



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-97/2015

RECURRENTES: MA. DEL PILAR
PÉREZ VÁZQUEZ Y OTRAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA QUINTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ELECTORAL, CON SEDE EN TOLUCA,
ESTADO DE MÉXICO

TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO
NUEVA ALIANZA Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ Y MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA

México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **REVOCAR** la resolución emitida por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el diecisiete de abril del año en curso, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-234/2015 y acumulados, así como **CONFIRMAR** el acuerdo IEEM/CG/49/2015, relativo a los "Lineamientos para el registro

SUP-REC-97/2015

de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral en el Estado de México.

Mediante sesión solemne de siete de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México declaró formalmente el inicio del proceso electoral ordinario 2014-2015, para la renovación de los integrantes al cargo de Diputados Locales así como de los miembros de los Ayuntamientos de la referida entidad federativa.

2. Acuerdo primigeniamente impugnado. El dos de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el acuerdo número IEEM/CG/49/2015, relativo a los *"Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, ante el Instituto Electoral del Estado de México"*.

3. Juicios ciudadanos. El cuatro, cinco y seis de abril de dos mil quince, Ma. del Pilar Pérez Vázquez, Bertha Rentería Rodríguez, María del Carmen Pérez Yedra y Erika Mildred Hernández Amaro presentaron ante el Instituto Electoral del Estado de México, demandas de juicios para la protección de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

los derechos político-electorales del ciudadano en contra del acuerdo anterior.¹

Dichos juicios se tramitaron ante la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral, bajo los números de expediente ST-JDC-234/2015, ST-JDC-237/2015, ST-JDC-238/2015 y ST-JDC-240/2015, los cuales, en su oportunidad, fueron acumulados.

4. Acto impugnado. El diecisiete de abril del año en curso, la citada Sala Regional emitió la sentencia correspondiente, en el sentido de sobreseer en los juicios promovidos por Ma. del Pilar Pérez Vázquez, Bertha Rentería Rodríguez, y Erika Mildred Hernández Amaro, así como desechar respecto de la demanda presentada por María del Carmen Pérez Yedra, al estimar, en esencia, que éstas carecían de interés jurídico y legítimo para controvertir el acuerdo reclamado.

5. Recurso de reconsideración. Inconformes con la determinación anterior, Ma. del Pilar Pérez Vázquez, Bertha Rentería Rodríguez, María del Carmen Pérez Yedra y Erika Mildred Hernández Amaro interpusieron recurso de reconsideración el veinte de abril siguiente.

6. Turno de expediente. Previa recepción de la documentación atiente, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente

¹ Las actoras alegaban que en dicho acuerdo se omitió regular lo relativo al principio de paridad horizontal en tratándose de la elección para integrar los ayuntamientos del Estado de México.

SUP-REC-97/2015

SUP-REC-94/2015, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7. Terceros interesados. El veintidós de abril del año en curso, los partidos Nueva Alianza, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, así como la coalición parcial integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, presentaron en tiempo y forma escrito por el que comparen al presente asunto en carácter de terceros interesados.

Por su parte, Movimiento Ciudadano presentó en esa misma escrito de tercero interesado; sin embargo éste se recibió fuera del plazo para la comparecencia respectiva, toda vez que la hora de recepción de dicho ocurso fue a las veintidós horas con nueve minutos, siendo que el plazo concedido a los terceros interesados para apersonarse al recurso de reconsideración concluyó a las diecisiete horas con quince minutos del veintidós de abril. De ahí que resulte extemporáneo.

8. Escrito de *Amicus Curiae*. El veintisiete de abril siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior escrito por el que diversas ciudadanas integrantes de la organización "Red de Mujeres en Plural", en calidad de *amicus curiae*, realizan diversas manifestaciones en torno a la procedencia del presente recurso. Tal escrito se tiene por presentado, toda vez



que se recibió antes de la emisión del citado de la presente sentencia.²

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió el presente recurso y, al no existir diligencia alguna por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia de fondo dictada por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los juicios ciudadanos precisados en el preámbulo de esta sentencia. ap

² Resulta aplicable la *ratio essendi* de la tesis de jurisprudencia 17/2014, de rubro: AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADO CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

2. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

En el caso se cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

2.1 Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre de las recurrentes y su firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

2.2 Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de tres días, en virtud de que la sentencia impugnada se emitió el diecisiete de abril de dos mil quince y el recurso de reconsideración se interpuso el veinte de abril siguiente.

2.3 Legitimación. Las recurrentes se encuentran legitimadas para interponer el presente recurso de reconsideración, al ser las mismas personas que promovieron los juicios ciudadanos ante la Sala Regional responsable.

2.4 Interés jurídico. Se cumple con este requisito, toda vez que las recurrentes manifiestan la sentencia impugnada, puesto que se traduce en una denegación de justicia, al haberse



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

sobreseído y desechado en los juicios que se plantearon para controvertir la constitucionalidad y convencionalidad del acuerdo emitido por el Instituto Electoral del Estado de México, el cual, en su concepto, contraviene el principio de paridad de género; por ende, es inconcuso que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio, con independencia de que les asista o no razón, en cuanto al fondo de la litis planteada.

2.5 Definitividad. En el recurso de reconsideración al rubro identificado se cumple con el requisito en cuestión, toda vez que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

2.6 Requisito especial de procedencia. A fin de sustentar el cumplimiento del requisito de procedencia que se analiza, se considera necesario hacer las siguientes precisiones

Como se mencionó en los antecedentes, el dos de abril de dos del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió el acuerdo por el que se aprobaron los *"Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, ante el Instituto Electoral del Estado de México"*.

Dicho acuerdo fue impugnado *vía per saltum* por las ahora recurrentes³ ante la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estimar que éste resultaba **contrario a la Constitución Federal y a**

³ En su calidad de mujeres mexicanas y ciudadanas pertenecientes a dicho Estado.

SUP-REC-97/2015

diversos instrumentos internacionales, al omitirse incluir el principio de paridad horizontal en la postulación de candidaturas de los partidos políticos a las presidencias municipales de la entidad.⁴

Asimismo, en sus escritos de demanda **manifestaron contar con interés legítimo** para controvertir el citado acuerdo, toda vez que, en su calidad de mujeres ciudadanas de la entidad, pertenecían al grupo colectivo a favor del cual se pretendía la implementación de la medida indicada.

Bajo las precisiones descritas, la Sala Regional responsable, por una parte, determinó acoger la pretensión de las actoras relativo a conocer *vía per saltum* de los juicios integrados con motivo de los escritos de impugnación presentados ante dicha instancia federal y, por la otra sobreseer y desechar, en cada caso, las demandas de las promoventes, al estimar que éstas carecían tanto de interés jurídico y legítimo para controvertir el acuerdo emitido por la autoridad administrativa electoral local.

Por cuanto hace al interés jurídico, la responsable concluyó que el acto reclamado no afectaba de manera personal ni directa alguno de los derechos político-electorales de las actoras, en tanto que ninguna de éstas demostró que hubiera participado en algún proceso intrapartidista de selección de candidaturas, o bien que formaran parte de algún partido político que contendiera en esa entidad federativa en los procesos electorales para renovar ayuntamientos. De ahí que, al no existir un planteamiento tendiente a obtener el dictado de una

⁴ Al respecto, sostienen que existe la obligación de los partidos políticos de postular a mujeres en por lo menos en el cincuenta por ciento (50%) de las presidencias municipales.



sentencia que tuviera como efecto revocar o modificar un acto o resolución para la restitución de algún derecho político-electoral de las demandantes, es que se actualizara la improcedencia mencionada.

Respecto a la falta de interés legítimo, la Sala Regional consideró que éste no se surtía en favor de las promoventes, toda vez que incumplían con las notas distintivas que en el tema había fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 111/2013, y que dieron lugar a la jurisprudencia de rubro y contenido siguiente:

"INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto –en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales–, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del

acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Así, en atención a la citada jurisprudencia, cuya objeto constituye la interpretación del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Regional responsable determinó que no asistía la razón a las recurrentes al sostener que contaban con interés legítimo, en su calidad de mujeres; ello, al no advertirse la manifestación de alguna afectación a un derecho fundamental, actual, real y relevante, que impactara en su esfera jurídica individual con motivo de la emisión del acuerdo impugnado; máxime que, al no advertirse que fuese su pretensión en ese momento o en el futuro de contender a un cargo de elección popular, la posible revocación del citado acuerdo no se traduciría en un beneficio jurídico en su favor, ya fuera de manera actual o en el futuro de manera cierta.

De lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior estima necesario establecer, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración solo procede para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal, en los casos siguientes:

- a) Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores; y
- b) Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

SUP-REC-97/2015

Sin embargo, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, esta Sala Superior ha ampliado esa procedencia con el fin de contribuir al fortalecimiento de la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha establecido diversos criterios interpretativos con base en los artículos 1º y 17 de la Constitución General de la República, a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción por parte de los justiciables en el recurso de reconsideración, específicamente, en lo relativo al supuesto de procedencia vinculado con el control de constitucionalidad que despliegan las Salas Regionales en la resolución de los medios de impugnación que corresponden a su competencia, entre los cuales, está el relativo a que dicho medio de impugnación procederá, cuando se interpreten directamente preceptos constitucionales,⁵ o bien, cuando se omita el estudio de los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.⁶

En el caso, ambos criterios se consideran aplicables, toda vez que, por una parte, la responsable sostuvo la improcedencia de los juicios intentados por las actoras a partir de una interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -artículo 107, fracción I, el cual alude al

⁵ RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PORCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

⁶ RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

interés legítimo de las personas para promover el juicio de amparo- lo cual cobra relevancia en razón de que el órgano jurisdiccional definió el alcance y su contenido, lo que resulta susceptible de verificación por parte de este órgano jurisdiccional, mediante el presente recurso de reconsideración, dado que, de advertirse una interpretación diversa, se generaría la expansión de un derecho en favor de las actoras.

Asimismo, se advierte que, mediante la improcedencia decretada por la responsable, se dejaron de analizar los agravios vinculados con la inconstitucionalidad e inconveniencia del acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mismo que, en concepto de las recurrentes, transgrede el principio de paridad de género.

