad para determinar qué tipo de acción afirmativa implementan, con el fin de acercarse a los objetivos de la paridad de género.

Como lo sostuvo esta Sala Regional en la Sentencia Federal, con la reforma constitucional de 2019 (dos mil diecinueve), mejor conocida como “paridad en todo” se avanzó en el entendimiento del principio de paridad de género. En específico, hasta antes de esa reforma se consideraba que se cumplía este mandato al momento en que se garantizaban **condiciones de igualdad**

para contender a los cargos de elección popular, lo cual se traducía en garantizar **postulaciones** paritarias.

Sin embargo, con la reforma de “paridad en todo” esto cambió, pues como reconoció la Sala Superior, hubo un cambio de paradigma respecto de cómo entender a la paridad de género³². Así, se pasó de un sistema en que se debía garantizar condiciones de igualdad en las postulaciones, a garantizar **condiciones de igualdad en la integración de los órganos de gobierno**. Esto, pues este principio de paridad tiene como finalidad que todos los órganos de gobierno, y de todos los niveles, estén integrados paritariamente.

Por lo tanto, se trató de **un giro participativo en cuanto a la igualdad de género**, porque ya no se busca promover *postulaciones paritarias*, sino que se busca lograr *conformaciones paritarias*, con la finalidad de que las mujeres participen en todos los espacios de deliberación y toma de decisión³³ en condiciones de igualdad que los hombres.

De esta forma, este mandato constitucional exige a las autoridades electorales llevar a cabo todas las acciones que se encuentren dentro de sus facultades, con la finalidad de lograr que todos los órganos estén integrados de forma paritaria.

Esto, además, es conforme a lo establecido por la Suprema Corte quien, en diversos precedentes, ha reconocido que la paridad de género implica garantizar el acceso al cargo y, en consecuencia, trascender de la postulación³⁴.

³² Ver la sentencia del recurso SUP-REC-578/2019.

³³ SUP-JDC-1862/2019.

³⁴ Jurisprudencia P./J. 11/2019 (10a.), de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, octubre de 2019 (dos mil diecinueve),



En este sentido, el diseño de la acción afirmativa emitida por el Instituto Local, consistente en reservar un número determinado de ayuntamientos para que todos los partidos políticos postulen a mujeres en las presidencias, es válido en una clave armónica con el resto de principios y derechos en juego a fin de garantizar el fortalecimiento de una democracia paritaria que, como explicó el IEEH en el Acuerdo 24 no ha sido alcanzada a pesar de lo establecido en el Código Local.

Ahora bien, existen precedentes en donde este tribunal ha validado las medidas afirmativas adoptadas por institutos locales, aunque es cierto que no existe un precedente en el que se haya analizado una acción afirmativa igual a la que ahora se estudia.

Al respecto, esta Sala Regional considera que sirven de parámetro relevante las decisiones adoptadas tanto por la SCJN, así como por la Sala Superior, en cuanto a la adopción de acciones afirmativas en el marco de la paridad de género.

En primer lugar, destaca que ambos tribunales han reconocido que la paridad de género es un mandato constitucional reconocido en los artículos 35 y 41 de la Constitución General y, por tanto, es evidente que se trata de una **pauta permanente**, pero, al tener una dimensión como mandato de optimización, requiere del **desarrollo de reglas** concretas que deben ser plasmadas tanto por el legislativo, como por las autoridades administrativas³⁵.

Tomo I, página 5. Registro digital: 2020747, criterio igualmente sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 161/2023 y sus acumulados, en donde se analizó la reforma electoral de Jalisco.

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 163/2023 y sus acumulados, párrafo 84 y 88.

Estas reglas, que son acciones afirmativas, se basan en lograr la igualdad de género en su vertiente sustantiva y, si bien, pueden dar lugar a un trato desigual o de facto respecto de otras personas o grupos, **lo cierto es que se justifican sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho**³⁶.

Además, se ha reconocido que, con la reforma constitucional del 2019 (dos mil diecinueve), conocida como “paridad en todo”, este mandato constitucional va más allá de una dimensión cuantitativa o formal de postulación, sino que **trasciende en el acceso a los cargos de elección popular**³⁷.

Por otro lado, la Suprema Corte ha reconocido que tanto los congresos locales, como las autoridades administrativas, tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para cumplir la paridad de género³⁸. Al respecto, ha señalado que estas autoridades tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar el cumplimiento de este principio, en su régimen interno.

Esto implica que, tanto el poder legislativo, como las autoridades administrativas, tienen el deber de adecuar el orden jurídico al mandato de paridad de género y esto se satisface **al incorporar las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales**³⁹.

³⁶ Misma cita que la previa, párrafo 88.

³⁷ Jurisprudencia: P./J. 11/2019 (10a.), de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, octubre de 2019 (dos mil diecinueve), Tomo I, página 5. Registro digital: 2020747, párrafo 89.

³⁸ Ver acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumulados.

³⁹ Ver acción de inconstitucionalidad 161/2023 y sus acumulados, párrafo 124.



También, como parámetro relevante para resolver esta controversia, se destaca que, al analizar la reforma electoral de Jalisco, la Suprema Corte estableció que las legislaturas tienen libertad configurativa y margen de decisión para adoptar las acciones afirmativas que estimen más convenientes a fin de lograr la paridad de género. Este argumento es trasladable a los institutos electorales locales, no solo por lo que ya se señaló en el apartado anterior, respecto de que las autoridades administrativas tienen libertad para diseñar las acciones afirmativas que consideren más efectivas, sino porque la propia SCJN ha señalado que estas autoridades también están obligadas a emitir las reglas necesarias a fin de lograr la paridad de género, entendiéndola más allá de la postulación, sino en la integración de los órganos de elección popular.

Por último, como sostuvo la Suprema Corte⁴⁰, las acciones afirmativas son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado.

Asimismo⁴¹, estableció que:

- a) El deber constitucional de tutelar la igualdad esta impuesta a todas las autoridades, sin reserva alguna o derivado del tipo de función que realizan
- b) Además, están obligadas a adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, para combatir la discriminación.
- c) Incluso están autorizadas legalmente a disponer de su presupuesto para la consecución de dicho fin, esto es, para garantizar que toda persona goce, sin discriminación

⁴⁰ En la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas.

⁴¹ En la ejecutoria de la Acción de Inconstitucionalidad 54/2022 y acumuladas, párrafo 333.

alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución General, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Así, para la Suprema Corte, las autoridades distintas a las legislativas, en su ámbito de competencia, pueden implementar acciones afirmativas encaminadas a combatir la discriminación con el objeto de:

- a) Tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad, mediante la adopción de medidas para hacerlo efectivo cuando sea necesario.
- b) Desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas.
- c) Implementar las reglas que sean obligatorias.

De lo anterior, esta Sala Regional concluye que para garantizar la efectividad del derecho humano a la igualdad, todas las autoridades -en su ámbito de competencia- están obligadas a implementar las acciones necesarias y razonables que estén a su alcance, de manera coordinada y complementaria.

Con base en lo anterior, es posible desprender las siguientes premisas:

- i) El principio constitucional de paridad de género se debe entender desde su dimensión cualitativa, lo cual va más allá de la postulación y **debe trascender a la integración** de los cargos de elección popular;
- ii) Tanto el poder legislativo, como las autoridades administrativas tiene la obligación de emitir las reglas necesarias para lograr el cumplimiento de la paridad de género, **de manera coordinada y complementaria**;



- iii) Estas reglas, aunque podrían traducirse en tratos desiguales hacia ciertas personas, **están justificadas** porque buscan acelerar la presencia de mujeres en cargos de elección popular y, con ello, cumplir el mandato constitucional de paridad de género. Además, están justificados en la medida en que las mujeres, de **forma histórica**, han experimentado discriminación, por lo que se justifica que, temporalmente, sean beneficiadas con reglas que buscan promover sus derechos en condiciones de igualdad;
- iv) Tanto el congreso, como los institutos electorales, tienen cierto margen para diseñar las acciones afirmativas que estimen más efectivas, siempre y cuando estas se sujeten a los parámetros constitucionales referidos en el apartado anterior.

Así, esta Sala Regional concluye que el IEEH está obligado constitucionalmente a adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso efectivo de las mujeres a cargos de elección popular y que, como en el caso, se apliquen de manera complementaria a las reglas establecidas por el poder legislativo local.

Lo anterior, además se ve reforzado con el hecho que el propio legislativo facultó al IEEH -en la reforma de 19 (diecinueve) de junio de 2023 (dos mil veintitrés)⁴² en que adicionó al artículo 66 del Código Local la fracción II Bis- para emitir lineamientos que abonen a alcanzar la paridad de género en la entidad federativa.

De ahí que al establecer la acción afirmativa controvertida el IEEH expuso claramente los fundamentos y razones en que

⁴² Publicado en el Periódico Oficial en alcance el 22 (veintidós) de agosto de 2023 (dos mil veintitrés).

sostuvo su decisión y que no se limitaron -como afirma el PRI- a la mera enunciación de tesis de jurisprudencia, sino a argumentos con los que explicó que la decisión derivaba -por una parte- de lo ordenado por esta Sala Regional en la Sentencia Federal y -por la otra- de su deber constitucional y legal de emitir lineamientos que lleven a alcanzar la paridad de género en los cargos públicos de elección popular de Hidalgo.

Por tanto, tampoco tiene razón la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 cuando afirma que el Acuerdo 24 carece de fundamento legal y razonamientos suficientes para tal determinación.

Tampoco tiene razón el PRI cuando afirma que el IEEH motivó incorrectamente el Acuerdo 24, ya que la paridad constitucional fue garantizada por el poder legislativo mediante el artículo 119 del Código Local.

Lo anterior, ya que -como lo sostuvo esta Sala Regional en la Sentencia Federal- para que este mandato constitucional se cumpla resulta necesario que las **mujeres accedan a los cargos en condición de igualdad** lo que, en el caso específico de Hidalgo, como fue reseñado por el IEEH en el Acuerdo 24 no se ha conseguido, siendo evidente incluso que en el último proceso electoral hubo una disminución en las presidencias municipales a que accedieron las mujeres.

Como consecuencia, resulta insuficiente que se observe una postulación paritaria, o por bloques de competitividad -como sostiene el PRI-, cuando es evidente la ineficacia de las reglas establecidas en el Código Local para conseguir que el acceso a las presidencias municipales se dé en condiciones de igualdad, se limitaran a continuar aplicando tales normas a sabiendas de



que no han conseguido garantizar plenamente el ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres en Hidalgo.

Así, resulta evidente que el PRI parte de una premisa incorrecta de los alcances del mandato constitucional de paridad de género.

Por tanto, esta Sala Regional concluye que la autoridad responsable, al emitir la acción afirmativa controvertida, fundó y motivó tal determinación y no excedió su facultad reglamentaria -como argumentaron las partes actoras en los Juicios de la Ciudadanía-, por lo que son **infundados** sus argumentos.

7.1.3.2. Respetto del principio de proporcionalidad. El PRI afirma que como parte de los razonamientos en que sostuvo la acción afirmativa cuestionada, el IEEH debía analizarla desde un test de proporcionalidad, en lugar de aplicarla de forma automática sobre la totalidad de los municipios históricamente no presididos por mujeres electas popularmente. Esto, pues se trata de una intervención sobre los derechos político electorales de otros segmentos de la población estatal y debe verificarse que no sea desproporcionada.

Sobre la misma lógica, la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 afirma que la medida es excesiva y no cumple el requisito de proporcionalidad, limitando de manera directa a los hombres que quieran postularse en estos municipios, como sería su caso.

Estos argumentos son **infundados**.

En principio, cabe señalar que el *test* de proporcionalidad no es un ejercicio que obligatoriamente deba desarrollar toda

autoridad estatal al establecer una medida que afecte derechos humanos, sino -como ha sostenido la Segunda Sala de la SCJN⁴³- que es una herramienta interpretativa y argumentativa útil que los órganos jurisdiccionales pueden emplear para verificar la existencia de limitaciones, restricciones o violaciones a un derecho fundamental.

Por tanto, el PRI parte de una premisa equivocada, pues el IEEH no estaba obligado -como afirma- a desarrollar dicha herramienta al establecer la acción afirmativa.

No obstante, del párrafo 36 del Acuerdo 24 se desprende que el IEEH adoptó como parte de su justificación el *test* de proporcionalidad que esta Sala Regional desarrolló al emitir la Sentencia Federal respecto de la medida adoptada en el acuerdo IEEH/CG/063/2023, como se aprecia a continuación:

36. Así mismo conforme a lo establecido por la Sala CDMX la medida relativa a reservar un número determinado de ayuntamientos para la postulación exclusiva de mujeres:

- I. Persigue un fin constitucionalmente válido, pues como ya se señaló, busca hacer realidad el mandato constitucional de paridad de género, entendido como un arreglo en el cual tanto hombres como mujeres integran los órganos de gobierno y, por lo tanto, participan en los espacios de deliberación y toma de decisión en igualdad de oportunidades;
- II. Es idónea, porque la reserva de un número determinado de municipios para la postulación exclusiva de mujeres tiene como resultado lógico y necesario que accedan mujeres al cargo, por lo que precisamente con este tipo de medidas se logran los objetivos de la paridad de género; idoneidad que incluso fue señalada por la Sala CDMX.
- III. Es necesaria, porque, a pesar de que la legislación prevé reglas de postulación paritaria, no se ha logrado que las mujeres ocupen las presidencias municipales ni si quiera en un 20% (veinte por ciento), de forma que resulta necesario adoptar una medida de esta naturaleza para poder promover el acceso de las mujeres a estos cargos; finalmente.
- IV. Es proporcional, porque la incidencia en otros principios, tales como el de certeza y seguridad jurídica, así como de autodeterminación de los partidos políticos, es menor, ya que la medida se emitió antes de que iniciara el proceso electoral lo que les permitió redefinir sus estrategias.

En ese sentido, se desprende que el IEEH -aunque no llevó a cabo el *test* respecto de la medida que estaba adoptando- sí

⁴³ En la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.) de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.** Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019 (dos mil diecinueve), Tomo I, página 838.



realizó un análisis de la proporcionalidad de dicha medida, a partir del estudio realizado previamente por esta Sala Regional.

De ahí que no tenga razón el PRI al afirmar que el Instituto Local no analizó si la acción afirmativa era una intervención desproporcionada a los derechos político electorales de las personas, pues a partir de lo analizado por esta Sala Regional consideró que la medida perseguía un fin constitucionalmente válido, era idónea para dicho fin, necesaria y proporcional; sin que el PRI o la parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 controviertan tales conclusiones.

Por tanto, los argumentos del PRI son **infundados**.

7.1.3.3. Respecto de la falta de justificación de la inclusión de 3 (tres) municipios que ya fueron gobernados por mujeres. En relación con la afirmación del PRI respecto a la inclusión injustificada de los municipios de Cardonal, Chapulhuacán y Tepeji del Río dentro de los 27 (veintisiete) que históricamente no han sido presididos por una mujer, a pesar de que fueron gobernados por mujeres designadas por el Congreso del Estado para presidir sus respectivos consejos municipales interinos, es **infundada**.

En el párrafo 83 del Acuerdo 24, el IEEH expuso lo siguiente:

83. Puntualizado ello y a efecto de dotar de certeza a la determinación, es de mencionar que en los 27 municipios que no han sido gobernados por mujeres, fueran contemplados aquellos en donde el Congreso del Estado en el año 2020 designó a mujeres al frente de Concejos Municipales Interinos, ya que en aras de dar cabal cumplimiento a lo estipulado por la resolución del Tribunal dichos cargos ocupados por mujeres no pueden considerados como equivalentes al acceso del encabezamiento del Ayuntamiento a través del voto directo ya que el nombramiento de Concejales no es equiparable democráticamente hablando, ya que uno deviene de una designación meramente administrativa y la otra de un ejercicio

democrático los cuales son Cardonal, Chapulhuacán y Tepeji del Río de Ocampo.

Del anterior párrafo se desprende que el IEEH justificó la inclusión de los referidos municipios a partir de establecer una distinción respecto de la vía por la que las mujeres accedieron al cargo (elección o designación).

De acuerdo con el Instituto Local, dichos cargos no pueden considerarse como equivalentes ya que uno deriva de un ejercicio democrático (elección) y el otro de un acto de naturaleza administrativa (designación).

Lo anterior, a juicio de esta Sala Regional, es congruente con el parámetro determinado para establecer los municipios en los que se aplicaría la acción afirmativa, pues el punto histórico es 1947 (mil novecientos cuarenta y siete), año en el que se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas.

De igual forma, dicha determinación también es congruente con el objetivo de la acción afirmativa: que más mujeres accedan al cargo mediante el voto popular.

Por tanto, la inclusión de municipios en los que no han sido electas mujeres a las presidencias municipales desde que se reconoció su derecho al voto pasivo y activo, a juicio de esta Sala Regional, se encuentra justificada. De ahí que no tenga razón el PRI y sus argumentos sean **infundados**.

Además, debe señalarse que al resolver el juicio SCM-JDC-7/2024 y acumulados, esta Sala Regional sostuvo que las autoridades administrativas electorales cuentan con facultades para diseñar el tipo de medida afirmativa que mejor estimen conveniente, a fin de lograr los objetivos de la paridad



de género. Así, el hecho de que el IEEH haya considerado que un municipio no ha sido gobernado por mujeres, bajo el criterio de que una mujer no ha sido electa ahí, se considera válido, sin que exista un mandato legal que sea desatendido por esta decisión, ni una forma específica para exigir el diseño de acciones afirmativas.

7.2. Argumentos relacionados con el principio de progresividad

7.2.1. Planteamiento

El PRI plantea que el Acuerdo 24 no atiende debidamente el principio de progresividad, pues este conlleva que los cambios mediante acciones afirmativas que implemente cualquier autoridad deben ser graduales, hasta que -en el caso de las mujeres- se alcance la igualdad sustantiva, sin que ello represente afectación desmedida y desproporcional de otros segmentos de la población que también deben tener garantizada la posibilidad de ejercer sus derechos político electorales.

7.2.2. Marco normativo

El artículo 1° de la Constitución General dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha norma suprema y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas y permitan la **protección más amplia**.

También, tal artículo establece la obligación de las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los **derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El **principio de progresividad** contenido en el artículo 1º de la Constitución General, conforme al criterio desarrollado por la Segunda Sala de la Suprema Corte, implica tanto gradualidad como progreso. Lo que está en la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**⁴⁴.

Conforme al texto de la jurisprudencia, la gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos; y el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar, por lo que se encuentra tanto prohibida la regresividad del disfrute, como la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, que implica incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos e impide adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección.

⁴⁴ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019 (dos mil diecinueve), tomo I, página 980.



En materia político-electoral, el principio de progresividad, rector de los derechos humanos, tiene una proyección en 2 (dos) vertientes: [a] la primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y [b] la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones -formales o interpretativas- al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo. Esto está señalado en la jurisprudencia 28/2015 de la Sala Superior de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**⁴⁵.

En ese sentido, el principio de progresividad no puede entenderse como una justificación para que, sin explicación adicional, en todos los casos se deba ampliar la protección a cierto derecho humano respecto de lo que estaba regulado previamente.

En efecto, el principio de progresividad implica la prohibición de regresividad y ampliar los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones.

7.2.3. Respuesta

Los argumentos son **infundados**.

Conforme lo expuesto en el marco normativo, tiene razón el PRI cuando afirma que el principio de progresividad, aunque implica

⁴⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 39 y 40.

-además de la no regresividad- ampliar los alcances del derecho o la eliminación de sus restricciones; también impone la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, incrementando el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Sin embargo, no tienen razón cuando afirma que la acción afirmativa contenida en el Acuerdo 24 implica una vulneración a la característica de gradualidad del principio de progresividad.

Si bien puede decirse que la reserva de ciertos municipios para la postulación exclusiva de mujeres a las presidencias municipales podría garantizar un incremento considerable en el número de mujeres que serán electas para dicho cargo, pues pasarán de 15 (quince) a -al menos- 27 (veintisiete)⁴⁶; ello no implica un incremento desproporcionado, injustificado o contrario al principio de gradualidad.

Lo anterior, ya que si se toma en cuenta que el objetivo que se pretende alcanzar -además de ser un imperativo constitucional- es la paridad efectiva (50% [cincuenta por ciento] de los cargos de elección popular), la medida implica la posible incidencia en el 32% (treinta y dos por ciento) de las presidencias municipales ya que estas son en total 84 (ochenta y cuatro). Es decir, implica un avance respecto al estado actual que lo acerca al objetivo final sin llegar necesariamente a este -justamente como refiere el PRI que debe verse la progresividad con gradualidad-.

⁴⁶ Si bien se reservaron dichas candidaturas para mujeres, tal cuestión únicamente se ordenó respecto de las postulaciones de los partidos políticos y no así de las candidaturas independientes. Por tanto, existe la posibilidad de que -mediante la vía independiente- se presenten candidaturas de hombres a las presidencias de dichos municipios.



Por tanto, en consideración de esta Sala Regional no existen elementos para concluir que no se trata de un incremento desproporcionado y que no se ajuste a la característica de gradualidad.

Lo anterior, sobre todo si se toma en cuenta que -como sostuvo el Instituto Local al emitir el Acuerdo 24- las modificaciones al marco normativo en materia de paridad han sido insuficientes para -por sí mismas- alcanzar un incremento considerable en el número de mujeres electas en las presidencias municipales, pues -incluso- han disminuido en el último proceso electoral local.

De ahí que esta Sala Regional concluya que el PRI no tiene razón al afirmar una vulneración al principio de progresividad a partir de lo que considera una modificación que no se ajusta al concepto de gradualidad, por lo que sus argumentos son **infundados**.

7.3. Argumentos relacionados con la inobservancia o inaplicación del artículo 119 del Código Local

7.3.1. Planteamiento

La parte actora en el juicio SCM-JDC-114/2024 argumenta que el IEEH -aunque utilizó un fraseo distinto al empleado en el acuerdo IEEH/CG/063/2023- insiste en desatender el contenido del artículo 119 del Código Local.

En su consideración el Instituto Local invadió la esfera de atribuciones del poder legislativo estatal ya que -con independencia de la denominación que le pretenda dar- inaplicó

el último párrafo del artículo 119 del Código Local al privarle de vigencia, aunque sea de forma temporal⁴⁷.

Argumenta que la Suprema Corte ha señalado que las autoridades administrativas no pueden inaplicar normas aun cuando las estimen contrarias a la Constitución General⁴⁸, o bajo el argumento de una reparación de derechos humanos.

Señala, además, que como se desprende del párrafo 54 del Acuerdo 24 la autoridad responsable pretende implementar la acción afirmativa basándose en la supuesta ineficacia del artículo 119 último párrafo del Código Local; pero la supuesta falta de los resultados esperados de una disposición legal no permite a una autoridad administrativa electoral inaplicar o inobservar una disposición legal expresa y sustituirla por otra diversa mediante la emisión de lineamientos, bajo la justificación de una supuesta acción afirmativa.