En consecuencia, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 17 de la Constitución General, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, **es que esta Sala Superior concluya que el recurso de reconsideración que se analiza es procedente para impugnar la sentencia dictada por la Sala regional responsable, toda vez que la improcedencia decretada se sustentó en la interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que propició la falta de análisis de los conceptos de agravio**

relacionados con la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del acto primigeniamente impugnado.

Por tanto, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, lo procedente conforme a Derecho es analizar los conceptos de agravio expresados por las recurrentes y no declarar improcedente el recurso al rubro indicado.

No obsta a lo anterior, el hecho de que la Sala Regional Toluca concluyera que, a partir de una interpretación de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, así como 10 de la Constitución del Estado de México, se actualizaba la causa de improcedencia consistente en la imposibilidad de modificar sustancialmente las reglas del proceso electoral -dado que estas deben efectuarse por lo menos con noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, en atención al principio de certeza- ya que, como se mencionó, la improcedencia de un juicio decretada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, a partir de la interpretación directa de preceptos constitucionales, es susceptible de ser verificable mediante el presente recurso de reconsideración.

Tampoco pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que los partidos Nueva Alianza, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, así como la coalición parcial integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, en su carácter de terceros interesados, refieran que se actualizan diversas causas de improcedencia del recurso de reconsideración, tales como la falta de legitimación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

de las actoras, así como incumplimiento de los requisitos especiales de procedencia del recurso de reconsideración. Lo anterior, toda vez que, como se expuso en párrafos precedentes, dichos requisitos se encuentran colmados.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1 Metodología de análisis.

Esta Sala Superior considera necesario precisar que el análisis de los agravios dirigidos a controvertir el acuerdo emitido por el Instituto Electoral del Estado de México dependerá exclusivamente de la verificación que este órgano jurisdiccional realice de la interpretación constitucional en que la responsable sustentó el sobreseimiento y desechamiento reclamado, pues de concluirse que alguna de las causas de improcedencia decretadas por la responsable se encuentra apegada a derecho, la consecuencia jurídica sería confirmar la sentencia impugnada, sin que esta Sala Superior se encuentre en posibilidad de analizar los demás motivos de inconformidad.

En ese sentido, la metodología de análisis de los agravios consistirá en un primer momento en verificar la validez o no de las consideraciones expuestas por la responsable por las que concluyó que las actoras carecían de interés legítimo para controvertir el acuerdo primigeniamente impugnado y, en su caso, aquélla por la que determinó la inviabilidad de la pretensión de las promoventes, consistente en la solicitud de modificar reglas sustanciales del proceso electoral, en el plazo vedado para tal efecto, en contravención al principio de certeza.

SUP-REC-97/2015

Lo anterior, pues únicamente de considerarse indebida la declaración de improcedencia decretada por la citada Sala Regional respecto de los juicios intentados por las ahora, es que esta Sala Superior se encuentre posibilitada para analizar los agravios tendentes a controvertir la validez constitucional y convencional del acuerdo por el que se aprueban los *"Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, ante el Instituto Electoral del Estado de México"*.

3.2 Verificación de la interpretación constitucional efectuada por la responsable, al sustentar la improcedencia de los juicios promovidos en contra del Acuerdo IEEM/CG/49/2015.

Como se ha mencionado, la Sala Regional Toluca determinó sobreseer y desechar las demandas de juicio ciudadano presentadas por las ahora recurrentes, a partir de dos premisas, a saber:

- Falta de interés legítimo de las actoras, y
- Inviabilidad para acoger la pretensión de las promoventes, por existir una veda para realizar modificaciones sustanciales a las reglas del proceso electoral en curso, en atención al principio de certeza.

3.2.1 Falta de interés legítimo de las actoras.

Como se ha mencionado, la Sala Regional Toluca desestimó la pretensión de las actoras al concluir que carecían de interés legítimo para controvertir el acuerdo del Instituto Electoral del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Estado de México, pues para ello debían actualizarse las notas distintivas contenidas en la jurisprudencia de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".

A partir de lo anterior, sostuvo que aun y cuando las actoras manifestaran que acudían a la jurisdicción en su calidad de mujeres-ciudadanas, esa sola condición no era suficiente para acreditar el interés alegado, en tanto que de la lectura de sus escritos de impugnación no se advertía que expresaran la afectación a un derecho fundamental, actual, real y relevante, que impactara en su esfera individual con motivo de la emisión del acuerdo impugnado, en tanto que no estaba acreditado que fueran militantes de algún partido político o que tuvieran la intención presente o futura de contender a un cargo de elección popular para integrar el ayuntamiento del municipio en el cual tienen su residencia.

Esta Sala Superior estima que, contrariamente a lo expuesto por la Sala Regional Toluca, las actoras sí cuentan con interés legítimo para controvertir mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano los lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en el Estado de México, toda vez que la presunta omisión de implementar medidas tendentes a asegurar la paridad de género, produce necesariamente un impacto colateral en su esfera jurídica, precisamente por

SUP-REC-97/2015

pertenecer al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada.

En ese sentido, la sala responsable realizó una interpretación inexacta del contenido y alcances del artículo 107, fracción I, Constitucional -cuya interpretación se encuentra contenida en la jurisprudencia por la que se sustentó la improcedencia de los juicios intentados por las actoras- toda vez que del análisis de la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional,⁷ se advierte un especial énfasis en resaltar como requisito indispensable del interés legítimo la existencia de una afectación indirecta en la esfera jurídica del individuo, por lo cual, el legislador empleó la frase **"especial situación frente al orden jurídico"** con un sentido de racionalidad; esto es, refiriéndose a situaciones concretas o excepcionales que guarden características diferentes a las generales en que pueden encontrarse los gobernados frente al orden jurídico. De ahí que dicha situación sea precisamente la que debe ser observada en cada caso concreto por el juzgador, a fin de determinar si existe o no un interés legítimo en favor de los promoventes, **el cual exige como requisito mínimo, que el particular resienta un perjuicio real y actual en sus derechos, aun cuando la norma no le confiera un derecho subjetivo o la potestad para reclamarlo directamente.**

sp Al respecto, este máximo órgano jurisdiccional también se ha pronunciado respecto de los alcances del interés legítimo para

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil doce, el cual refiere al interés legítimo para la promoción del amparo y cuya interpretación se encuentra contenida en la jurisprudencia aplicable por la responsable para determinar la improcedencia de los juicios ciudadanos-



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

impugnar actos o resoluciones que, en virtud de sus alcances sociales, competen no solo a quien resienta una afectación directa sino a todo un grupo determinado,⁸ ampliándose con ello el derecho de acceso a la justicia, en aras de proteger en mayor medida los derechos sustantivos de la ciudadanía y los principios constitucionales sobre los que descansa nuestro ordenamiento.

En ese sentido, el concepto del interés legítimo, como reflejo del mandato constitucional de potencializar el acceso a la justicia, debe analizarse de caso en caso para irse desarrollando y ponderando su conformidad con los cambiantes contextos y paradigmas jurídicos

Ahora bien, en la especie, la sala responsable paso por alto que la actoras, si bien no manifestaron estar situadas como destinatarias directas del acuerdo impugnado, sí alegaron una afectación al principio de certeza respecto de la forma en que debía establecerse el principio de paridad de género en el registro de candidaturas municipales y, en consecuencia, de cómo se dotaría de eficacia a las disposiciones constitucionales y legales en la instauración de las **medidas a favor de las mujeres**, específicamente por cuanto hace a la omisión de asegurar la paridad de género horizontal en el registro de las candidaturas a presidencias municipales que presenten los partidos políticos para el proceso electoral en la citada entidad,

⁸ Tesis XXX/2012, de rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y Tesis XXI/2012, de rubro: "EQUIDAD DE GÉNERO. INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO",

lo cual, desde su concepto, **genera un menoscabo al principio de igualdad sustancial o material entre mujeres y hombres**, establecido tanto en la propia Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Al respecto, resulta trascendente señalar que la igualdad, como principio fundante de nuestra democracia constitucional, exige, entre otras cosas, que toda la producción y aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos.

En ese sentido, la violación a dicho principio se generaría cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes.

Por tanto, al permitirse que una persona perteneciente a un grupo históricamente desaventajado combata un acto u omisión constitutivo de una afectación a los derechos específicos de ese grupo, posibilita la corrección jurisdiccional de normas cuya existencia o inexistencia profundizan la marginación de dichos colectivos e impiden que ejerzan sus derechos políticos en condiciones de igualdad.



Dicha conclusión atiende a una interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio *pro personae*, en su vertiente *pro actione*, previsto en el artículo 1º constitucional, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I segundo párrafo y base VI, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales permiten aseverar que el interés exigido para la promoción del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando se trate de omisiones relacionadas con la implementación de medidas que hagan efectivo un derecho fundamental de naturaleza político-electoral establecido en la Carta Magna a favor de un grupo que históricamente ha sido objeto de discriminación -como es el caso de las mujeres- se actualice a respecto de todos y cada uno de los integrantes de ese grupo.

Bajo el contexto anterior, en el caso se actualiza el interés legítimo de las actoras en su calidad de mujeres y como parte integrante del colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida cuya omisión se reclama, circunstancia que conlleva necesariamente a la existencia de un mecanismo de defensa efectivo que brinde una protección más amplia a los derechos que aducen lesionados, considerando que, de obtener una sentencia favorable, se generaría en su favor un beneficio jurídico consistente en la implementación de medidas tendentes a asegurar el cumplimiento de principios constitucionales que hagan efectiva la materialización del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

SUP-REC-97/2015

Esto atiende a una interpretación expansiva del derecho humano de tutela judicial efectiva en materia electoral, a fin de garantizar la fuerza vinculante y la supremacía del texto Constitucional, con el objeto de que se dé cumplimiento estricto de los mandatos constitucionales, cuando éstos reconocen un derecho humano e imponen deberes específicos para su desarrollo normativo.

En consecuencia, al advertirse que las actoras sí cuentan con interés legítimo para impugnar el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de México, lo procedente es dejar insubsistente, en esta parte, la declaratoria de improcedencia decretada por la Sala Regional responsable.

Toda vez que la falta de interés legítimo de las promoventes ha quedado superado, procede verificar si fue correcta o no la causa de improcedencia por la que la responsable sostuvo la inviabilidad de acoger la pretensión de las actoras.