Señala que el estudio que hizo el IEEH respecto de la ineficacia del último párrafo del artículo 119 del Código Local fue incorrecto, pues comparó procesos electorales regidos por marcos normativos distintos, ya que la disposición en cuestión únicamente ha sido aplicada en un proceso electoral (2020-2021) y durante el proceso electoral 2015-2016 el texto del artículo 119 del Código Local era diferente.

⁴⁷ A partir de este punto, la parte actora en el juicio SCM-JDC-113/2024 plantea los mismos argumentos pero los dirige contra el Tribunal Local al resolver los juicios TEEH-JDC-086/2023.

⁴⁸ Al respecto invoca la tesis aislada del pleno P.VII/2014 (10a.) de rubro **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. NO ESTÁN FACULTADAS PARA INAPLICAR NORMAS QUE ESTIMEN DEROGADAS POR EL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011**. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, marzo de 2014 (dos mil catorce), Tomo I, página 222.



Así, en su consideración, el supuesto fáctico en el que la autoridad responsable se basa para suprimir el texto legal es inexistente lo que implica su ilegalidad.

7.3.2. Respuesta

Los argumentos de las partes actoras son **infundados**.

En principio, es necesario señalar que sus argumentos parten de una premisa equivocada: que el IEEH inaplicó o inobservó el último párrafo del artículo 119 del Código Local.

Como ya se reseñó previamente, a diferencia de lo sucedido en la emisión del acuerdo IEEH/CG/063/2023, el Instituto Local no consideró necesario inobservar la disposición antes referida. Por el contrario, determinó que los partidos políticos estaban obligados a postular mujeres en los 27 (veintisiete) municipios en los que se implementó la acción afirmativa, a la par de postular de forma paritaria las candidaturas en la totalidad de los municipios atendiendo los bloques de votación alta, media y baja y evitando postular en el último exclusivamente a un género.

Esto es, contrario a lo que plantean las partes actoras, el IEEH no privó de efecto alguno al último párrafo del artículo 119 del Código Local, sino que determinó que la metodología en él contenida debía aplicarse complementariamente con una medida adicional: la acción afirmativa de postulaciones exclusivas.

Ahora, como también se reseñó, el Instituto Local advirtió que en Hidalgo había un número importante de ayuntamientos que no han sido presididos por mujeres electas popularmente desde 1947 (mil novecientos cuarenta y siete). A partir de este diagnóstico, consideró que era necesario implementar medidas

adicionales para lograr que las mujeres accedieran a estos cargos.

Además, advirtió -como ya se dijo- que esto no se lograría con las reglas previstas en el artículo 119 del Código Local, porque estas solo garantizan paridad en la postulación, **pero no en el acceso al cargo.**

Por lo tanto, optó por una medida que implica reservar un número determinado de ayuntamientos para que en ellos todos los partidos políticos postulen, de forma exclusiva, a mujeres encabezando las planillas, es decir, como presidentas municipales; lo que garantizaría no solo la postulación paritaria sino el acceso al cargo de mujeres en las contiendas de esos municipios. O, dicho en otras palabras, decidió implementar una medida de alternancia condicionada en el género para un cierto número de ayuntamientos en el actual proceso electoral -medida que ha sido avalada previamente por la Sala Superior para el caso de gubernaturas, al emitir su opinión especializada en materia electoral a la Suprema Corte⁴⁹-.

Con esta medida, se garantizaría que en todos esos municipios reservados acceda una mujer a la presidencia municipal y, por lo tanto, se logre incrementar el número de presidentas municipales en la entidad federativa lo que, a su vez, logra un mejor acercamiento a una política paritaria en la entidad federativa.

Esta Sala Regional coincide con el IEEH respecto de que las reglas previstas en el artículo 119 del Código Local han sido insuficientes para acelerar el acceso de las mujeres a las presidencias municipales, por lo que la determinación de una

⁴⁹ SUP-OP-4/2022.



acción afirmativa adicional debidamente justificada podría ser adecuada, a efecto de hacer efectivo el principio de paridad en la integración de las presidencias municipales en Hidalgo.

Lo anterior, ya que -contrario a lo afirmado por las partes actoras- la evidencia muestra que en la elección del 2016 (dos mil dieciséis) de los 84 (ochenta y cuatro) ayuntamientos solo en 17 (diecisiete) resultó electa una mujer como presidenta municipal -esto es, el 20.23% (veinte punto veintitrés por ciento)-, y en la elección del 2020 (dos mil veinte), sólo fueron 15 (quince) mujeres electas como presidentas municipales -lo que equivale únicamente al 17.8% (diecisiete punto ocho por ciento)-, esto, a pesar de que en esta elección ya se habían aplicado las reglas previstas en el artículo 119 del Código local⁵⁰.

Las partes actoras no tienen razón cuando refieren que el comparativo que realizó el Instituto Local fue incorrecto, pues aunque llevó a cabo una comparación entre procesos electorales regulados por marcos normativos distintos, ello permitió observar como la modificación de dicho marco normativo a partir de la reforma constitucional denominada “paridad en todo” no incrementó -como era esperado- el número de mujeres electas al cargo de presidenta municipal, sino que -incluso- disminuyó.

El hecho de que la inclusión de la metodología de postulación paritaria tomando en consideración los bloques de competitividad de los partidos políticos -en términos del artículo 119 último párrafo del Código Local- en los procesos electorales locales no hubiera mejorado el acceso de las mujeres a cargos de elección popular en los ayuntamientos, es un argumento

⁵⁰ Datos obtenidos del Acuerdo 25, párrafo 54.

razonable y suficiente para concluir -como lo hizo el IEEH- que dicha medida no era suficiente para alcanzar ese fin.

Por esto, se concluye que fue correcto que el Instituto Local, al contar con facultades suficientes para emitir medidas afirmativas adicionales a las normas contenidas en el Código Local, determinara que dichas normas han demostrado ser insuficientes para garantizar a las mujeres su derecho a acceder a los cargos de elección popular en igualdad de condiciones que los hombres, y estableciera la acción afirmativa controvertida.

Por tanto, al no existir la inaplicación o inobservancia del artículo 119 del Código Local y al haber quedado justificada la necesidad de implementación la acción afirmativa controvertida de manera adicional a la metodología establecida normativamente, a partir del supuesto fáctico analizado en el Acuerdo 24, los argumentos de las partes actoras son **infundados**.

7.4. Argumentos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia Federal

7.4.1. Planteamiento

El PRI argumenta que el Instituto Local, al emitir el Acuerdo 24, incumplió el mandato de esta Sala Regional en la Sentencia Federal, pues considera que estableció que no debía aplicar la acción afirmativa controvertida en la totalidad de los municipios sino solamente fundamentar y motivar sobre los municipios respecto de los que ya se había pronunciado, generando con ello perjuicio a otros segmentos de la población.

La parte actora en el juicio SCM-JDC-109/2024 argumenta que el Acuerdo 24 es incongruente con la Sentencia Federal, pues -a su decir- esta Sala Regional determinó que era excesivo establecer la acción afirmativa en la totalidad de los municipios



que históricamente no habían sido gobernados por mujeres, por lo que solo debía utilizar tal universo como parámetro y referencia, de lo contrario no habría dejado sin efecto el estudio que hizo el Tribunal Local en este punto.

La parte actora en el juicio SCM-JDC-114/2024 señala que el IEEH incurrió en un exceso en el cumplimiento de la Sentencia Federal, ya que de manera dogmática y sin una adecuada fundamentación y motivación decidió incluir en la acción afirmativa la totalidad de municipios que no han sido gobernados por mujeres, a pesar de que esta Sala Regional dejó sin efectos la determinación del Tribunal Local que había ordenado tal inclusión.

7.4.2. Respuesta

Los argumentos de las partes actoras son **infundados**.

Cabe hacer notar que no obstante que el IEEH refirió que emitió el Acuerdo 24 en cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia Federal, lo cierto es que mediante dicha resolución esta Sala Regional modificó la Sentencia Local, respecto del sentido en que el IEEH debía emitir el nuevo acuerdo en torno a -entre otras cuestiones- la acción afirmativa controvertida.

Esto implica que, derivado de ello, se modificaron los parámetros dados por el Tribunal Local al IEEH para la emisión de dicho acuerdo; de ahí que lo que motivó la emisión del Acuerdo 24 no fue la Sentencia Federal, sino la Sentencia Local, modificada parcialmente por esta Sala Regional.

Ahora, en la Sentencia Federal -en la parte que interesa- esta Sala Regional razonó lo siguiente:

*“(…) En el caso, se observa que ante los razonamientos del Tribunal Local respecto de que no estuvo debidamente fundado y motivado el acuerdo impugnado, y no tener razón en que el Acuerdo 63 era contrario a la progresividad y no regresividad de los derechos humanos, la consecuencia lógica y jurídica debió ser revocarlo para que el IEEH subsanara estas deficiencias, pero no -como determinó el Tribunal Local- revocar para que el Instituto Local implementara una acción afirmativa consistente en **exigir la postulación exclusiva de mujeres en el total de los ayuntamientos que no habían sido gobernados históricamente por una mujer.***

Como consecuencia de lo anterior, lo conducente es modificar la sentencia impugnada para dejar sin efectos esta última medida. Es decir:

- *se deberán confirmar los razonamientos del Tribunal Local respecto de modificar la acción afirmativa, a fin de que el IEEH subsane las deficiencias observadas relacionadas con la falta de congruencia y certeza, y la falta de parámetros claros y objetivos para definir los ayuntamientos en que se deberá postular a mujeres de forma exclusiva.*
- *deberá **quedar sin efectos** la decisión del Tribunal Local de ordenar que, en este nuevo acuerdo, la acción afirmativa que se emitiera por parte del IEEH **debería incluir a todos los municipios que históricamente no habían sido gobernados por mujeres.***

(Énfasis añadido)

De lo anterior, se desprende que la Sala Regional consideró correcta la decisión del Tribunal Local de ordenar al IEEH que emitiera un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado, **considerando** los parámetros que señaló, pero sin la obligación de incluir en la acción afirmativa **la totalidad** de los municipios en que históricamente las mujeres no han sido electas a las presidencias.

Es decir, en el acuerdo que el IEEH emitiera en cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Local debía considerar, tomar en cuenta, ponderar, dichos municipios sin que ello implicara que **necesariamente** debía establecer la acción afirmativa referida en todos ellos, sino solamente tomarlos como parámetro referencial en su estudio a fin de fundar y motivar adecuadamente la decisión que tomara para cumplir la Sentencia Local.



Por su parte, en la razón OCTAVA se estableció como efecto de la Sentencia la necesidad de emitir un nuevo acuerdo -debidamente fundado y motivado- y ***“tomando en cuenta a aquellos ayuntamientos que no han sido gobernados por mujeres desde 1947 (mil novecientos cuarenta y siete)”***, efecto que es congruente con lo razonado por esta Sala Regional y que difiere de lo originalmente resuelto por el Tribunal Local en la Sentencia Local en los que estableció que la acción afirmativa debía aplicarse a todos esos ayuntamientos, sin exclusión.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye -en primer lugar- que es inexacto que el IEEH hubiera incumplido lo ordenado en la Sentencia Federal, pues -como ya se sostuvo- no estaba obligada por esta, sino por la Sentencia Local emitida por el Tribunal Local -en los términos en que fue modificada por esta sala-.

En segundo lugar, los efectos de la modificación de la Sentencia Local, **no implicaban la prohibición al IEEH de establecer la acción afirmativa cuestionada en la totalidad de los municipios cuyos ayuntamientos no han sido presididos por una mujer desde 1947** (mil novecientos cuarenta y siete) sino el deber de establecer en cuáles de ellos debía aplicarse y justificar dicha determinación.

En ese sentido, como ya se señaló, dado que las autoridades administrativas electorales cuentan con facultades para diseñar el tipo de medida afirmativa que mejor estimen conveniente a fin de lograr los objetivos de la paridad de género, la determinación sobre el número de municipios en el que se aplicaría -dado que corresponde con el universo que debía considerar, ponderar, o

tomar en cuenta- se ajusta a lo ordenado por el Tribunal Local, modificado por esta Sala Regional.

Por tanto, son **infundados** los argumentos de las partes actoras en este punto.

7.5. Argumentos relacionados con la vulneración al principio de certeza

7.5.1. Planteamiento

Las partes actoras en los Juicios de la Ciudadanía estiman que el Acuerdo 24 vulnera el principio de certeza al implicar modificaciones fundamentales o sustanciales a las reglas del proceso electoral fuera del plazo previsto en el artículo 105 penúltimo párrafo de la Constitución General (90 [noventa] días antes de su inicio).

Lo anterior, ya que a su juicio, el IEEH pretende inobservar (derogar) el último párrafo del artículo 119 del Código Local para introducir una nueva regla de postulación exclusiva de mujeres a la presidencia en 27 (veintisiete) municipios específicos, lo que implica una modificación sustancial de las reglas que rigen el proceso electoral -en términos de lo sostenido por la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 87/2007⁵¹- pues implica la inaplicación o inobservancia de un artículo del Código Local fuera del límite temporal establecido en el artículo 105-II penúltimo párrafo de la Constitución General.

Señalan que este principio consiste en que al iniciar el proceso electoral quienes participan conozcan con certeza las reglas

⁵¹ De rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007 (dos mil siete), página 563. Aunque la parte actora la cita erróneamente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a la ciudadanía acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que antes del inicio del proceso electoral se tuvo oportunamente la posibilidad de inconformarse con las modificaciones legislativas que pudieran haber trastocado derechos político-electorales.

Además, la parte actora en el juicio SCM-JDC-114/2024 señala que fue incorrecto lo sostenido por esta Sala Regional en la Sentencia Federal respecto a que la implementación de la acción afirmativa no supuso una vulneración del artículo constitucional referido ya que no se trató de una ley sino la complementación de una prescripción constitucional y que no constituyó una modificación fundamental.

Lo anterior, pues no se trató de una modificación incidental o accesorio, sino un cambio relevante que trastocó la forma en que los partidos políticos postulan sus candidaturas a las presidencias municipales y sus procesos internos.

El PRI, por su parte, refiere que el principio de certeza consiste en que al iniciar el proceso electoral quienes participan tengan pleno conocimiento de las reglas que van a aplicarse en dichos procesos; pero que a menos de 1 (un) mes del inicio del registro de las candidaturas los partidos políticos no tienen certeza que permita definir los géneros en las postulaciones.

Asimismo, refiere que el mencionado principio -de acuerdo con la jurisprudencia de la SCJN- tiene como excepciones: que las modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, caso en el cual la falta del cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 (noventa) días establecido

en el artículo 105-II penúltimo párrafo de la Constitución General no producirá su invalidez; y si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiera decretado la Suprema Corte ya iniciado el proceso electoral.

Sin embargo, el PRI alega que dichas excepciones no se actualizan en el caso concreto ya que la presente controversia no es de la autoría del poder legislativo, sino del IEEH, por lo que aplicar el Acuerdo 24 implicaría vulnerar el principio de certeza en el actual proceso electoral local.

7.5.2. Respuesta

Los argumentos de las partes actoras son **infundados e inoperantes**.

Como lo sostuvo esta Sala Regional en la Sentencia Federal, el artículo 105-II penúltimo párrafo de la Constitución General establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 (noventa) días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.

Como lo señalan las partes actoras, dicha disposición tiene como objeto la prevalencia del principio de certeza; sin embargo, como lo hizo notar el PRI en sus argumentos, el pleno de la Suprema Corte ha sostenido en la jurisprudencia de rubro **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE**



RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO⁵² que dicha norma acepta las siguientes excepciones:

- a. Que las modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 (noventa) días a que alude el artículo 105 fracción II penúltimo párrafo de la Constitución General no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque este ya hubiera comenzado; y,
- b. Que la modificación a las leyes electorales sea indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte ya iniciado el proceso electoral.

Sobre esa base, **para esta Sala Regional en el caso concreto no se está frente a la disposición del artículo 105-II penúltimo párrafo de la Constitución General**, sino ante una de las **excepciones** establecidas por la Suprema Corte, pues **(i)** no se trató de la emisión de una ley sino de la implementación de acciones afirmativas que tienen como fin completar una prescripción constitucional -en el caso, la paridad de género y la inclusión de grupos minoritarios, igualdad y no discriminación-; y, **(ii)** las acciones afirmativas no constituyen modificaciones fundamentales que requirieran su realización 90 (noventa) días antes del inicio del proceso electoral, por lo que **(iii)** pueden

⁵² Jurisprudencia P./J. 98/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006 (dos mil seis), página 1564. Registro digital: 174536.

emitirse incluso iniciado el proceso electoral de que se trate, sin que ello signifique la vulneración al principio de certeza.

En principio, debe establecerse que las acciones afirmativas tienen sustento en el derecho de igualdad y no discriminación⁵³, pues su implementación se justifica en tanto buscan revertir situaciones de desigualdad⁵⁴.

Constituyen medidas compensatorias que se aplican en sectores o grupos sociales que son discriminados, tales como mujeres, indígenas y personas con discapacidades, entre otros, **y tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica** que enfrentan estos grupos en el ejercicio de sus derechos y buscan garantizarles un plano de igualdad sustancial⁵⁵.

Este tipo de acciones se caracterizan por ser: **(i)** temporales, porque su duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; **(ii)** proporcionales, al exigírseles un equilibrio entre las medidas implementadas y los resultados perseguidos, evitando producir una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como, **(iii)** razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado⁵⁶.

⁵³ Previstos en los artículos 1° párrafos primero y quinto, así como 4° primer párrafo de la Constitución General.

⁵⁴ Jurisprudencia 43/2014 de la Sala Superior de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 12 y 13.

⁵⁵ Así lo ha sostenido esta Sala Regional al resolver, por ejemplo, el juicio SCM-JDC-145/2021.

⁵⁶ Jurisprudencia 30/2014 de la Sala Superior de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 11 y 12.



Además, las acciones afirmativas se componen de los siguientes elementos⁵⁷: **a) Objeto y fin**, que implica 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; **b) Destinatarias**, hacía personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación que deban gozar y ejercer efectivamente sus derechos; y, **c) Conducta exigible**, que abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Aunado a ello, la Sala Superior ha sostenido que las acciones afirmativas se caracterizan, también, por su grado de intensidad y pueden distinguirse entre acciones afirmativas **flexibles y rígidas o fuertes**. Así, al resolver el juicio SUP-JDC-1274/2021 explicó -con base en doctrina- la diferencia entre estos 3 (tres) tipos de acciones:

- **Flexibles:** pueden entenderse como ciertas medidas o programas adoptados con el objetivo de visibilizar la exclusión y discriminación que enfrentan las personas que pertenecen a ciertos grupos sociales, así como de contribuir a mejorar su situación. Por ejemplo, se puede tratar de cursos o programas especiales de entrenamiento destinados a ciertos grupos vulnerables y que tienen como objetivo potenciar sus habilidades o prepararlas de mejor manera. Otra forma en la que se pueden implementar es

⁵⁷ Jurisprudencia 11/2015, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 13, 14 y 15.

el trato preferencial en los procedimientos de contratación o admisión, como, por ejemplo, otorgar puntos adicionales por tratarse de una persona perteneciente a algún grupo minoritario o vulnerable o -en situaciones de empate entre dos o más personas-, optar por la persona que pertenezca al grupo social menos representado en la empresa o institución de la que se trate.

- **Rígidas o fuertes:** son aquellas comúnmente conocidas como las acciones afirmativas en forma de cuota. Estas implican reservar un número específico de espacios para las personas pertenecientes a los grupos minoritarios, subrepresentados o en situación de desventaja. Como ejemplos de acciones afirmativas rígidas, destaca la obligación que tienen los partidos políticos de hacer sus postulaciones de forma paritaria o de postular a cierto número de personas pertenecientes a otros grupos sociales; o bien, las acciones afirmativas que buscan garantizar que las integraciones de los órganos de representación sean paritarias. También, estamos frente a acciones afirmativas rígidas cuando se han emitido convocatorias exclusivas para mujeres en los casos de las consejerías electorales.

Señaló que este tipo de medidas [rígidas y fuertes] son más intervencionistas que las flexibles y si bien ambas buscan favorecer la participación e inclusión de las personas que pertenecen a grupos en situación de desventaja, su grado de intervención es distinto y, por lo tanto, sus resultados pueden ser diferentes.

Es importante resaltar que, como lo sostuvo esta sala al resolver el juicio SCM-JDC-7/2024 y sus acumulados, en dicho precedente la Sala Superior sostuvo que **la decisión de adoptar**



una acción afirmativa específica recae en la autoridad administrativa electoral, quien tiene la autonomía y facultades para determinar las estrategias que implementará a fin de garantizar condiciones de igualdad en los procedimientos en su competencia.

Ahora bien, el Acuerdo 24 tuvo como finalidad -en lo relativo a la paridad- únicamente complementar una prescripción constitucional [principio de paridad de género, igualdad y no discriminación] a través de una reglamentación adjetiva para hacerla efectiva, lo cual no representa un ejercicio de carácter legislativo, ni una modificación o regulación fundamental.

El Acuerdo IEEH/CG/063/2023 (antecedente del acuerdo impugnado) fue emitido por el IEEH el 31 (treinta y uno) de octubre de 2023 (dos mil veintitrés) y el 15 (quince) de diciembre de 2023 (dos mil veintitrés) inició el proceso electoral local en Hidalgo 2023-2024.

Posteriormente, el Tribunal Local emitió **la Sentencia Local -el 2 (dos) de enero de 2024 (dos mil veinticuatro)-**, esto último fue ya iniciado el proceso electoral, y esta Sala Regional emitió **la Sentencia Federal el 16 (dieciséis) de febrero**.

Es importante destacar que el Tribunal Local revocó el Acuerdo IEEH/CG/063/2023 y ordenó al IEEH emitir una nueva determinación en que se pronunciara -entre otras cuestiones- sobre la acción afirmativa en materia de paridad de género, conforme a los parámetros que estableció en la Sentencia Local y esta Sala Regional modificó dichos parámetros en la Sentencia Federal.

Si bien el Tribunal Local ordenó dichos ajustes -y esta Sala Regional los modificó-, lo cierto es que **no constituyen modificaciones fundamentales** que atenten contra el correcto desarrollo del proceso electoral.

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte definió en la jurisprudencia de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES"**, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS⁵⁸ que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los entes políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

En tal sentido, para la emisión del Acuerdo 24 se partió de una base constitucional y legal, en tanto **la implementación de las**

⁵⁸ Jurisprudencia P./J. 87/2007, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVI, diciembre de 2007 (dos mil siete), página 563. Registro digital: 170886.



acciones afirmativas únicamente constituyó una extensión reglamentaria para complementar y desarrollar los mandatos que la autoridad administrativa electoral está obligada a cumplir y garantizar⁵⁹ en el proceso electoral en curso, en favor del ejercicio de los derechos político-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual no se traduce en una acción legislativa o una alteración del marco jurídico de origen aplicable, de ahí que su emisión no se trate de modificaciones fundamentales, sino de la implementación de acciones afirmativas que logren dar operatividad al proceso electoral en curso⁶⁰, garantizando los derechos político electorales de quienes integran ciertos grupos en situación de vulnerabilidad de tal manera que se tutele -de manera específica- su derecho a acceder a los cargos de elección popular en igualdad de oportunidades que el resto de la población.