3.2.2 Inviabilidad para acoger la pretensión de las promoventes, por existir una veda para realizar modificaciones sustanciales a las reglas del proceso electoral en curso.

En este punto, la Sala Regional Toluca concluyó que se actualizaba la causa de improcedente consistente en la inviabilidad de acoger la pretensión de las actoras, toda vez que la implementación del principio de paridad horizontal en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales en el Estado de México implicaba una modificación sustancial a



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

las reglas del proceso electoral en curso, lo cual estaba prohibido por la Constitución Federal.

Al respecto, la responsable concluyó que, de una interpretación de los artículos 41, Base V; 105, fracción II, penúltimo párrafo y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, así como 10 de la Constitución del Estado de México, la solicitud de las actoras podría traducirse en una afectación al principio de certeza que rige los procesos electorales, el cual consiste, entre otros aspectos, en que los participantes conozcan las reglas fundamentales que integraran el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que, previamente, pudieron ser impugnadas.

En ese sentido, sostuvo la improcedencia del medio de impugnación de las actoras, por considerar que la pretensión última de éstas implicaba una modificación sustancial en la reglas del proceso electoral **-lo cual se encuentra prohibido noventa días anteriores a su inicio-** lo que generaría falta de certeza y reduciría considerablemente los periodos de campaña en detrimento de todas las personas que sean postuladas para contender en el actual proceso electoral en el Estado de México.

De lo aquí expuesto, esta Sala Superior advierte que la causa de improcedencia invocada por la responsable debe desestimarse, toda vez que parte de la premisa de que la observancia a los principios de igualdad y no discriminación, como lo sería la implementación de medidas de paridad de

SUP-REC-97/2015

género en la postulación de candidatos, está sujeta al plazo de noventa días previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, lo cual es inexacto, porque el citado plazo se refiere a la modificación de las leyes que, en su caso, serán aplicables a los procesos electorales, y en el caso, la controversia se relaciona con la manera de cómo se debe interpretar el conjunto de principios y reglas previstos en el bloque de constitucionalidad respecto de la participación en condiciones de igualdad de las mujeres en un proceso electoral; de ahí que no se justifique dejar de analizar el fondo de la controversia.

Aunado a lo anterior, la responsable también parte de la premisa inexacta de que la pretensión de las actoras, consistente en que se respete la paridad de género en el registro de candidaturas a presidencias municipales, lo que implica una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, por lo que en todo caso se debieron reclamar noventa días antes del inicio del proceso que actualmente se desarrolla en el Estado de México.

Lo incorrecto de tal determinación consiste en que la petición de las actoras, en el sentido de que se respeten los derechos humanos que, en su concepto, inobserva el acuerdo emitido por el órgano administrativo electoral local, no puede ser considerado, en principio, como una solicitud de modificar las reglas de un proceso electoral, toda vez que, como se ha mencionado, la obligación de las autoridades de observar y respetar los derechos humanos es permanente, por lo que en todo caso la responsable debió verificar si, tal y como lo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

sostenían las ahora recurrentes, el citado acuerdo resulta discriminatorio, en contravención a diversos preceptos constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos.

Por otra parte, tampoco es viable sostener, como lo hizo la responsable, que la pretensión de las actoras sólo podía acogerse con noventa días de antelación al inicio del citado proceso.

Lo anterior, toda vez que el acto primigeniamente reclamado, consistente en el acuerdo por el que se aprueban las reglas para el registro de candidaturas en el Estado, en principio, no constituye una norma sustancial reguladora del proceso electoral, sino en todo caso implica un instrumento por el que se pretenden hacer efectivas las normas sustanciales del proceso electoral, las cuales reconocen en todo momento el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular; máxime que el exigir a las actoras reclamara el acuerdo primigeniamente impugnado con noventa días de antelación al inicio del proceso electoral, implicaba una carga de imposible realización, toda vez que dicho acuerdo se aprobó ya iniciado el proceso electoral.

En todo caso, este órgano jurisdiccional advierte que la responsable estaba obligada a **realizar un pronunciamiento de fondo** en el que verificara si la interpretación propuesta por las actoras resultaba viable en la etapa del proceso electoral que se estaba desarrollando en el Estado de México, pues a partir de dicho contexto es que hubiera podido sostener o no

SUP-REC-97/2015

una posible afectación al principio de certeza en la contienda electoral local.

Por lo expuesto, es que lo procedente sea **revocar** la sentencia reclamada y, con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, asumir plenitud de jurisdicción en el análisis de la controversia planteada por las hoy recurrentes en los juicios para la protección de los derechos político-electorales, ante lo avanzado del proceso electoral y considerando que el registro de candidaturas propuestas por los partidos políticos en el Estado de México feneció el pasado veintiséis de abril del año en curso, -mismas que actualmente se encuentran en proceso de verificación por parte del órgano administrativo electoral competente.

3.3 Análisis de los agravios tendentes a controvertir el acuerdo IEEM/CG/49/2015, relativo a los “Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, ante el Instituto Electoral del Estado de México”.

3.3.1 Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.

Las actoras refieren tanto en sus escritos de impugnación de juicio ciudadano, como en el presente recurso de reconsideración, que el acuerdo por el que se aprueban los “Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, ante el Instituto Electoral del Estado de México”, violenta el marco constitucional, convencional y legal aplicable en



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

materia de paridad de género, al no prever esa paridad de manera horizontal en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales, consistente en la obligación de los partidos políticos de postular a mujeres en por lo menos el cincuenta por ciento de dichos cargos de elección popular.

Al respecto, sostienen que el principio de paridad horizontal se encuentra previsto en la Constitución y legislación electoral del Estado de México para los ayuntamientos de dicha entidad,⁹ por lo que en atención a dichos preceptos normativos, así como en atención a lo dispuesto tanto en la Constitución como en la legislación federal¹⁰ y precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹² así como instrumentos y jurisprudencia internacional de derechos humanos,¹³ es que la autoridad administrativa electoral local debió prever en los citados lineamientos la obligación de los partidos políticos de atender al principio de paridad horizontal

⁹ Artículo 12, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 9, párrafo segundo, y 248, último párrafo, del Código Electoral del Estado de México.

¹⁰ Artículos 1º, párrafo primero y último; 4º, párrafo primero, así como 41, base I, párrafo segundo; Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

¹¹ Protocolo para juzgar con perspectiva de género; acción de inconstitucionalidad 2/2002 y acción de inconstitucionalidad 35/2014.

¹² Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2624/2011 y recurso de reconsideración SUP-REC-46/2015.

¹³ Artículos 2.1 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 3º, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 3, 4.1 y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); artículo 3º, 5, 6 y 7 de la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); Apartado 1, numeral II), del Consenso de Quito (Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, representados por ministras y mecanismos para el adelanto de las mujeres del más alto nivel); Recomendación 25 del Comité de Naciones Unidas, para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como el párrafo 190 de la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, así como "El caso Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana y caso "Jacobs vs Bélgica".

SUP-REC-97/2015

en su solicitud de registro de candidaturas a presidencias municipales, a partir de una interpretación integral de las disposiciones que en el tema de paridad de género prevé la propia normativa aplicable.

De lo aquí expuesto, se advierte que la **pretensión final** de las recurrentes **consiste en que se ordene al Instituto Electoral del Estado de México que en este proceso electoral se implemente el criterio horizontal de paridad en la postulación de candidaturas a presidencias municipales de aquella entidad**, sustentando su **causa de pedir** en el hecho de que, desde su concepto, la falta de previsión de medidas que procuren la participación igualitaria de las mujeres en los procesos electorales -específicamente por cuanto hace a la postulación de candidaturas a las presidencias municipales de la aludida entidad federativa- trasgrede los principios constitucionales y convencionales de igualdad real y no discriminación entre hombres y mujeres, en el acceso a cargos de elección popular y participación política. De ahí que la interpretación que deba darse al principio de paridad de género prevista en la normativa aplicable, abarque la postulación de candidaturas a presidencias municipales en el Estado de México.

3.3.2 Estudio de los agravios.

Esta Sala Superior considera que no asiste la razón a las recurrentes cuando afirman que los lineamientos son contrarios a la Constitución Federal y a los tratados internacionales, toda vez que éstos sí atienden al principio de paridad género en la



postulación de candidaturas a presidencias municipales en el Estado de México, sin que la falta de previsión expresa respecto de su horizontalidad actualicen su inconstitucionalidad o inconvencionalidad, atento a lo siguiente:

a) Naturaleza y alcance constitucional, convencional y legal del principio de paridad

La paridad de género en la integración de los órganos de representación popular –a diferencia de las cuotas de género– constituye una norma, con doble naturaleza como regla y principio, de carácter general y permanente cuyo objetivo es garantizar la representación de la pluralidad de la sociedad mexicana en todos los niveles y órdenes de gobierno; esto es, no se trata de una medida provisional como son las “cuotas” donde se garantizan mínimos de participación a grupos que históricamente han sido objeto de discriminación, sino que, por el contrario, se trata de una medida de configuración permanente en la integración de los órganos de gobierno que emergen de una elección democrática, y que se traduce en hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres y de acceso al poder público.

Así, la paridad de género prevista en el artículo 41 de la Constitución federal, implica un renovado entendimiento en la representación política en torno a un valor superior constitucional, a saber, el derecho a la igualdad, el cual opera de modo preferente en nuestra Constitución como un principio superior que refleja una aspiración de conseguir una sociedad

SUP-REC-97/2015

justa, en la que todos sus integrantes participen en la toma de decisiones fundamentales del país.

En ese sentido, la Constitución Federal, en su artículo 4º, párrafo 1, reconoce como una de las manifestaciones concretas de una democracia justa la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que éstas últimas han padecido mediante la creación de leyes, políticas públicas e incluso decisiones judiciales con perspectivas de igualdad de género, que fomenten y hagan efectivo el ejercicio de los derechos humanos que tienen a su favor.

Así lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 1ª. XLI/2014 y 1ª. CLXXVI/2012, cuyos rubros son del tenor siguiente: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO" y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

La concepción de condiciones de igualdad real no sólo constituye un mandato expreso de la Constitución Federal, sino que también, en términos del artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución, es un derecho reconocido en tratados internacionales, como la Convención sobre la eliminación de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

todas las formas de discriminación contra la mujer (artículos 5 y 7), que obliga al Estado mexicano a tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, a fin de eliminar los prejuicios y prácticas basadas en el estereotipo de hombres y mujeres, y que también obliga a tomar medidas contra la discriminación de las mujeres en la vida política del país, garantizando que sean elegibles para todos los cargos cuyos miembros sean objetos de elecciones públicas. En ese sentido, este mandato no pasa por una simple formulación de igualdad de oportunidades, sino que exige a los Estados Parte la formulación de políticas públicas para abatir la discriminación, e introduce obligaciones hacia el legislador y hacia los poderes públicos en su implementación.

En el mismo sentido la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 4, 5, 6 y 8) destaca la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres, entre otros, el derecho de acceso a los cargos públicos y a participar en la toma de decisiones, en tanto que la exclusión política, la discriminación de la mujer en el acceso a los cargos públicos y la permanencia de un "techo de cristal" que impide a las mujeres el acceso a los más altos cargos de dirección, constituyen una forma de violencia hacia las mujeres.

Ahora bien, inscrito en el marco constitucional y convencional sobre la igualdad, también tenemos que el 7.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece un derecho a favor de las y los ciudadanos y ciudadanas, así como una obligación a cargo de los partidos políticos, quienes

SUP-REC-97/2015

deben de atender a la igualdad de oportunidades y paridad en el acceso a cargos de elección popular.

Esto es, el aludido precepto legal prevé el principio de igualdad como manifestación de una obligación a cargo de los partidos políticos, a saber, la de promover una igualdad de oportunidades y la de hacerlo de manera paritaria. De tal suerte, es viable concluir que si bien la ley debe ser un instrumento activo de la configuración de la política pública para reducir las enormes brechas que separan a grupos en situación de vulnerabilidad, ello no significa que sea la única medida para el establecimiento de las reglas de paridad, toda vez que, en materia político-electoral, implica también una actuación por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos quienes, como entidades de interés público, también tienen obligaciones a su cargo en el tema.

En ese sentido, la obligación de reducir la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres no sólo se traduce en una labor de los poderes públicos, sino también de los partidos políticos quienes tienen un papel primordial para la ruptura de las desigualdades entre hombres y mujeres, en tanto que no sólo actúan como vehículo o medio para que los ciudadanos alcancen el poder, sino también forman parte importante en la promoción de un cambio de fondo en la sociedad, vinculado con las formas de participación política de las mujeres.

Esta cláusula de configuración para el acceso a los cargos de elección popular establecida en una Ley General y, por tanto Ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

constitucional, debe ser utilizada como parámetro de validez de la normatividad local, al constituir un desarrollo legislativo de los principios constitucionales y convencionales de la igualdad sustantiva y a la no discriminación.

b) Interpretación de la normativa local

En el caso concreto, esta Sala Superior advierte que las obligaciones establecidas en el artículo 7.1. de la Ley General de Partidos Político, son reproducidas por el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 9, el cual dispone lo siguiente:

[...]

De los derechos y las obligaciones de los ciudadanos

Artículo 9. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

[...]

Asimismo, se tiene que en orden jurídico local, en el artículo 12 de la Constitución del Estado de México, se prevé como una obligación de los partidos políticos la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática y el acceso al ejercicio del poder público, así como a las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas de

SUP-REC-97/2015

diputaciones locales y para ayuntamientos, en los términos siguientes:

[...]

“Artículo 12. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con registro ante el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, facilitarles el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos.”

[...]

Por su parte, las reglas que desarrollan la paridad, específicamente por cuanto hace al caso de los ayuntamientos de esa entidad federativa, están desarrolladas en los artículos 28 y 248 del Código Electoral del Estado de México, que a su letra disponen:

[...]

Artículo 28. Para la elección de los ayuntamientos de los municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:

I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

II. Los ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:

...

III. Cada partido político deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir, en la que se deberá



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en los incisos a) al d) de la fracción II de este artículo.

[...]

Artículo 248. Los partidos políticos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de este Código.

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

...

Los partidos políticos promoverán la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargos de elección popular en la Legislatura y en los ayuntamientos, y deberán observar en los términos del presente ordenamiento, que la postulación de candidatos sea de un cincuenta por ciento de cada género.

[...]

Bajo el contexto anterior y del análisis de los lineamientos reclamados –los cuales retoman el contenido de las citadas disposiciones normativas–, esta Sala Superior concluye que, en el caso, se cumple con el principio de paridad al que refiere el

SP

SUP-REC-97/2015

artículo 41 de la Constitución Federal, al garantizarse plenamente la paridad vertical en la integración de los municipios, lo que en modo alguno supone que exista una restricción para la aplicación o ampliación del principio de paridad en su dimensión horizontal, o para su configuración legislativa, atendiendo, entre otros, a los principios de progresividad y efectividad.

c) Interpretación integral del modelo constitucional, convencional y legal de la paridad en el Estado de México para el proceso electoral 2014-2015.

Para determinar el alcance del principio de paridad en la legislación local, así como para el análisis de la omisión alegada por la parte actora es preciso considerar otros principios fundamentales que rigen el proceso electoral, en particular, el principio de certeza, legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho de auto organización de los partidos políticos.

De esta forma, es necesario precisar que cuando se pretende garantizar la igualdad material a través de la aplicación del principio de paridad, debe atenderse también al sistema previsto para el desarrollo de los procesos electorales, porque el principio de igualdad sustantiva constituye un mecanismo jurídico que se relaciona con otros principios y derechos, de manera que, cuando las autoridades busquen aplicar medidas para alcanzar la igualdad material, deben atender a las reglas normativas concretas y aplicables previstas para su operación, ya que su observancia puede llegar a trascender sobre los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

derechos de otras personas, y esa misma lógica impera para los jueces cuando pretendan garantizar tales derechos.¹⁴

En el caso, atendiendo a sus particularidades, no resulta atendible la pretensión final de las recurrentes, en el sentido de garantizar el acceso al cargo de la mujer en el cincuenta por ciento de las candidaturas a presidentas municipales en el Estado de México, porque, en principio, la paridad se encuentra reconocida y garantizada en todos los cargos de elección popular respecto de su dimensión vertical, con lo cual no se advierte una situación de desigualdad sustantiva en este aspecto, y su implementación incidiría en otros principios y derechos reconocidos en la normativa constitucional y legal.

Lo anterior toda vez que el principio de paridad requiere de un análisis a la luz del modelo integral de organización del proceso electoral, el cual está regido, entre otros principios, por el de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, se tiene que en el sistema constitucional electoral mexicano, está previsto que el proceso electoral se rige, entre otros, por los principios de certeza y legalidad y que en dicho modelo se encuentra previsto el principio de auto organización de los partidos, el cual supone la planificación y organización de sus procesos internos, frente a las posteriores etapas que se desarrollarán en dicho proceso, entre las que se encuentra la de las campañas electorales.

¹⁴ Incluyendo desde luego, las sentencias de los tribunales constitucionales nacionales, la jurisprudencia nacional e internacional.

SUP-REC-97/2015

Respecto al principio de certeza se debe considerar que este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que consiste en que los sujetos de Derecho, en el particular los partidos políticos y candidatos debidamente registrados, que participan en un procedimiento electoral, estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir en ese procedimiento, ya sean autoridades o gobernados.

Lo anterior, con el fin de que la ciudadanía en general esté debidamente informada y tenga pleno conocimiento de que las candidaturas debidamente registradas corresponden a los actores políticos que participan en el proceso electoral, cuya situación jurídica fue determinada oportunamente por la autoridad electoral, con estricto apego a las bases normativas establecidas para tal efecto.

En este sentido, la actuación de las autoridades electorales y de los partidos políticos, frente a la ciudadanía, debe de ser ajeno a la incertidumbre, obscuridad o falta de claridad en las diversas actuaciones que lleven a cabo, ello con el fin de privilegiar los aludidos principios.

El principio de certeza permea el procedimiento electoral, de tal forma que la observancia del mismo se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan la situación jurídica que los rige, así como las normas electorales que se aplicarán a la contienda electoral, dotando



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

de seguridad y transparencia al proceso con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinatario de las normas electorales.

Por su parte, el derecho de auto organización de los partidos políticos supone la planificación y organización de los procesos internos en los cuales se definirán a las personas que participarán como candidatos y candidatas a los cargos de elección popular.

En el caso, la pretensión de las recurrentes no puede ser atendida en los términos planteados, en virtud de que en el acuerdo emitido por la autoridad electoral no omitió prever el principio de paridad de género, pues lo exigió en los términos establecidos en la normativa electoral del Estado de México, tan es así, que en la postulación vertical de las candidaturas de miembros de Ayuntamiento se garantizó la paridad de género, por las condiciones de certeza generadas por el acuerdo impugnado respecto a ello.

Conforme con el principio de certeza, las situación jurídica de los partidos políticos y de las personas que ocupan las candidaturas debe contar con una estabilidad previsible, dado que el modelo del proceso electoral otorga definitividad a las diferentes etapas, a efecto de alcanzar la finalidad última de dicho proceso: que el día de la jornada electoral, la ciudadanía conozca con claridad las personas que se postulan para ser votadas, es decir, que la ciudadanía en general, como principal destinataria de las normas electorales, pueda ejercer su voto debidamente informada por cuanto a la actuación de los

SUP-REC-97/2015

partidos políticos y de las candidatas y candidatos registrados, los cuales se sujetaron a las bases electorales definidas con anterioridad para aplicarse al proceso electoral.

Por tanto, si bien es cierto que a la paridad en su dimensión horizontal debe dársele un efecto útil para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular, conforme con la interpretación progresista del derecho de igualdad en su aspecto formal y material, la cual debe tender hacia la protección de los derechos político-electorales de las personas que se identifiquen dentro de un grupo en situación de vulnerabilidad, **también lo es, que en el caso concreto, su aplicación** debe ponderarse con los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen en el proceso electoral, y relacionarse con el derecho de auto organización de los partidos.