En el caso, se está frente a la implementación de acciones afirmativas rígidas, pues implicaron la obligación de reservar espacios en la postulación de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos para personas pertenecientes a grupos discriminados, subrepresentados o en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de obtener mejores resultados en su acceso a dichos cargos y favorecer su participación.

Estas acciones fueron justificadas por el Instituto Local explicando -en el Acuerdo 24 a grandes rasgos- que el artículo 1° de la Constitución General reconoce el goce y ejercicio de los derechos humanos en igualdad y no discriminación. Además, sostuvo que es obligación de todas las autoridades del Estado,

⁵⁹ Sirven de apoyo los criterios sostenidos por la Sala Superior al resolver los recursos SUP-RAP-726/2017 y acumulados, y SUP-RAP-342/2023.

⁶⁰ Sirve de orientación el criterio sostenido por la Sala Superior en el juicio SUP-JRC-14/2020.

en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los diversos principios establecidos constitucionalmente.

En cumplimiento a esas obligaciones el IEEH señaló que desde procesos electorales anteriores ha venido realizando acciones para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos históricamente vulnerados en una marco de igualdad, pues de conformidad con el artículo 48 del Código Local, dicho instituto tiene como fines contribuir al desarrollo de la vida democrática de la entidad, fortalecer el régimen de partidos políticos, garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales, y tener acceso en condiciones de igualdad a la función pública, entre otras.

Por ello, además de aplicar las normas que el Congreso Local ha estatuido a favor de los grupos de atención prioritaria, ha considerado necesario -desde procesos electorales pasados-, establecer medidas compensatorias para la elección de diputaciones y ayuntamientos que les permita ejercer sus derechos en un marco de igualdad, con la finalidad de revertir las condiciones de desigualdad estructural y consolidar una democracia incluyente real y efectiva, al ser una obligación establecida en las Constituciones General y Local.

En cuanto a la paridad de género, el Instituto Local señaló que si bien las normas reguladoras del proceso electoral han venido evolucionando, lo cierto es que los fines perseguidos han sido lentos y complejos, de ahí que se tuvo que transitar de un sistema de cuotas al de “paridad en todo” -con la reforma constitucional de 2019 (dos mil diecinueve)- a fin de permitir el acceso real y material de las mujeres al ejercicio del poder público.



Destacó que en la Opinión Consultiva OC-18/13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana. Por ello es necesario implementar criterios progresivos que generen una mayor participación de las mujeres, tales como medidas administrativas y/o legislativas que impliquen un tratamiento preferente a este sector que se encuentra en desventaja o discriminado.

En ese contexto, indicó que en los últimos 5 (cinco) procesos electorales locales el IEEH ha emitido metodologías, criterios, lineamientos y reglas para garantizar el cabal cumplimiento de la paridad de género, y acciones en favor de mujeres indígenas, además de buscar que tanto la postulación como el acceso al cargo se realice en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres.

Lo anterior, porque acorde a diversos precedentes de la Sala Superior el principio de paridad es una herramienta constitucional permanente cuya finalidad es hacer efectivos en el ámbito electoral los principios de igualdad entre los hombres y las mujeres, y por tanto dicho principio no se agota con el registro de candidaturas por los partidos, sino que debe trascender a la integración de los órganos.

En tal sentido, el IEEH estimó que **para lograr garantizar el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad debía emitir las acciones afirmativas** aprobadas en el Acuerdo 63, que incluyen medidas para que accedan a las presidencias municipales donde **el escenario histórico está aún muy lejos de ser paritario ya que en 2016 (dos mil dieciséis) fueron electas sólo 17 (diecisiete) mujeres presidentas de 84 (ochenta y cuatro) ayuntamientos y en la última elección de 2020 (dos mil veinte) solo resultaron electas 15 (quince) mujeres.**

Lo anterior, reveló para el IEEH que **si bien la metodología de bloques asegura una contienda paritaria, ha sido insuficiente para garantizar el acceso paritario de las mujeres** a las presidencias municipales.

Además, explicó que los partidos políticos constitucionalmente son entidades de interés público y conforme a los primeros dos párrafos de la Base I del artículo 41 de la Constitución General, se encuentran sujetos a que su intervención y participación en los procesos electorales sea no solo ejerciendo sus derechos y prerrogativas, sino también cumpliendo sus obligaciones y específicamente en lo que corresponde a la postulación de sus candidaturas, por tanto, deben observar y cumplir el principio de paridad de género.

Esto es relevante, pues deriva de una reforma reciente a la Constitución General que en 2019 (dos mil diecinueve)⁶¹ incorporó al artículo 41 como uno de los fines de los partidos políticos el fomentar el principio de paridad de género.

⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 (seis) de junio de 2019 (dos mil diecinueve).



Como puede advertirse, **el Instituto Local razonó la necesidad de emitir acciones afirmativas** a fin de lograr un acceso real y efectivo de las mujeres a las presidencias municipales en Hidalgo -cargos de elección popular- en el proceso electoral en curso, en cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales que tiene dicha autoridad.

Tal actuación está plenamente justificada en términos del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que cuando el “ejercicio de los derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter”, los Estados parte están obligados a adoptar “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En ese sentido, tales medidas no se limitan a las de carácter legislativo, pues para obtener la tutela óptima de los derechos humanos es válido que se tomen medidas de otra naturaleza, como pueden ser las adoptadas por las autoridades administrativas electorales en el ámbito de sus facultades y competencia, lo que no resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 105-II penúltimo párrafo de la Constitución General, en tanto los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades que integran el Estado y consecuentemente, si su ejercicio no está garantizado en disposiciones legislativas o de otro carácter, entonces, tiene el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida necesaria para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esto fue sostenido por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JRC-14/2020, en que además, estableció lo siguiente:

... si de conformidad con plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.

[...]

En este sentido, si por alguna razón, el poder legislativo de las entidades federativas no pudiera promulgar y publicar la reforma legislativa local en materia de paridad, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, como lo dispone el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, del Pacto Federal, tal situación de ningún modo impedirá que durante el proceso electoral local de que se trate, el principio de paridad se materialice.

Lo anterior obedece, por un lado, en que la reforma legal publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril, establece reglas clases respecto de la postulación paritaria de candidaturas, en fórmulas, listas y planillas; así como en la integración de los poderes legislativo federal y locales, y los ayuntamientos; y por otra parte, porque en todo caso, las autoridades electorales administrativas (INE y OPLES), en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, válidamente pueden emitir acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida que garanticen el ejercicio del derecho humano a la igualdad, mediante el principio de paridad.

[Lo resaltado es propio]

En el caso, el IEEH optó -en el ámbito de sus facultades y analizando el contexto del estado de Hidalgo- por la **implementación de acciones afirmativas rígidas con el fin de obtener resultados diferentes al de los procesos electorales anteriores** en que detectó incluso una disminución en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, a pesar de que el último de estos tuvo lugar después de la referida reforma constitucional de 6 (seis) de junio de 2019 (dos mil diecinueve) que establece como uno de los fines de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género.



Es decir, aunque la Constitución General ya se había reformado para incluir dicho fin a cargo de los partidos políticos, las reglas existentes en Hidalgo y las acciones realizadas por los propios partidos políticos no solo evidenciaron ser insuficientes para cumplir tal finalidad, sino que incluso hubo un retroceso en conseguir el acceso paritario de las mujeres a las presidencias municipales en dicho estado.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido⁶² que la paridad se trata de una política pública que implica la integración de una perspectiva de género en su preparación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación, así como en la toma de decisiones, de tal forma que se promueva la igualdad entre hombres y mujeres, combatiendo con ello las desigualdades estructurales y actitudes discriminatorias.

Así, la satisfacción de los objetivos que se buscan con la incorporación del mandato de paridad de género a nivel constitucional requiere el diseño e implementación de estrategias institucionales e, inclusive, de distintas medidas afirmativas o medidas especiales de carácter temporal. La implementación y adopción estatal de las medidas para alcanzar la paridad es necesaria, porque la inclusión constitucional de una cláusula de igualdad y no discriminación no basta para transformar la realidad social que, como resultó evidente del análisis realizado por el IEEH, no permite el acceso de las mujeres a las presidencias municipales -como cargos de elección popular- en igualdad de oportunidades que los hombres.

En otras palabras, la Sala Superior sostuvo -a partir de la

⁶² Al resolver el recurso SUP-REC-578/2019 y acumulados.

reforma de “paridad en todo”- que **aun y con la existencia del principio constitucional de paridad de género, todavía no existen condiciones igualitarias para que las mujeres puedan acceder a cargos públicos y de toma de decisión**, por lo que ha sido consistente en confirmar el uso de medidas afirmativas en su favor, a fin de remediar estas desigualdades⁶³.

No pasa inadvertido que, en algunos de los referidos precedentes, la Sala Superior estudió la omisión de legislar respecto a ciertas medidas para garantizar la paridad de género; sin embargo, esta sala considera que si tal intervención mediante la implementación de acciones afirmativas es válida ante una omisión absoluta, también lo es ante una regulación que -como en el caso- ha demostrado ser insuficiente para garantizar a las mujeres su derecho a acceder de manera efectiva a las presidencias municipales -como cargos de elección popular- en igualdad de condiciones que los hombres.

Esto, pues considerar lo contrario implicaría validar que los procesos electorales se desarrollen con normas que no garantizan tal derecho -que es un derecho político electoral- a las mujeres, en franca contravención a su derecho humano a ser votadas en igualdad de oportunidades que los hombres, lo que se traduciría en una discriminación de facto o en los hechos, permitida o tolerada por el Estado mexicano al no implementar las medidas necesarias para tutelar ese derecho que -se ha demostrado- no ha logrado garantizarse de manera plena.

A este respecto, al resolver el referido juicio SUP-JRC-14/2020, la Sala Superior sostuvo lo siguiente:

En el ámbito político electoral, la paridad constituye una de las vías que concretiza el principio de igualdad y no discriminación, y es por

⁶³ Entre otros casos, al resolver los juicios: SUP-JDC-1825/2019; SUP-JDC-1230/2019; SUP-JDC-35/2018; SUP-JRC-4/2018; SUP-JDC-1172/2017.



ello, que el respaldo constitucional y convencional que rige estos mandatos se extiende también para aquélla³⁶.

Los artículos 1, párrafo quinto³⁷ y 4, párrafo primero³⁸, de la Constitución Federal, reconocen el principio de igualdad y no discriminación, así como el derecho a la igualdad legal de la mujer y el hombre.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la igualdad, como principio adjetivo, presenta dos modalidades:

- La igualdad formal o de derecho, que protege 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 se dirige 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. Su violación da lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero su efecto o resultado lleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista justificación objetiva para ello; y
- 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. Por ello, su violación surge cuando existe una discriminación estructural contra un grupo social o sus integrantes y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo, contra un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática³⁹.

³⁶ Por ejemplo; los artículos: 1, párrafo quinto; 4, párrafo primero, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 3 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³⁷ "Artículo 1 [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

³⁸ “Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. [...]”

³⁹ Cfr.: Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), con rubro: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”, consultable en: Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, p. 119.

Así, debe considerarse que la emisión de la Sentencia Local -y su posterior modificación por esta Sala Regional-, que continuó velando por la correcta implementación de las acciones afirmativas -emitida ya iniciado el proceso electoral- fue una consecuencia lógica del inicio de la cadena impugnativa comenzada por los propios partidos actores -y otras personas y partidos- contra el Acuerdo IEEH-CG-063/2023, siendo que el Tribunal Local -con fundamento en el artículo 24 párrafo tercero fracción IV⁶⁴ de la Constitución Local y artículo 436-II⁶⁵ del Código Local- tiene facultades legales para revocar el acto impugnado sometido a su jurisdicción, precisamente como parte de su función judicial.

Al respecto, la Sala Superior ha sido consistente en reconocer la posibilidad de implementar acciones afirmativas, incluso una vez iniciado el proceso electoral respectivo, siempre y cuando, no incidan en el normal desarrollo del procedimiento electivo⁶⁶.

Ha señalado que **debe analizarse el momento en que las medidas afirmativas son implementadas, por lo cual, las**

⁶⁴ “**Artículo 24.-** [...]”

*IV.- Para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución, y las leyes respectivas. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de esta Constitución. **Correspondiendo al Tribunal Electoral la aplicación del sistema mencionado.***

El Tribunal Electoral será autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y tendrá la competencia que determinen esta Constitución y la Ley.”

⁶⁵ “**Artículo 436.** Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía serán definitivas y podrán tener los efectos siguientes:

I. Confirmar el acto o resolución impugnado; y

*II. **Revocar** o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido vulnerado.”*

⁶⁶ Ver sentencia del recurso SUP-REC-249/2021 y SUP-REC-255/2021 acumulado.



personas juzgadoras deben atender, en cada caso, cual es el momento límite para garantizar a los partidos políticos, a las precandidaturas y la militancia, así como a la ciudadanía en general, contar con un plazo adecuado y razonable para conocer de las medidas adoptadas y llevar a cabo las contiendas electorales con pleno conocimiento de sus efectos.

A este respecto, la Sala Superior ha sostenido⁶⁷ que las medidas que implementen las autoridades administrativas electorales deben aprobarse con una anticipación suficiente para hacer factible su definitividad **antes del inicio del registro de candidaturas** (paridad en la postulación) o el desarrollo de la jornada electoral (paridad en la integración), lo que en el caso se cumplió con la emisión del Acuerdo 24, pues a pesar de ser una medida rígida, fue emitida incluso antes del inicio del proceso electoral en Hidalgo.

Lo anterior, tomando en cuenta que el proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el derecho al voto, activo y pasivo pueda ser ejercido. Esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar los comicios, en cada una de las etapas que integran dicho proceso⁶⁸.

En esas condiciones y con base en los citados precedentes de la Sala Superior, además de las obligaciones que esta Sala Regional tiene como parte de las autoridades del Estado mexicano de garantizar el pleno ejercicio de los derechos

⁶⁷ Ver la sentencia del juicio SUP-JRC-14/2020.

⁶⁸ Según se desprende de la tesis XII/2001 de la Sala Superior de rubro **PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 121 y 122.

humanos -lo que incluye el derecho de las mujeres al acceso a los cargos de elección popular en igualdad de oportunidades y sin circunstancias que impliquen una discriminación en su contra-, al igual que el Tribunal Local y el IEEH, resulta evidente que la implementación de acciones afirmativas por parte del Instituto Local **se emitieron de forma oportuna para garantizar diversos principios fundamentales** de certeza, paridad de género, igualdad y no discriminación, tomando en consideración que las solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos deberán presentarse en marzo.

Aunado a ello, desde la aprobación por parte del IEEH del Acuerdo IEEH/CG/063/2023 -el 31 (treinta y uno) de octubre de 2023 (dos mil veintitrés)-, esto fue antes del inicio del proceso electoral local, los partidos políticos, personas que participarían en el proceso electoral como precandidatas y candidatas y la ciudadanía en general, tuvieron conocimiento de la implementación de la acción afirmativa -consistente en la reserva exclusiva para postulaciones a candidatas al cargo de la presidencia municipal en ciertos ayuntamientos- que atendieran las obligaciones constitucionales a que están obligadas las autoridades electorales, **con independencia de que después inició la cadena impugnativa contra ello** así como de las obligaciones que tenían para postular en clave paritaria en términos de lo establecido en el artículo 119 del Código Local.

El actuar de las autoridades electorales no fue espontáneo, sino que deriva de la observancia de las obligaciones constitucionales y legales que deben cumplir en el desarrollo del proceso electoral y que incluso también constituyen una obligación para los propios partidos políticos, por lo que era previsible para quienes participan en el proceso electoral que, atendiendo al marco legal y constitucional aplicable, las



autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, emitieran acciones afirmativas -de estimarlas necesarias, como sucedió en el caso- a fin de cumplir la paridad de género, la igualdad y no discriminación.

Además, debe considerarse que el actuar del IEEH entorno a la reserva aludida resultaba previsible para este proceso electoral, pues **ha venido persiguiendo el objetivo de generar una democracia inclusiva y paritaria en Hidalgo, lo cual está evidenciado que no se ha logrado de manera efectiva**, máxime tomando en cuenta la referida reforma constitucional del 6 (seis) de junio de 2019 (dos mil diecinueve) que estableció como uno de los fines de los partidos políticos el fomentar la paridad de género.

En este sentido, la Sala Superior ha señalado⁶⁹ que la observancia al principio de paridad no constituye para los partidos políticos una regla nueva, pues desde 2017 (dos mil diecisiete)⁷⁰ ha sostenido criterios en el sentido de que los partidos políticos también tienen el deber de garantizarla.

De ahí que los planteamientos de las parteas actoras sean **infundados** pues, contrario a lo que afirman, en el caso se actualizó una de las excepciones previstas por la Suprema Corte, de tal manera que las acciones afirmativas implementadas, a pesar de ser una medida rígida, no constituyen modificaciones fundamentales que requirieran su realización 90 (noventa) días antes del inicio del proceso electoral, como ya se razonó, sobre todo considerando que el antecedente del Acuerdo 24 se aprobó antes de su comienzo por lo que tampoco puede decirse que hubiera impedido a los

⁶⁹ Al resolver el recurso SUP-REC-578/2019.

⁷⁰ Al resolver el juicio SUP-JDC-369/2017.

partidos políticos tomar las previsiones necesarias para preparar sus postulaciones con la debida anticipación y, conforme a dicho acuerdo, procurando la paridad real de las mujeres en el acceso a las presidencias municipales del estado de Hidalgo.

Esto, además de que las reglas establecidas en el artículo 119 para la postulación de las candidaturas en clave paritaria sí estaban firmes y eran conocidas por quienes contendrán en esta elección local con antelación al plazo establecido en el artículo 105-II penúltimo párrafo constitucional. En consecuencia, no se vulneró el principio de certeza.

Por otro lado, los argumentos de la parte actora respecto de los razonamientos de esta Sala Regional al emitir la Sentencia Federal son **inatendibles**.

De acuerdo con el artículo 99 párrafos primero y cuarto de la Constitución General, así como 176 fracciones III y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y las salas regionales resolverán en única instancia y de forma definitiva e inatacable los Juicios de Revisión y de la Ciudadanía que sean de su competencia.

Bajo esta lógica, el Título Quinto de la Ley de Medios regula el único recurso susceptible de revocar o modificar las sentencias emitidas por las salas regionales (recurso de reconsideración) mismo que corresponde conocer y resolver a la Sala Superior y que procede respecto de las sentencias de fondo en que se hubiera determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución General.



Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 41/2008-PL, concluyó que conforme a lo dispuesto en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁷¹, las personas juzgadoras podrán ordenar que se subsane toda omisión que notaren en la sustanciación del juicio, para el exclusivo efecto de regularizar el procedimiento.

Tal precepto, en consideración de la Suprema Corte, al permitir solo la regularización **contiene en forma implícita el principio relativo a que las personas juzgadoras no pueden revocar sus propias determinaciones.**

A partir de todo lo anterior, se concluye que esta Sala Regional está imposibilitada jurídicamente para que, mediante la presentación de una petición o la promoción de algún medio de impugnación pueda confirmar, modificar o revocar sus propias determinaciones.

De ahí que al estar dirigidos contra una sentencia emitida por esta misma Sala Regional, tales argumentos no puedan ser analizados y sean **inatendibles.**

7.6. Argumentos relacionados con la vulneración a los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos

7.6.1. Planteamiento

Las partes actoras en los Juicios de la Ciudadanía afirman que el Acuerdo 24 transgrede los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos previstos en el artículo 41 párrafo tercero fracción I de la Constitución General; así como

⁷¹ Disposición de aplicación supletoria al presente Juicio de la Ciudadanía en términos de lo dispuesto en el artículo 4.2. de la Ley de Medios.

23.1. incisos c) y e) y 40.1.b) de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior pues, en su consideración, aunque existe la obligación constitucional para los partidos políticos de garantizar la paridad en la postulación de las candidaturas a cargos de elección popular, esto no autoriza a las autoridades electorales a definir -bajo sus propios criterios y consideraciones- cuáles deben de ser las demarcaciones en las que los partidos deben postular a un género u otro, ya que esto depende de las diversas consideraciones que dichos institutos hacen, especialmente atendiendo su estrategia política.

De acuerdo con las partes actoras, el marco normativo que rige a los partidos políticos:

- a) Garantiza una amplia libertad para establecer sus normas, su forma de gobierno y sus procesos internos; y
- b) Prohíbe o limita a las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos.

Afirman que la Sala Superior ha considerado que la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos implica que tienen libertad para definir su propia organización -siempre que sea conforme a los principios democráticos- lo que incluye la posibilidad de establecer los mecanismos para la selección de candidaturas, y la forma de autoorganización que consideren que se adecue de mejor manera a la consecución de sus fines, a su plataforma e ideología política⁷².

Argumentan que la metodología prevista en el artículo 119 del Código Local armoniza la obligación constitucional de postular

⁷² Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-24/2013 y SUP-REC-1867/2018.



candidaturas de forma paritaria y la libertad de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, pues no solo impone la obligación de postular paritariamente las candidaturas sino dar mayores posibilidades de triunfo a las mujeres mediante la implementación de bloques de competitividad.

Sin embargo, en su consideración, al aceptar que sea el Instituto Local quien determine los municipios en que los partidos políticos deben postular mujeres, sin análisis de bloques de competitividad, se vacía de contenido el principio de autoorganización y se trasgrede el derecho de la militancia de ser postulada a una candidatura.

Por su parte, el PRI argumenta que la aplicación conjunta de la acción afirmativa y los bloques de competitividad vulnera el principio de autodeterminación de los partidos políticos al consistir en una invasión.

7.6.2. Respuesta

Los argumentos son **infundados**.

En principio, las partes actoras de los Juicios de la Ciudadanía parten de la premisa incorrecta de que el Acuerdo 24 implicó la inaplicación o inobservancia del artículo 119 del Código Local, pues como ya se explicó tal circunstancia es errónea.

Ahora, como sostuvo esta Sala Regional en la Sentencia Federal, la acción afirmativa adoptada no transgrede de forma desmedida los principios que están en juego, entre los que están la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos; pues -entre otras cuestiones- **es proporcional**, porque la incidencia dichos principios es menor, ya que fue -en principio-

emitida antes de que iniciara el proceso electoral lo que les permitió redefinir sus estrategias⁷³.