Al respecto, se tiene en cuenta que en el caso los partidos políticos planificaron y organizaron sus procesos internos tendientes a cumplir con el principio de paridad de género previsto en la normativa electoral local. También se tienen en consideración, que durante dichos procesos internos, los partidos políticos realizaron los ajustes necesarios para cumplir con su deber de postular a candidatas y candidatos de ambos géneros, en los porcentajes exigidos en la normativa electoral, con lo cual se garantizó la participación política de las mujeres en el ámbito interno de los partidos políticos.

Asimismo, se tiene presente que en el registro de candidaturas se observó el principio de paridad de género, dado que ninguno



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

de los géneros rebasó (verticalmente) los porcentajes establecidos por el legislador local para impulsar la participación igualitaria de las mujeres en la contienda electoral.

Estos elementos permiten advertir que se dio cumplimiento a la finalidad perseguida con la inclusión del principio de paridad, toda vez que en este proceso electoral se superaron algunos de los obstáculos que habían impedido a las mujeres ser postuladas en condiciones de igualdad en los cargos de elección popular, por lo que opuestamente a lo sostenido por las recurrentes, la autoridad administrativa no omitió resguardar la paridad de género; porque garantizó la postulación paritaria de hombres y mujeres en los cargos de elección popular.

Ahora bien, aun reconociendo que conforme con el principio de progresividad, la paridad de género en su dimensión horizontal debe implementarse, esta Sala Superior considera que en el caso deben prevalecer los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica rectores del proceso electoral, por lo siguiente.

Deben prevalecer los principios apuntados, en primer lugar, porque se logra dar mayor estabilidad al derecho de auto organización de los partidos políticos y a los derechos de las personas que se encuentran registradas como candidatos y candidatas a los cargos de elección popular, dado que los primeros planificaron y realizaron los ajustes pertinentes a sus procesos internos, con el fin de respetar la postulación de candidaturas en condiciones de paridad y, las segundas se ajustaron a tales reglas para tal fin.

SUP-REC-97/2015

En segundo lugar, porque se toma en consideración que su aplicación podría modificar la situación jurídica no solo de los candidatos sino también de las candidatas registradas, quienes no presentaron medio de impugnación alguno contra las reglas establecidas para garantizar el principio de paridad por los partidos y por las autoridades electorales.

En efecto, antes se explicó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya sentencia se impugna a través del presente recurso, lo promovieron ciudadanas a quienes se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad. En la demanda, ninguna de las promoventes manifiesta estar participando en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de México. Tampoco particularizan alguna circunstancia tendente a evidenciar una situación de exclusión de las mujeres. Su alegato se centra en considerar que a efecto de revertir las condiciones históricas de desventaja de las mujeres se hace necesario implementar en el actual proceso electoral la dimensión horizontal de la regla de paridad.

Lo anterior es importante tomarlo en consideración en el caso, porque la consecuencia de aplicar la dimensión horizontal de la regla de paridad implicaría ordenar a los partidos políticos que realizaran los ajustes necesarios para lograr dicha paridad, y los cambios podrían modificar, incluso, la situación jurídica de **candidatas** ya registradas (dado que los partidos políticos cuentan con el derecho de auto organización) sin que ellas hubieran manifestado su inconformidad con las reglas aplicadas para garantizar el principio de paridad y, mucho menos que



SUP-REC-97/2015

hubieran considerado la afectación a su derecho a participar en condiciones de igual.

De modo que si con la aplicación de las reglas diseñadas y aceptadas por los partidos y por los y las candidatas se encuentra garantizada la paridad de género (en su dimensión vertical) y ninguno de los últimos ha planteado a la jurisdicción la afectación a alguno de sus derechos, es claro que al aplicar la dimensión horizontal de la paridad solicitada por las recurrentes se generaría incertidumbre en el presente proceso electoral, puesto que se tendrían que realizar cambios que impactarían en las siguientes etapas, en primer lugar porque, considerando el avance de la etapa actual del proceso, no habría certeza de cuáles candidatos podrían iniciar las campañas en este momento y, en segundo término, porque los partidos políticos y las personas registradas en las candidaturas ya han preparado la estrategia política a través de la cual se posicionarán ante la ciudadanía para efecto de atraer su voto y han erogado recursos en la propaganda electoral que utilizarán durante la precampaña.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral.

SP

SUP-REC-97/2015

En consecuencia, lo procedente es **confirmar** el acuerdo de la autoridad administrativa electoral, a través del cual se emiten los Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el proceso electoral 2014-2015.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la resolución emitida por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-234/2015 y acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma**, en los que es materia de impugnación, el acuerdo IEEM/CG/49/2015, relativo a los "Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, personalmente a las recurrentes en el domicilio que señalan en su escrito de demanda; por **correo electrónico** a la Sala Regional Toluca y al Instituto Electoral del Estado de México, y por **estrados** a los demás interesados.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y del Magistrado Manuel González Oropeza, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015


MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA


MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA


MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA


MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

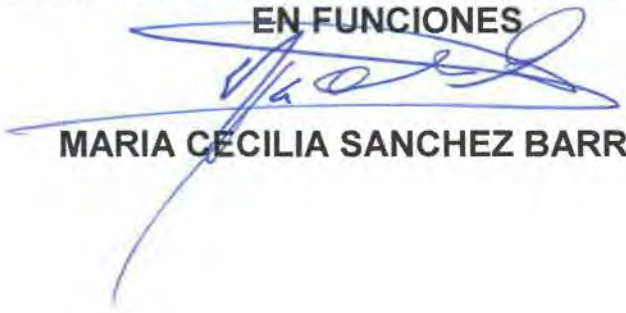

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR


MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES


MARIA CECILIA SANCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-97/2015

En virtud de la relevancia de los temas planteados en el recurso de reconsideración 97 de 2015, y debido a que no acompañamos las consideraciones que sustenta la mayoría de los señores Magistrados que integran esta Sala Superior, que llevan a confirmar el acuerdo IEEM/CG/49/2015, del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, relativo a los Lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el Proceso Electoral 2014-2015, en dicha entidad federativa, que fue objeto de impugnación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-234/201, ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México¹⁵; es que emitimos el presente **VOTO PARTICULAR**, en atención a las siguientes consideraciones.

En el presente caso, la impugnación original versó sobre la impugnación de los lineamientos para el registro de candidaturas para la elección de ayuntamientos del Estado de México, en los que no se incluyó el principio de paridad

¹⁵ En lo sucesivo Sala Regional Toluca.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

horizontal en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales.

La Sala Regional Toluca desechó la demanda al considerar que las actoras carecían de interés legítimo para promover el juicio ciudadano que porque una vez iniciado el proceso electoral no era posible realizar cambios sustanciales

La sentencia mencionada fue impugnada vía recurso de reconsideración, materia del presente voto particular.

En el caso, las recurrentes solicitan que se revoque el desechamiento y de analice el fondo del asunto.

El voto de la mayoría es en el sentido de revocar el desechamiento decretado por la Sala Regional Toluca y confirmar los lineamientos impugnados, sobre la base de que no es posible acoger la pretensión de la actora, consistente en introducir el principio de paridad horizontal en el registro de las candidaturas a las presidencias municipales en la entidad, dado lo avanzado del proceso electoral, por lo que una modificación a las referidas candidaturas constituye una afectación a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Nos permitimos disentir de las anteriores consideraciones, en atención a las siguientes consideraciones:

I. Principio de paridad horizontal en el Estado de México

SUP-REC-97/2015

A la luz de las obligaciones nacionales e internacionales derivadas del derecho a participar en condiciones de igualdad en ámbito político, interpretado conforme al principio de progresividad y pro personae, se debe concluir que el principio de paridad establecido en la legislación electoral del Estado de México¹⁶ para los ayuntamientos de la entidad comprende a la paridad horizontal a nivel municipal, por lo que los partidos políticos tienen la obligación de postular a mujeres en por lo menos 50% de las presidencias municipales de la entidad.

Lo anterior conforme a lo siguiente:

La reforma constitucional en materia política del año pasado constituye un gran avance al establecer, en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, la obligación constitucional de los partidos políticos de observar en la postulación de las candidaturas al Congreso de la Unión y de los congresos de los Estados, la paridad de género.

Constituye asimismo un gran avance en materia de derechos humanos pues se trata de un paso fundamental para lograr el cumplimiento del principio de igualdad entre mujeres y hombres establecido en la propia constitución y en diversos tratados internacionales.

De esta manera, el Poder Revisor de la Constitución ha estimado necesaria la adopción de la paridad como una

¹⁶ Artículo 12, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 9, segundo párrafo y 248, último párrafo, del Código Electoral de dicha entidad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

directriz mediante la cual se puedan superar las barreras que, disfrazadas de democracia y meritocracia, han impedido a las mujeres acceder a espacios públicos y de decisión política con impacto en la agenda nacional.

Lo anterior es acorde con el propósito de las medidas especiales o afirmativas, cuya naturaleza es compensatoria para revertir situaciones de sub-representación y desventaja. Tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica, de hecho y de derecho, que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

El principio de igualdad es un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho. Para el caso mexicano se encuentra establecido en los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo de la Carta Magna.

De estos artículos se desprende que la Constitución parte del principio rector consistente en que hombres y mujeres son iguales ante la ley y que, en consecuencia, queda prohibida cualquiera forma de discriminación basada en el sexo o género de las personas.

La igualdad jurídica entre el hombre y la mujer se menciona expresamente por lo arraigada y normalizada que se encuentra de la discriminación que históricamente ha imperado en contra

SUP-REC-97/2015

de las mujeres. Sin embargo, está relacionada con el principio general de igualdad para todas las personas, previsto en el primer párrafo del citado artículo 1º constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte.

Esto se refuerza con la inclusión del principio de universalidad como criterio rector de la interpretación de los derechos humanos en el segundo párrafo del propio artículo 1º constitucional. Según este principio, todos los derechos resultan aplicables a todas las personas en atención a que, sin excepción, encuentran como un fundamento último la dignidad humana que es predicable respecto de cada ser humano sin distinción.

Lo anterior demuestra que el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y para su posterior interpretación y aplicación.

A ello se suma lo estipulado en los artículos 2, apartado A, fracción III, y 41, Base I, segundo párrafo, establecen: (i) el principio consistente en que los pueblos y comunidades indígenas deben respetar en su libre autodeterminación la participación política de las mujeres en términos de equidad; y (ii) la directriz de paridad entre los géneros en la postulación de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

candidaturas a cargos legislativos, tanto federales como locales.