Como también explicó esta Sala Regional en la Sentencia Federal, la acción afirmativa implementada por el IEEH -que en lo que respecta a la reserva exclusiva de algunos municipios para que solamente se postulara mujeres como presidentas municipales- es proporcional a la **intervención en el derecho de los partidos a su autodeterminación** pues, derivado de la reforma constitucional del 6 (seis) de junio de 2019 (dos mil diecinueve), se incluyó como uno de los fines de dichos institutos el fomentar el principio de paridad de género y, como ya se estudió también, en Hidalgo, a pesar de dicha reforma, las acciones realizadas tanto por las autoridades como por los propios partidos políticos no han sido suficientes para conseguir la ejecución plena de tal principio por lo que la referida medida.

Este órgano jurisdiccional también admitió que si bien la medida en cuestión implica cierta restricción a la autodeterminación de los partidos políticos, no la elimina por completo -pues podrán definir, dentro del universo de las mujeres que resulten elegibles para las presidencias municipales- al perfil que consideren más idóneo para que les represente en la contienda; además de que resulta proporcional frente a la propia omisión en que se encuentran los partidos políticos que no han conseguido tal fin que tienen encargado constitucionalmente.

En términos semejantes resolvió la Sala Superior el recurso SUP-RAP-726/2017 en que sostuvo que:

... los criterios sustentados por el Consejo General en relación con la postulación de candidaturas, busca armonizar los principios de autodeterminación de los partidos políticos, de paridad y la acción afirmativa indígena, a efecto de hacerlos

⁷³ Criterio similar se sostuvo al resolver el juicio SUP-JRC-4/2018.



converger en nuestro sistema democrático para maximizar la participación política de éstos grupos vulnerables, lo cual no impide que el partido político, de acuerdo a lo establecido en su normativa interna, seleccione a sus candidatas y candidatos de manera libre, por lo que en modo alguno se vulnera su núcleo esencial, y sí potencializan los principios de igualdad en su vertiente de paridad de género y pluriculturalismo nacional, generando una armonización entre todos los principios y derechos en juego, de ahí que a juicio de esta Sala Superior, resulta conveniente su implementación.

[...]

Ahora bien, a juicio de esta Sala en modo alguno se vulnera el principio de auto organización y auto-limitación de los partidos con la implementación de tales medidas, sino que solamente se ven modulado en busca de un bien mayor, dado que, el Instituto demandado armoniza de manera correcta los principios de autodeterminación y autorregulación partidista con los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo cultural.

Lo anterior, de conformidad con la doctrina judicial adoptada por la Sala Superior, y plasmada en la jurisprudencia 2/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**⁷⁴.

Como también se expuso en la Sentencia Federal, las acciones afirmativas en favor de las mujeres están justificadas por 2 (dos) motivos principales⁷⁵.

- El primero, porque se trata de arreglos temporales que buscan corregir las desventajas que genera un sistema diseñado para los hombres.
- El segundo, porque es una decisión política erradicar esas desigualdades y, por tanto, adoptar medidas temporales para hacerlo, a pesar de que estas puedan incidir

⁷⁴ Publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 12 y 13.

⁷⁵ Ver Rosenfeld, M., 1991 (mil novecientos noventa y uno). *Affirmative Action and Justice*, New Haven and London: Yale University Press y Browne, Judy, 2014 (dos mil catorce). "The Critical Mass Marker Approach: Female Quotas and Social Justice" *Political Studies*, volumen 62: 862-877.

temporalmente en algún derecho individual de un hombre o de los partidos políticos.

Esto evidencia, además, como se señaló en la Sentencia Federal que la medida adoptada podría ser proporcional porque cumple las condiciones y parámetros fijados por la Sala Superior.

Además, como se explicó, a pesar de que la medida de reservar municipios para la postulación exclusiva de mujeres puede ser catalogada como rígida, lo cierto es que se encuentra justificada, tal y como se señaló previamente. Además, se insiste en que la autoridad administrativa electoral tiene facultades para diseñar y adoptar el tipo de acción afirmativa que mejor se acerque a los objetivos de la paridad de género.

Asimismo, es de señalar que la Sala Superior ha validado la adopción de diversos tipos de acciones afirmativas, que al igual que ésta han incidido en la libertad de decisión de los partidos políticos y su derecho a la autoorganización y autodeterminación.

Destaca, por ejemplo, la decisión del INE de **reservar ciertos distritos** para la postulación exclusiva de candidaturas indígenas⁷⁶, o bien, la decisión del instituto electoral de Yucatán de adoptar un criterio adicional al establecido en la legislación, relativo a que los partidos políticos debían postular a un número determinado de mujeres en los municipios de mayor concentración poblacional⁷⁷.

⁷⁶ Ver las sentencias del recurso SUP-RAP-726/2017 y, más recientemente la del juicio SUP-JDC-338/2023.

⁷⁷ Ver la sentencia del recurso SUP-REC-118/2021.



De igual manera, se ha considerado que las acciones afirmativas que exigen que las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres, o que, en la mayoría de los ayuntamientos de una entidad federativa se postule a mujeres, resulta constitucionalmente válido⁷⁸.

En ese sentido, si bien la acción afirmativa establecida mediante el Acuerdo 24 puede implicar una limitación a la capacidad de decisión y autogestión de los partidos políticos, esta Sala Regional considera que dicha limitación no es absoluta ni determinante para el ejercicio de los derechos de los partidos a la autoorganización y autodeterminación.

Lo anterior, sobre todo a la luz de la línea jurisprudencial ya referida y la necesidad de implementación de medidas que garanticen un acceso efectivo de las mujeres a los distintos cargos de elección popular, lo que hace que dicha limitación sea mínima y justificada.

Por tanto, en consideración de esta Sala Regional, la medida adoptada por el IEEH y consistente en la reserva de 27 (veintisiete) municipios para la postulación exclusiva de mujeres a la candidatura a la presidencia de los respectivos ayuntamientos, sea proporcional y no implique una vulneración a los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

De ahí que los argumentos sean **infundados**.

⁷⁸ Ver, por ejemplo, la sentencia del juicio SUP-JRC-4/2018.

Así, al ser infundados e inatendibles los argumentos de las partes actoras en los juicios acumulados, lo procedente es **confirmar** el Acuerdo 24, **únicamente en lo que fue materia de impugnación en estos juicios** por lo que la emisión de esta sentencia no necesariamente deja sin materia las impugnaciones que actualmente instruye el Tribunal Local.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional,

R E S U E L V E:

PRIMERO. Acumular los juicios SCM-JDC-109/2024, SCM-JDC-113/2024, SCM-JDC-114/2024, al Juicio de Revisión SCM-JRC-17/2024.

SEGUNDO. Asumir el conocimiento de los juicios acumulados saltando la instancia previa.

TERCERO. Confirmar el acuerdo impugnado, **en lo que fue materia de impugnación en estos juicios**⁷⁹.

Notificar personalmente al PRI, por **correo electrónico** a Alejandro Bruciaga Rojo, Alejandro Rosas García y al Consejo General del Instituto Local; y **por estrados** a Jesús Téllez Asiain y a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que corresponden y, en su oportunidad, archivar estos asuntos como definitivamente concluidos.

⁷⁹ Considerando lo cual, se insiste, al resolver el Tribunal Local las impugnaciones que tiene en instrucción contra el Acuerdo 24, deberá revisar cuidadosamente las demandas a fin de resolver -en caso de ser procedentes las demandas- cualquier cuestión que no hubiera quedado sin materia con esta resolución, por no haber sido materia de estudio por esta sala.



Así lo resolvieron la magistrada y los magistrados, **por unanimidad** respecto de los puntos resolutiveos primero y tercero, y **por mayoría** respecto del punto resolutiveo segundo, con el voto en contra del magistrado Luis Enrique Rivero Carrera, quien emite voto particular y en el entendido que actúa como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR⁸⁰ QUE FORMULA EL MAGISTRADO EN FUNCIONES LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA, RESPECTO DEL RESOLUTIVO SEGUNDO REFERENTE AL CONOCIMIENTO EN SALTO DE LA INSTANCIA, DE LA SENTENCIA DICTADA POR LA MAYORÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL SCM-JRC-17/2024 Y SUS ACUMULADOS⁸¹.

Con el debido respeto, no comparto el resolutiveo segundo y su respectiva razón y fundamento tercera de la sentencia dictada por la mayoría relativo a conocer en salto de instancia estos medios de impugnación, pues considero que en los presentes juicios **se debió determinar oportunamente el reencauzamiento de las demandas al Tribunal Local** para que fuera este quien emitiera la resolución que en derecho correspondiera en un breve plazo, conforme a lo que en seguida expongo.

⁸⁰ Se emite el presente voto particular, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174 párrafo último de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en su elaboración Paola Pérez Bravo Lanz y Leonel Galicia Galicia.

⁸¹ En el presente voto particular se utilizarán los mismos términos referidos en el glosario de la sentencia mayoritaria.

Conforme a la ley, las circunstancias de los hechos y las particulares concernientes a la instrumentación de estos medios de impugnación, a mi juicio, no se debió asumir el conocimiento en salto de instancia, pues atendiendo a los principios de certeza y seguridad jurídica, de federalismo judicial, de concentración, y unidad sustancial del proceso y la figura de la continencia de la causa, en su oportunidad debimos reencauzarlos al Tribunal local, como instancia **ordinaria** que constitucional y legalmente era la idónea, apta y suficiente para tutelar eficazmente los derechos político electorales reclamados y quien, además, en su caso, estaba en posibilidad jurídica y material de reparar esos derechos.

Al respecto, es necesario destacar que las demandas correspondientes a los juicios SCM-JRC-17/2024, SCM-JDC-109/2024, SCM-JDC-113/2024 y SCM-JDC-114/2024 fueron presentadas respectivamente los días veintiocho de febrero y primero de marzo y recibidas en esta Sala Regional los días tres y cinco de marzo siguiente; asimismo, mediante requerimiento formulado por la magistrada instructora de estos juicios, el cinco de marzo requirió al Tribunal local informara respecto a si tenía en instrucción o había recibido aviso del IEEH medios de impugnación contra el acuerdo 24.

En ese sentido, en esa misma data en desahogo a dicho requerimiento, el Tribunal local informó que había recibido al menos hasta ese momento, dos medios de impugnación y que los tenía en instrucción bajo los números de expediente TEEH-JDC-042/2024 y TEEH-RAP-006/2024.

Así, tomando en consideración que, desde aquel momento -como ahora en que se aprueba esta sentencia- se tiene pleno conocimiento de que el Tribunal local esta sustanciado esos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

medios de impugnación en contra del Acuerdo 24, debía ser una razón suficiente para, atendiendo a los principios y figuras procesales aludidas, no aceptar el conocimiento en salto de instancia de las demandas respectivas y en consecuencia reencauzarlas al Tribunal local.

A pesar de ello, en la razón y fundamento tercera de la sentencia, se razona que excepcionalmente es procedente conocer de las demandas en salto de la instancia para *“brindar certeza tanto a los partidos políticos como a las personas que pretenden participar como candidatas en el presente proceso electoral respecto a los efectos del acuerdo impugnado”*, dada la proximidad de la fecha en que se llevarán a cabo los registros de las candidaturas, pues mis pares consideraron que de agotar la instancia previa se corría el riesgo que no se resuelvan las impugnaciones de forma oportuna y con ello se cause un daño irreparable a la parte actora.

Asimismo, en cuanto a los medios de impugnación que tiene el Tribunal local en instrucción contra el mismo Acuerdo 24 controvertido en estos juicios, se adiciona que si se reencauzaran las demandas al Tribunal Local, incluso con un plazo muy breve para su resolución, este debería ser suficiente para garantizar a las partes actoras que sus agravios se estudien con acuciosidad y profesionalismo ante lo complejo de las cuestiones planteadas; además, se señala que en la instrucción de estos juicios se realizaron ciertas acciones en la instrucción de estos juicios para garantizar que no exista el riesgo de resoluciones contradictorias.

Sin embargo, aun cuando es cierto que este Tribunal Electoral ha establecido el criterio respecto a que es posible, **de forma extraordinaria**, superar el principio de definitividad a fin de

garantizar que las personas que acuden a esta Sala Regional invocando la figura jurídica del salto de la instancia puedan ser restituidos del derecho vulnerado a través de la resolución del conflicto planteado en la instancia federal, en el caso y por sus particularidades, me separo del criterio mayoritario, pues considero que al momento de recibir las demandas existía un plazo suficiente para resolver la controversia por el Tribunal local.

Lo anterior, porque como se cita en la razón y fundamento tercera de la sentencia existen dos impugnaciones en el Tribunal Local⁸² por lo que, desde mi perspectiva, a fin de garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia y el principio de tutela judicial efectiva de quienes acudieron a la instancia local, era preciso que se reencauzaran oportunamente las demandas recibidas en este órgano jurisdiccional a dicha instancia local.

Cobrando relevancia que esta Sala Regional no cuenta con facultades de para atraer aquellos asuntos que se promuevan en la instancia local a la federal⁸³, en consecuencia, lo conducente era enviar las demandas al Tribunal Local, como lo hemos hecho en estos casos⁸⁴.

⁸² Tal como se desprende del desahogo al requerimiento formulado por la magistrada instructora, el cinco y seis de marzo, el Tribunal local informó que en contra del Acuerdo 24, se presentaron dos demandas, una promovida por una persona ciudadana con la que se formó el TEEH-JDC-042/2024, así como una presentada por el partido Movimiento Ciudadano con el que se formó el expediente TEEH-RAP-06/2024 de su índice.

⁸³ Conforme a los artículos 169 fracción XV y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 85 y 86 del Reglamento Interno la facultad de atracción está reservada para la Sala Superior y consiste en que: a) cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten; b) cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso, y c) cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite; la Sala Superior puede atraer a su conocimiento los asuntos.

⁸⁴ Entre otros, en el acuerdo plenario emitido en los juicios SCM-JDC-52/2024 y acumulados, por unanimidad se reencauzaron las demandas al Tribunal local, precisamente porque era un hecho notorio que existían juicios que se encontraban en instrucción en ese órgano jurisdiccional en donde se controvertía el mismo acto que en las demandas federales; así como en acuerdo plenario emitido en el expediente SCM-JDC-43/2022 en donde se razonó que toda vez que existía una



Aunado a que, existen otros principios y reglas que se deben de observar previo a asumir una controversia en salto de la instancia cuando se tiene conocimiento que se encuentra impugnado el mismo acto en la instancia local.

Así, el principio de certeza que se invoca en la sentencia, a mi juicio, debe interpretarse de manera distinta, pues el reencauzamiento de las demandas al Tribunal Local daría mayor certeza al estar en posibilidad no solo de estudiar todas las impugnaciones, sino además, de poder obtener una resolución e impugnarla en la instancia federal.

Ello, pues los registros para candidaturas se llevarán a cabo del dieciséis al veintiuno de marzo, y se tuvo conocimiento de la existencia de las impugnaciones locales el cinco de marzo, por lo que en ese momento existía tiempo suficiente para que el Tribunal Local pudiera resolver e incluso acceder de manera posterior a la instancia federal.

Máxime que, conforme a la razón esencial de la jurisprudencia 45/2010 de la Sala Superior de rubro **REGISTRO DE CANDIDATURA. EL TRANCURSO DEL PLAZO PARA EFECTUARLO NO CAUSA IRREPARABILIDAD**⁸⁵, cuando el plazo para solicitar el registro de una candidatura ha transcurrido no puede tenerse por actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, puesto que en los casos en los que el acto impugnado,

impugnación en la instancia local y dado que la Sala Regional no cuenta con facultades de atracción pues esa facultad está reservada a la Sala Superior, lo procedente era reencauzar al Tribunal local.

⁸⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 44 y 45.

sea la selección intrapartidista de la candidatura no se ha consumado de un modo irreparable, pues en caso de acogerse la pretensión de la parte actora, la reparación solicitada sería jurídica y materialmente factible.

Además, debe tomarse en consideración que en términos del artículo 41 de la Constitución y 6 de la Ley de Medios, en materia electoral la interposición de medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada, por lo que argüir como elemento para acoger el salto de instancia, el enfoque de dar certeza o definir una temática determinada (en el caso la reserva en exclusiva de algunas presidencias municipales para candidaturas de mujeres), me parece que no es suficiente, en tanto las reglas correspondientes y a las cuales deberán ajustarse los partidos al solicitar el registro de sus candidaturas, ya están definidas y siguen produciendo sus efectos en lo determinado en el Acuerdo 24, y por tanto les son previsibles, pues una cuestión muy distinta es dotarlos de certidumbre para saber si como resultado de los procesos jurisdiccionales en que se resuelvan sus medios de impugnación llegarán a prevalecer en esos términos o en alguno diferente.

En ese sentido, estimo que la premisa respecto a que a fin de dotar de certeza se asume la jurisdicción, es insuficiente para considerar que es procedente el salto de la instancia cuando existió la posibilidad de que el Tribunal Local emitiera un pronunciamiento en el que se diera respuesta a todas las partes actoras y privilegiar de esta forma su derecho de acceso a la justicia.

Además de dicho principio, como mencioné, existen otras reglas que se relacionan con este y que, en mi consideración deben



observarse como lo es la conexidad de la causa al impugnarse en ambas instancias el Acuerdo 24, por lo que dividir el estudio de las mismas o de temáticas por instancia jurisdiccional, no genera certeza, sino que vulnera ese y el principio de seguridad jurídica.

Al efecto, cobra especial relevancia la razón esencial de la jurisprudencia de la Sala Superior 5/97 de rubro **RECONSIDERACIONES CONEXAS. CUÁNDO PROCEDE LA INTERPUESTA POR EL VENCEDOR DE LA ELECCIÓN**, que precisa que cuando existe evidente interconexión recíproca entre recursos hace que lo que se decida en uno, deba influir necesariamente en la resolución del otro, y viceversa, al conformar una unidad sustancial que no debe separarse, en aras de conservar la continencia de la causa, y en beneficio de la certeza, seguridad y legalidad de los comicios.

De lo contrario, aun cuando se haya señalado en la sentencia que lo que aquí se resolverá no implica dejar sin materia los juicios locales, ello no es así, pues las cuestiones sobre las que se emita el pronunciamiento sí adquirirán la característica de definitividad y firmeza, lo que implica que quienes impugnaron en la instancia local esas mismas temáticas, quedarán inauditos en sus reclamos pese a haber procedido en acatamiento al artículo 116 de la Constitución, 24 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, 345 a 351 del Código Electoral del Estado De Hidalgo, es decir, haber presentado sus demandas para ser conocidas por las **instancias ordinarias** como está diseñado constitucional y legalmente en el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Por ello, atendiendo a los principios de concentración y unidad sustancial del proceso y la figura de conexidad de la causa, ante

la concurrencia de procesos conexos (en la instancia federal y local), que están relacionados, de algún modo con las causas, pero fundamentalmente con el objeto del litigio -impugnación del Acuerdo 24-, esa situación imponía la necesidad de no conocer las demandas referidas en salto de instancia y oportunamente reencauzarlas al Tribunal local, para que fuera este quien, de ser el caso, las acumulara, resolviera en definitiva con las mismas pruebas y en unidad procedimental en una sola sentencia, con un mismo criterio y, **todo ello en la misma fase impugnativa, para conseguir una completa y justa composición de los litigios relacionados, y evitar el desvío de los fines de la impartición de justicia**, como en el caso acontece con la decisión tomada por mis pares, pues se insiste, esta determinación habrá de dejar inauditas a la persona y partido que promovieron sus medios de impugnación en la instancia local, en especial sobre sus reclamos de cualquier cuestión relacionada con las temáticas que de primera mano se está decidiendo resolver en exclusiva por este órgano jurisdiccional.

Además, otra razón por la que se actualiza una clara afectación a la continencia de la causa con la decisión tomada, es porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan **todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación**, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia, **con el pronunciamiento sobre las pretensiones y defensas opuestas de todas y cada una de las partes que concurrieron a controvertir el Acuerdo 24** y no solo de aquellas que ante esta Sala Regional solicitaron se les excusara de cumplir con el principio de definitividad.



En ese sentido, la fragmentación de la causa en dos instancias (federal y local) aun cuando se pretenda justificar su división sobre temáticas específicas de estudio, constituye un atentado a las calidades definitorias de todo proceso, en tanto que multiplica innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración; fomenta la mayor extensión en la prosecución de la causa; propicia el incremento de instancias; divide la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; genera la posibilidad de resoluciones incompletas e incluso abre cauces para resoluciones contradictorias⁸⁶ que -aun de forma indirecta- tengan como sustento el reclamo de las mismas temáticas, sus correlacionadas o bien consecuenciales.

Aunado a ello, considero que el agotamiento de la cadena atiende y privilegia la forma en que está diseñado constitucional y legalmente el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en el que se dotó a los tribunales electorales locales de competencia y jurisdicción para conocer y resolver -como primera instancia- este tipo de controversias, máxime que el periodo de registros de candidaturas se llevará a cabo del dieciséis al veintiuno de marzo.

Lo anterior se ve reforzado si se considera que de conformidad con los artículos 41 Base VI y 116 fracción IV incisos c) y l) de la Constitución, los estados deben garantizar en su legislación interna la existencia de autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan las controversias en materia electoral mediante **un**

⁸⁶ Conforme a lo sostenido en la jurisprudencia 5/2004 de la Sala Superior de rubro **CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN**; consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65.

sistema de medios de impugnación que permita revisar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones en esta materia.

En ese sentido, contrario a lo establecido en la razón y fundamento tercera de la sentencia y su respectivo resolutive segundo, considero que el reenvío oportuno de la controversia habría permitido que quienes tuvieran interés en el asunto, tuvieran expedita la posibilidad de acudir ante esta instancia a controvertir las razones de fondo que sustenten la determinación que en su caso emitiera el Tribunal Local, de ahí que no resultó benéfico, en este caso, la supresión de una instancia de la cadena impugnativa como lo sostiene la mayoría, máxime que se dejaron inauditas a las partes en los juicios locales.

Por esa razón, a fin de lograr el fortalecimiento del federalismo judicial debe culminarse el agotamiento de la instancia local y hacer preferente la participación del Tribunal Local en el conocimiento y resolución de la controversia, tal y como lo refiere la jurisprudencia de la Sala Superior 15/2014, de rubro **FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO**⁸⁷.

Así, es precisamente con la finalidad de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva⁸⁸ de la parte actora y de las correspondientes que impugnaron en la instancia jurisdiccional

⁸⁷ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 38, 39 y 40.

⁸⁸ Contenido en los artículos 17 de la Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JRC-17/2024 Y
ACUMULADOS

ordinaria, no debió aceptarse el salto de la instancia previa en estos juicios, sino reencauzar oportunamente las demandas **al Tribunal Local** para que fuera este quien las conociera y resolviera, dentro de un plazo específico para ello, respetándose así los principios de certeza y seguridad jurídica, de federalismo judicial, de concentración, y unidad sustancial del proceso y la figura de la continencia de la causa.

Por lo expuesto es que formulo el presente **voto particular**.

LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA
MAGISTRADO EN FUNCIONES

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