Estos principios constitucionales, que se derivan del derecho humano a la igualdad antes mencionado, exigen que las mujeres participen en la vida pública nacional. Así, los partidos políticos se encuentran constreñidos a impulsar una de las manifestaciones del –constitucionalmente buscado– liderazgo político de las mujeres en condiciones de paridad con los candidatos de sexo masculino, tanto a cargos de elección popular en órganos legislativos, como para integrar órganos partidarios.

En el mismo sentido, resulta necesario acudir a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, pues los derechos humanos contenidos en ellos forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad y, como tales, amplían los alcances de nuestra Constitución.

Este reconocimiento de los derechos humanos de fuente internacional como auténticos preceptos de rango constitucional deriva de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º constitucional, según la interpretación que del mismo llevó a cabo, de manera vinculante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011 el 3 de septiembre de 2013.

Así pues, el principio de igualdad se encuentra reconocido en diversos tratados internacionales, tales como como el Pacto

SUP-REC-97/2015

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1 y 3) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1º).

Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos contiene gran número de normas que sustentan el establecimiento de acciones afirmativas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular.

En efecto, el artículo 3º de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer establece que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), señala en su artículo 3 que los Estados parte tomarán en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

En el mismo sentido, el artículo 4.1 establece que medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre los hombres y las mujeres no se



considerará discriminación en la forma definida en la Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Asimismo, el artículo 7, inciso a), señala que los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y a ser elegibles para todos los organismos cuyos integrantes sean objeto de elecciones públicas.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), establece en su artículo 3 que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

A su vez, el artículo 5 de dicha Convención señala que todas las mujeres podrán ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y contarán con total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

SUP-REC-97/2015

El artículo 6 establece que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Asimismo, el artículo 7, inciso e), señala que los Estados convienen en adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y tomar todas las medidas apropiadas, incluidas aquellas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra las mujeres.

En síntesis, las dos Convenciones especializadas en la erradicación de la discriminación y violencia contra la mujer, obligan al Estado mexicano a garantizar la participación igualitaria de las mujeres en la vida pública y política, lo que implica adoptar las medidas apropiadas para garantizarles, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- (i) votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- (ii) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas;



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

- (iii) ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, inclusive los que conlleven la representación internacional del Estado; y
- (iv) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Estos preceptos normativos coinciden con lo establecido en la Convención Americana y en el Pacto Internacional respecto a la obligación del Estado mexicano de garantizar a todas las personas, sin discriminación, el ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo la posibilidad de acceder a cargos públicos en condiciones igualitarias.

Por lo que se refiere a la regulación a nivel legislativo, el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, refiere en el segundo enunciado de su primer párrafo, que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual señala que es obligación de las autoridades establecer las acciones conducentes a lograr la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular y dentro de las estructuras de los partidos políticos (artículos 1; 6; 17, párrafo primero y 36, fracciones III y IV). Asimismo, resultan

SUP-REC-97/2015

aplicables los artículos 1º, 2, 3, 4, 5 y 9, fracciones VIII y IX, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Por su parte, el apartado 1, numeral ii), del Consenso de Quito, señala que los Estados adoptarán todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos) y en los ámbitos nacional y local.

Por todo lo anterior, en la legislación electoral deben establecerse acciones afirmativas en favor de las mujeres para acceder a los cargos de elección popular y de representación, pues existen obligaciones de carácter internacional en ese sentido.

Es preciso señalar que esta Sala Superior, como tribunal constitucional y máximo órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, debe ceñir sus decisiones al marco constitucional –que comprende– que garantiza los derechos humanos de las personas.

En esta actuación, la Sala tiene la ineludible obligación de orientar sus decisiones y fallos en términos que materialicen el derecho de las mujeres a la igualdad, no sólo jurídica, sino de oportunidades, es decir, a una igualdad material.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Para ello, resulta fundamental la decisión del Poder Revisor de la Constitución, el cual ha elegido como medida especial o afirmativa la de alcanzar la paridad en los órganos legislativos en cuyo seno se dan los procesos deliberativos que determinan el rumbo que debe seguir el país.

En su Recomendación General 23, el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW) manifiesta su preocupación debido a que las mujeres se han visto excluidas de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades. Esta exclusión, señala, "ha silenciado la voz de la[s] mujer[es] y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia."

En su Recomendación General número 25, al interpretar el artículo 4.1 de la Convención, estima que el establecimiento de las acciones afirmativas no constituye una excepción a la regla de no discriminación, sino parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En la recomendación número CEDAW/C/MEX/CO/7-8,¹⁷ realizada en dos mil doce por el referido Comité, señaló que se

¹⁷ En concreto, el texto de la recomendación, que es vinculante para el Estado mexicano, es el siguiente: "El Comité observa que el Estado parte ha logrado enormes avances hacia el objetivo de que la mujer participe en pie de igualdad con el hombre en la vida política a nivel federal. Sin embargo, le preocupan las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, ya que pondrían ocasionar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatos en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación

SUP-REC-97/2015

debían llenar las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en el sistema jurídico mexicano, que ocasionan el incumplimiento de las acciones afirmativas para propiciar la inscripción de candidaturas de manera paritaria.

En la recomendación hecha al Estado mexicano, por el Comité en comento, aprobada en el 36º período de sesiones, recomendó en específico que se fortalecieran las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública.

En ese mismo sentido, recomendó también la introducción de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo.

De acuerdo con el "Protocolo para juzgar con perspectiva de género", publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las acciones afirmativas son un ejemplo de tratos diferenciados objetivos y razonables.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, ha establecido que los Estados deben

electoral de todos los Estados". Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 52º período de sesiones, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párrafo 22, agosto de 2012.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos y, finalmente, deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Caso Jacobs vs. Bélgica, determinó que el establecimiento de cuotas de género era objetivo y razonable.

La Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en su párrafo 190 señaló las medidas a adoptar por los gobiernos, entre las cuales destaca el compromiso de establecer un equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de las mujeres, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública.

Otro de los compromisos adoptados fue el de adoptar medidas en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no

SUP-REC-97/2015

electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres.

En análisis a los progresos logrados y medición de resultados de la implementación de la Plataforma de Acción en Beijing, en junio del año dos mil se llevó a cabo el vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones especiales de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Beijing+5), titulado “Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”, en la cual se plantearon las nuevas iniciativas para la aplicación de la plataforma referida.

En relación con el ejercicio del poder y la adopción de decisiones de las mujeres, en el párrafo 25 se precisó que a pesar de la aceptación generalizada de la necesidad de lograr un equilibrio entre los géneros en los órganos decisorios a todos los niveles, persiste una diferencia entre la igualdad de jure y de facto.

Entre las medidas a adoptar por los gobiernos en el plano nacional, en el párrafo 66, inciso a), se hace referencia a establecer y promover el uso de objetivos expresos a corto y largo plazo u objetivos medibles y, en los casos pertinentes, cuotas para promover el avance hacia el equilibrio entre los géneros.

Asimismo, en el párrafo 81, inciso b), se hizo referencia a alentar la presentación de un mayor número de candidatas, incluso, entre otras cosas, por medio de los partidos políticos, el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

establecimiento de cupos o de metas cuantificables y otros medios adecuados para la elección a los parlamentos y a estructuras legislativas de otro tipo, a fin de aumentar su participación en la formulación de las políticas públicas y su contribución a ellas.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2002, consideró válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias dirigidas a procurar la equidad de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos.

Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas consideró que si bien las acciones afirmativas dan un trato diferenciado a los hombres, no son arbitrarias porque su finalidad (paridad de género en el ámbito político-electoral y el logro de la igualdad sustantiva) no sólo es constitucionalmente válida sino también constitucionalmente exigidas.

En este mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio ciudadano 12624 de 2011, estableció que la cuota de género se debe reflejar tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo, y que la esencia de la cuota de género es alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres.

Por tanto, el bloque de constitucionalidad vigente en nuestro país permite el establecimiento de acciones afirmativas en favor

SUP-REC-97/2015

de las mujeres que sirvan de base para fomentar su participación en la vida política de la nación y el acceso a los cargos de elección popular, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables, razón por la cual no pueden considerarse como discriminatorias.

La paridad es un nuevo enfoque para abordar la subrepresentación de las mujeres. Tiene como vocación la total integración de hombres y mujeres en condiciones de igualdad dentro de las sociedades democráticas.

Con base en este enfoque, adoptado por el Poder Revisor de la Constitución, materializado por los órganos legislativos general y locales, y por los Institutos Electorales, así como avalado por los tribunales constitucionales del país (la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), el aumento cuantitativo de las mujeres en los espacios políticos conllevará un cambio cualitativo en los modos de hacer política. Esto a su vez busca generar una nueva cultura política que replantee sustantivamente las oportunidades de las mujeres de participar activamente en la vida pública mediante el desempeño de funciones de liderazgo y de toma de decisiones.

De esta forma, la paridad es una exigencia de la democracia representativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de alguno de los sexos, por tanto, busca lograr una situación permanente en la que el poder político sea compartido por hombres y mujeres.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Lo anterior resulta acorde con la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y de eliminar los obstáculos que impidan su pleno desarrollo y la verdadera participación de forma equilibrada de hombres y mujeres en la vida política, mandatos que suponen directivas de interpretación para los órganos jurisdiccionales.

En estos términos, la paridad implica el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a fin de modificar las claves de la representación política, las prácticas del poder y el papel de las propias mujeres en la conducción de la sociedad y del Estado¹⁸.

Incluso la interpretación sistemática y funcional del principio de paridad, en relación con el principio de igualdad, a la luz de los preceptos constitucionales y convencionales citados, permite concluir que la paridad se debe cumplir en la postulación de todos los cargos de elección popular, que incluye la dimensión horizontal en las presidencias municipales.

De los preceptos referidos se desprende que el legislador general emitió algunas reglas para intentar desarrollar los estándares pretendidos para alcanzar la paridad ordenada constitucionalmente. En este actuar, se ampliaron los alcances de la paridad al exigirlos también en la integración de sus órganos, además de en la elección de candidatas y candidatos.

¹⁸ Medina Espino (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género), página 28.

SUP-REC-97/2015

En adición a la precisión de medidas, la Sala Superior advierte que también se amplió la paridad para exigirla en la integración de los Ayuntamientos.

Como se desprende de lo antes expuesto, el texto constitucional contiene varios preceptos que hacen referencia a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación por sexo o género; sin embargo, el mandato específico de paridad se encuentra únicamente en el artículo 41 constitucional, referente a la integración del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora bien, la paridad debe entenderse como una regla y como un principio. Existen principios que regulan la conducta –como ocurre con la citada libertad de expresión o la prohibición de discriminación–, también llamados principios en sentido estricto, o principios que exigen una determinada finalidad o estado de cosas, también llamadas directrices.

En el caso de las directrices se encuentra, por ejemplo, el mandato de respetar en todo momento el interés superior de la niñez, cuya aplicación a un caso de divorcio exige que la o el juzgador vele por los intereses de las o los niños involucrados, siendo imposible predeterminedar lo que ello implique para la guarda y custodia, los alimentos o los regímenes de visita.

Con la paridad ocurre exactamente lo mismo. Se trata de un derecho de igualdad que exige no una conducta en específico – como sería no discriminar– sino un determinado estado de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

cosas: la composición igualitaria de un órgano, en el cual exista un equilibrio entre los hombres y las mujeres que lo integran. La configuración de la paridad como directriz constitucional también puede llevarse a cabo mediante normas emitidas en acuerdos de los Institutos Electorales en uso de su facultad regulatoria.

La necesidad de configurar los principios constitucionales electorales en constituciones y leyes locales para obtener normas de mayor densidad regulativa fue reconocida en la jurisprudencia P./J. 61/2009, cuyo rubro es *"PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹⁹"*. Este criterio derivó de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008.

Al respecto, esta Sala Superior considera que también los Institutos Electorales pueden precisar los alcances de las normas legales, pues lo que se está buscando es una finalidad —la paridad— cuyos medios no vienen predeterminados en la Carta Fundamental.

Respecto de los Institutos, en los expedientes SUP-REC-39/2015 y SUP-REC-46/2015 ya fue avalada esta posibilidad por parte de la Sala Superior, la cual reconoció la validez de los lineamientos que se emitan para materializar o hacer una

¹⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 61/2009, registro de IUS 166863, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1451.

realidad la exigencia constitucional de paridad. Al respecto, la Sala sostuvo que ello²⁰:

[...] genera certeza, seguridad jurídica y confiabilidad en torno al procedimiento para integrar dichas listas o planillas y no que, posteriormente, los partidos tengan problemas o situaciones difíciles para acreditar la referida obligación de la alternancia que por disposición constitucional, convencional y legal deben cumplir.

[...].

Es menester mencionar que la facultad reglamentaria se limita, entre otros principios, por el de jerarquía normativa, consistente en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, lo cual, como ya se dijo en párrafos precedentes, en el caso concreto se cumple con dicho límite, ya que los Lineamientos cuestionados establecen o desarrollan las directrices para cumplir la obligación que tienen los partidos políticos respecto a la alternancia de género previstos en las normas constitucionales, convencionales y legales en la materia.

Al resolver otros asuntos, la Sala Superior ha considerado que el mandato de paridad reconocido en la Constitución resulta aplicable también al caso de los Ayuntamientos, por ser lo más favorable a las personas y atender, de esta manera, al principio de progresividad. No obstante, en este voto consideramos necesario abundar este pronunciamiento.

Respecto al principio *pro personae*, es importante señalar que no es un criterio interpretativo, sino una directriz interpretativa o un metacriterio interpretativo. Lo anterior quiere decir que no existe como tal una forma de interpretar más favorablemente,

²⁰ La cita pertenece al expediente SUP-REC-36/2015, fojas 88 a 90.



pues ello conduciría a pendientes resbaladizas con poco sustento jurídico. Así, el principio *pro personae* exige que las y los operadores jurídicos encuentren todos los posibles significados interpretativos que se puedan atribuir a un determinado precepto, para después elegir entre ellos el que resulte más favorable a la persona.

Así, en el presente caso, existen dos criterios de interpretación que sin duda potencia el alcance de la exigencia de paridad.

En primer lugar, como puede advertirse de una simple lectura al artículo 41 constitucional, la paridad se exige únicamente respecto de la integración de órganos legislativos, lo cual aplica al Congreso de la Unión, a las legislaturas estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No obstante, los tratados internacionales no hacen esta distinción, sino que establecen la necesidad de que la paridad o la composición igualitaria se observe en todos los cuerpos colegiados que tengan a su cargo la adopción de decisiones relevantes para la vida pública y política. Por ello, el bloque de constitucionalidad amplía el contenido del artículo 41 constitucional para concluir que también respecto de los Ayuntamientos es exigible la paridad.

En segundo término, la directriz constitucional de paridad se dirigió a los cuerpos colegiados integrados como resultado de elecciones populares tanto a nivel federal como local.

No obstante, los Ayuntamientos también son cuerpos colegiados que se integran como resultado de elecciones

SUP-REC-97/2015

populares y cuya función, si bien no consiste en legislar, si realiza las veces de órgano materialmente legislativo. Así, por analogía es posible considerar que donde existe la misma razón existe la misma disposición. Esta interpretación resulta más favorable que una literal o gramatical que restrinja la paridad a órganos formalmente legislativos.

En conclusión, la exigencia de paridad en los Ayuntamientos encuentra justificación constitucional, en términos de las consideraciones antes expuestas.

Para concluir, resulta fundamental destacar que la relevancia de la paridad como exigencia constitucional estriba en que su implementación busca un rompimiento con estructuras de discriminación generadas por complejos procesos sociales e institucionales que se han entendido como indisolubles del modelo de Estado en el cual vivimos.

En efecto, la creación del Estado moderno de derecho, con la democracia como forma de organización del Estado por excelencia, venía marcada por el sello masculino del proyecto ilustrado que impidió la inclusión de las mujeres en el pacto social, de tal manera que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 reafirmó la exclusión de las mujeres como titulares de derechos, negándoles la categoría de la ciudadanía y, por ende, los derechos inherentes a dicha condición.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

De esta manera, el Poder Revisor de la Constitución ha estimado necesaria la adopción de la paridad como una directriz mediante la cual se puedan superar las barreras que han impedido a las mujeres acceder a espacios públicos y de decisión política con impacto en la agenda nacional.

Lo anterior es acorde con el propósito de las medidas especiales o afirmativas, cuya naturaleza es compensatoria para revertir situaciones de sub-representación y desventaja. Tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica, de hecho y de derecho, que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

La paridad implica un aspecto cuantitativo y cualitativo, pues busca la participación política efectiva en la vida política del país de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial.

Lo anterior resulta acorde con la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y de eliminar los obstáculos que impidan su pleno desarrollo y la verdadera participación de forma equilibrada de hombres y mujeres en la vida política, mandatos que suponen directivas de interpretación para los órganos jurisdiccionales.

SUP-REC-97/2015

En estos términos, la paridad implica el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a fin de modificar las claves de la representación política, las prácticas del poder y el papel de las propias mujeres en la conducción de la sociedad y del Estado.

Lo anterior, a partir de un criterio de progresividad en el sentido de que exista una efectiva paridad de género en la selección de todos los candidatos a puestos de elección popular a nivel municipal.

Ciertamente, a propósito de la reforma constitucional, en vigor a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, tienen entre otras obligaciones, las de garantizar y proteger los derechos humanos.

La obligación de garantizar tiene como objetivo mantener el disfrute del derecho humano y de mejorarlo, en tanto que la obligación de proteger, consiste en la toma de medidas que hagan posible el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Por ende, si la paridad de género es una medida que privilegia la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres (por ejemplo, para el desempeño de un cargo de elección popular), y que la misma se consolida bajo el auspicio del principio universal de la no discriminación por razón de género; entonces es válido considerar que es una obligación de este Tribunal Electoral, darle un efecto útil al principio de la paridad de género implementado en la legislación electoral, y focalizarlo a que sea



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

una realidad en el registro de las candidaturas a las presidencias municipales del Estado de que se trate.

Al respecto, se debe resaltar que el principio de igualdad del varón y la mujer ante la ley, reconocido en los artículos 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); pone en relieve que el sexo o el género es irrelevante para la justificación de algún tratamiento diferenciado.

Por su parte, la igualdad jurídica es un concepto diferente a la *igualdad de oportunidades* —la cual atiende a un concepto material de la igualdad—, y esta diferencia se acentúa tratándose de las mujeres, dado que ya no es posible soslayar que a lo largo de varias generaciones, la mujer ha sido colocada en un segundo plano en la realidad social.

Cabe señalar que el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Federal prohíbe toda discriminación motivada, entre otras cuestiones, por razones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas.

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, dispone en su artículo 1º, que las reglas están dirigidas a erradicar prácticas discriminatorias para la mujer, al mismo tiempo, importan el establecimiento de garantías que propician la participación de las mujeres en la

SUP-REC-97/2015

vida política y pública, en igualdad de condiciones que los hombres.

En este sentido, la sola previsión de derechos es insuficiente para garantizar el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular en un plano de igualdad entre las mujeres y los hombres, por lo que además es necesario el establecimiento de mecanismos o medidas que la garanticen sustancial o estructuralmente para que sea una realidad, tomando en cuenta el contexto histórico y las diferencias existentes entre el hombre y la mujer.

Por ello, a fin de evitar conductas discriminatorias hacia la mujer, se han establecido las llamadas acciones afirmativas, como lo es la denominada cuota de género, a través de la cual se busca promover y garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la paridad de género.

Dichas acciones constituyen un trato diferenciado que tiene por objeto que los miembros de un grupo específico, insuficientemente representados, alcancen en la realidad un nivel de participación más alto, con el propósito de generar condiciones de igualdad.

Las acciones afirmativas en materia político electoral establecidas a favor del género que se encuentra en minoría, se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual constituyen un elemento esencial del sistema democrático.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Por ende, se colige que la implementación de acciones positivas encaminadas a asegurar una paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, privilegia el principio de no discriminación de la mujer, al potencializar su derecho humano a ser elegida y ejercer cargos públicos, en un plano de igualdad de oportunidades frente a los hombres.

Con base en lo expuesto, se considera que en la legislación local se establecen bases a fin de que los partidos políticos garanticen la equidad y paridad de género en la postulación de candidatos a integrantes de los ayuntamientos.

De esta forma, de la interpretación de la normatividad en examen, se advierte una progresividad para hacer viable la paridad, lo cual replica para ambos géneros, y con ello se tiende a la igualdad, esta no sólo en un plano meramente formal sino material en la medida en que hace viable el efectivo acceso al cargo público en igualdad de condiciones.

En estas condiciones, se considera que le asiste razón a la promovente cuando alega que el registro controvertido debió considerar la designación de candidatos a presidentes municipales de acuerdo al principio de paridad de género, inclusive en sentido horizontal o transversal, que en la postulación de candidaturas que hicieran los partidos políticos a presidentes municipales atendieran esta regla, consecuentemente, al no acontecer así, lo conducente sería ordenar a los partidos políticos procedan a modificar las

planillas registradas en la medida que ello hace realidad el efectivo acceso al cargo público en igualdad de condiciones.

En este sentido la regla de paridad de género establecida en el artículo 12, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 9, segundo párrafo y 248, último párrafo, del Código Electoral de dicha entidad, debe ser en el sentido de que tal principio también debe observarse en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales, en un sentido horizontal, esto es, tomando en cuenta la totalidad de candidaturas para dicho cargo de elección popular en dicha entidad.

II. EFECTOS DE REVOCAR LA SENTENCIA RECLAMADA E INCLUIR EN LOS LINEAMIENTOS LA PARIDAD HORIZONTAL

Congruente con el entendimiento adecuado del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, esta Sala Superior reconoció el interés legítimo de las accionantes, sin embargo, no la obligación de instrumentar la paridad en las candidaturas, dado lo avanzado del proceso electoral.

Nos hacemos cargo de que el registro de las candidaturas a ayuntamientos concluyó el 26 de marzo. Igualmente, que las campañas electorales en la entidad iniciarán el próximo 1º de mayo y concluyen el próximo el 3 de junio.

El hecho de que, en el estado de México, exista un gran avance en la elección de ayuntamientos, no imposibilita la modificación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

de las planillas ni de las boletas. Esto, en la inteligencia de que el registro puede correr esa suerte en cualquier tiempo previa la jornada electoral. En efecto, es hasta después de dicha jornada cuando se torna irreparable.

Máxime que el derecho a impugnar se agota hasta que tiene lugar el registro de candidaturas, y en todo caso, este registro se puede considerar como acto último para que pueda dar lugar a la impugnación –por incumplir con la paridad- en la inteligencia de que el arreglo o inobservancia de las reglas de esta materia, no puede eximir el cumplimiento de un principio constitucional.

El indebido actuar de los partidos políticos y las autoridades electorales y lo avanzado del proceso no debe generar aún más afectaciones a las mujeres y a las y los electores. Es por ello que el hecho de que los plazos de los registros hayan fenecido y las campañas iniciado, no pueden aceptarse como argumentos para el detrimento de los derechos humanos que se encuentran en juego en el presente caso. Es decir, en principio, ninguna situación fáctica debería oponerse a la aplicación directa de un principio constitucional.

Argumentar que estas medidas **afectan la certeza del proceso electoral resulta, desde nuestro parecer, poco convincente.** En primer lugar, porque las medidas especiales a favor de la participación política de las mujeres están establecidas en las reglas del juego electoral desde antes de iniciar el proceso y, segundo, porque este argumento nos llevaría a afirmar que el

SUP-REC-97/2015

avance del proceso electoral es el criterio determinante para dejar en la impunidad un acto que violenta derechos humanos.

En consecuencia, se estaría **abriendo un periodo de tiempo dentro del proceso electoral en el que pueden cometerse violaciones a la constitución y a los tratados sin consecuencias jurídicas**, aduciendo un argumento formal y un hecho susceptible de reparación.

Desde nuestro punto de vista, **la certeza en el proceso electoral incluye un elemento fundamental: que los órganos garantes de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos que se den en el marco del proceso electoral, actúen en consecuencia frente a ellos y los declaren inválidos cuando sea el caso.**

Queremos destacar que en asuntos con particularidades y condiciones similares, esta Sala Superior, por unanimidad de votos, ha determinado revocar y modificar acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, relacionadas con candidaturas a cargos de elección popular ya registradas, sin importar que la etapa de campañas se encuentre iniciada y avanzada.

Nos referimos a la resolución dictada hace dos días por esta Sala Superior, en el recurso de apelación SUP-RAP-164/2014 y acumulados, en la cual, la *litis* se centró en determinar el derecho de diversos ciudadanos a participar como candidatos a



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

distintos cargos de elección popular en el Distrito Federal, entidad en la que las campañas iniciaron el pasado 20 de abril.

En los referidos medios de impugnación, se revocó la determinación del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual, se sancionó con la pérdida del derecho para ser registrados como candidatos o, con la cancelación del mismo, en caso de haberlo obtenido, por la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña de los procesos de selección de precandidaturas en los que originalmente habían participado.

En este recurso de apelación, sin importar "lo avanzado del proceso" o "la posible violación al principio de certeza" – elementos que pesan en el caso que motiva nuestro voto particular y obstaculizan una tutela judicial efectiva-; en el precedente invocado, esta Sala Superior revocó: a) la sanción del Instituto Nacional Electoral y b) la consecuente negativa de registro de candidatos determinada por el Instituto Electoral del Distrito Federal, en cumplimiento de la autoridad nacional, para el efecto de que se respetara la garantía de audiencia de los ciudadanos sancionados, con el propósito de que se les permitiera presentar los informes de precampaña, cuya falta de presentación se les atribuía y, con base en ello, las autoridades nacional y local se volvieran a pronunciar sobre el registro de los ciudadanos como candidatos a los distintos cargos de elección en esta entidad federativa.

Lo anterior **evidencia justicia diferenciada**, pues en el precedente invocado, esta Sala Superior revocó la situación

SUP-REC-97/2015

registral de diversos ciudadanos una vez iniciadas las campañas y ordenó la modificación de la misma con el propósito de salvaguardar la garantía de audiencia de los ciudadanos actores, mientras que en el presente caso, se obstaculiza la justicia paritaria, sobre la base de obstáculos vinculados con lo avanzado del proceso.

Asimismo, son innumerables los casos en los cuales se emiten sentencias que revocan el registro de una candidatura por resultar inelegible, cuando ya está cerca el proceso electoral, sin que se haya aducido la afectación del principio de certeza.

El inicio de las campañas electorales no se traduce, pues, en una etapa del proceso electoral que impide la modificación o sustitución de candidatos. Además, sólo podría aseverarse la existencia de una irreparabilidad una vez llevada a cabo la jornada electoral, aspectos que en el particular no acontecen.

A este punto del desarrollo normativo y jurisprudencial de los derechos humanos de las mujeres, en donde está bastante claro que, en aras de la igualdad sustantiva y estructural, las autoridades públicas debemos tomar medidas que garanticen la participación política de las mujeres, es de esperarse que, en la sentencia motivo de nuestro voto, la Sala Superior determine que **la paridad horizontal y vertical a nivel municipal es un mandato constitucional y convencional y, por tanto, su aplicación en los comicios del próximo año, resultará incuestionable**. Sin duda, nos congratulamos de este criterio y, por supuesto, lo ratificamos con gran convicción.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-97/2015

Sin embargo, resulta **lamentable que esta decisión sea pospuesta para las mujeres del estado de México**, apelando a lo avanzado del proceso electoral, pues implica un retroceso en el ejercicio de sus derechos humanos, que rompe con el esquema de progresividad, establecido en el artículo 1º constitucional.

Dicho todo lo anterior, sólo resta aclarar que para el momento en que se hubiera emitido la sentencia, existiría **tiempo suficiente para reparar las consecuencias del acto impugnado dando tiempo para las campañas**.

Para respetar el mandato constitucional de la paridad, incluso en esta etapa del proceso electoral, los partidos políticos hubieran podido **reordenar las planillas que ya tenían registradas** –moviendo a quienes tenían contempladas como regidoras o síndicas- o bien hacer las **incorporaciones necesarias** para que el 50% de sus candidaturas a presidencias municipales estuviera encabezada por mujeres.

Cabe precisar que en el caso los partidos políticos y coaliciones que contienden en la entidad ya registraron a mujeres como candidatas a las presidencias municipales, como se advierte de la siguiente tabla:

PARTIDO/COALICIÓN	PLANILLAS REGISTRADAS	CANDIDATAS A PTE. MUNICIPAL	PORCENTAJE DE MUJERES
PAN	87	15	17%
PRI	32	9	28%
PRD	125	20	16%
PVEM	32	16	50%
PT	80	22	28%

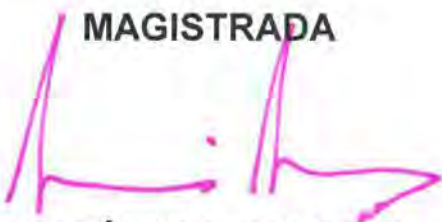
SUP-REC-97/2015

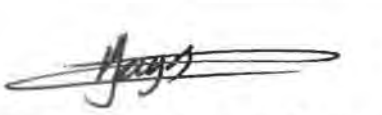
MC	125	14	11%
PANAL	31	15	48%
MORENA	125	32	26%
Humanista	86	7	8%
Encuentro Social	80	35	44%
Partido Futuro Democrático	76	20	26
PAN-PT	38	6	16%
PRI-PVEM-PANAL	93	21	23%

Por tanto, únicamente se requeriría realizar modificaciones en 256 candidaturas de presidencias municipales del total (1,010), que equivale al 25.34% de las registradas por todos los partidos políticos.

Además, la jornada electoral se llevará a cabo hasta el 7 de junio, por lo que la reparación sería factible.

Consideramos lamentable que la reforma electoral de 2014 que estableció el principio de paridad para los cargos de elección popular, no se aplicara en este proceso electoral, pues implicaría un retroceso inaceptable en la aplicación de los derechos humanos en el estado de México, que se contrapone con el modelo establecido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales y correlativos convencionales.

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**