



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-04/2019 Y ACUMULADOS

RECURRENTES:
PARTIDO POLÍTICO MORENA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL DE BAJA
CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
MOVIMIENTO CIUDADANO

MAGISTRADO PONENTE:
LEOBARDO LOAIZA CERVANTES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
KARLA GIOVANNA CUEVAS ESCALANTE

Mexicali, Baja California, a seis de febrero de dos mil diecinueve.

Sentencia que por una parte **sobresee** el recurso de inconformidad RI-05/2019, en virtud de su presentación extemporánea y por otra **modifica** el Dictamen Dos, de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, por el que se establecen los Criterios para garantizar el cumplimiento del principio de Paridad de Género en la postulación de candidaturas para el proceso estatal electoral local 2018-2019; aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California el veintiocho de diciembre del dos mil dieciocho, por los razonamientos expuestos en la presente sentencia.

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California		proceso estatal electoral local 2018-2019
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Instituto:	Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California
Comisión:	Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación	Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Dictamen Dos:	Dictamen Dos por el que se establecen los Criterios para garantizar el cumplimiento del principio de Paridad de Género en la postulación de candidaturas para el	Lineamientos:	Lineamientos en materia de paridad de género y elección consecutiva para la selección y postulación de candidaturas para el proceso electoral local 2018-2019 en Baja California

OPLE:	Organismo Público Local Electoral	Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Reglamento:	Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California	Suprema Corte o Corte o / SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco	Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1.Dictamen de la Comisión. El veinticuatro de diciembre¹, la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación aprobó por unanimidad el dictamen relativo a los Criterios para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para el proceso estatal electoral local 2018-2019.

1.2.Dictamen Dos. Acto impugnado. El veintiocho de diciembre, el Consejo General aprobó parcialmente, el acuerdo presentado por la Comisión, referido en el antecedente inmediato anterior y rechazó por mayoría la inclusión del punto sexto en los lineamientos.

1.3.Recursos de inconformidad. El seis y ocho de enero del dos mil diecinueve, los partidos políticos Morena² y Movimiento Ciudadano³, respectivamente, presentaron recursos de inconformidad en contra de la omisión del Instituto de adoptar acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables en el Dictamen Dos, a efecto de hacer efectivo su derecho de acceso al Poder Legislativo del Estado. Lo anterior, tomando en consideración que las notificaciones del acto impugnado se llevaron a cabo los días dos y tres de enero del dos mil diecinueve, respectivamente.

1.4.Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El cuatro de enero posterior, Edna

¹ Todas las fechas mencionadas se refieren al año dos mil dieciocho salvo mención en contrario.
² Visible en fojas 011 a 020 del expediente RI-04/2019.
³ Visible en fojas 030 a 020 del expediente RI-05/2019.



Patricia Durón Naranjo y Matilde Terrazas Saucedo, interpusieron sendos juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, vía *per saltum*, contra del acto impugnado referido en el antecedente 1.2. de la presente sentencia, los cuales fueron radicados por la Sala Regional bajo números SG-JDC-3/2019 y SG-JDC-4/2019, y reencauzados a este Tribunal mediante acuerdo plenario de quince del mismo mes y año.

1.5.Tercero Interesado. El siete y nueve de enero siguiente, compareció dentro de los recursos RI-04/2019, RI-09/2019, y RI-10/2019, como tercero interesado el partido político Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General.⁴

1.6.Radicación, acumulación y turno a ponencia. Habiéndose recibido en este Tribunal, la Secretaria General de Acuerdos informó sobre la conexidad que advierte en los expedientes, por reclamarse en éstos el mismo acto impugnado, bajo los siguientes datos generales:

Expediente	Parte actora	Fecha de recepción
RI-04/2019	Morena	10 de enero de 2019
RI-05/2019	Movimiento Ciudadano	12 de enero de 2019
RI-09/2019	Matilde Terrazas Saucedo	18 de enero de 2019
RI-10/2019	Edna Patricia Durón Naranjo	18 de enero de 2019

En consecuencia, se decretaron diversos acuerdos plenarios a efecto de acumular los expedientes RI-05/2019, RI-09/2018, y RI-10/2018, al RI-04/2019, por ser este el primero que se recibió, turnándolos a la ponencia del magistrado citado al rubro.

1.7. Auto de requerimiento y cumplimiento. El catorce de enero de dos mil diecinueve, se dictó auto de requerimiento al Consejo General, a fin de que remitiera en copia certificada diversas actuaciones⁵ y, el dieciséis de enero siguiente⁶ se tuvo a la autoridad responsable dando cumplimiento al mismo.

⁴ Visible en fojas 187 a 200 del expediente RI-04/2019.
⁵ Visibles en foja 206 del expediente RI-04/2019.
⁶ Consultable en fojas 211 a 213 del expediente RI-04/2019.

1.8. Auto de admisión y cierre de instrucción. El cinco de enero de dos mil diecinueve se dictó acuerdo de admisión de los presentes recursos, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución los medios de impugnación que nos ocupan.

2. JURISDICCIÓN, COMPETENCIA Y REENCAUZAMIENTO

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver los presentes recursos de inconformidad, conforme a la interpretación sistemática y funcional de los artículos 5, APARTADO E, y 68 de la Constitución local; 282, 283, de la Ley Electoral, así como 2, fracción I, incisos b) y c), de la Ley del Tribunal, al ser interpuesto por, los primeros por conducto de los representantes legítimos de dos partidos políticos, y los últimos por dos ciudadanas que consideran la violación a los derechos político electorales de votar y ser votada, lo anterior con relación a una determinación del Consejo General, que no tiene el carácter de irrevocable.

Ello pues si bien es cierto que, en la normativa electoral no se prevé una vía idónea para que los ciudadanos combatan los actos del Instituto, cuando consideren trasgredidos sus derechos político electorales, de conformidad con el derecho de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, la falta de previsión expresa de medio de impugnación no es impedimento para que este Tribunal implemente un medio idóneo para el conocimiento y resolución de tales asuntos.

En consecuencia, se advierte que los recursos interpuestos por las ciudadanas fueron turnados en la vía de medio de impugnación (MI), siendo lo conducente reencauzarlos a recurso de inconformidad, previsto en el artículo 283 de la Ley Electoral, dada la similitud que guarda el asunto en cuestión con los que son susceptibles de ser combatidos a través del mismo, habida cuenta que éste puede interponerse por partidos políticos o ciudadanos para impugnar actos o resoluciones que emanen de autoridades electorales, como lo es el Consejo General.



Por consiguiente, se ordena el reencauzamiento de los recursos identificados con claves MI-09/2019 y MI-10/2019 a recursos de inconformidad, por lo que se instruye a la Secretaria General de Acuerdos realice las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.

3. IMPROCEDENCIA EN EL EXPEDIENTE RI-05/2018

Con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, este Tribunal considera que la demanda del partido político Movimiento Ciudadano es extemporánea, en términos de lo previsto en el artículo 299, fracción III, en relación con el 294 y 295, de la Ley Electoral, como se explica a continuación.

El numeral 295 establece que los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes, plazo que deberá computarse a partir del día posterior de aquel en que se hubiere notificado el acto o la resolución correspondiente, precisando que en virtud que se está desarrollando el proceso electoral local, todos los días y horas son hábiles de conformidad con el artículo 294 de Ley Electoral.

Por su parte, el partido recurrente sostiene que la procedencia de la demanda, es en virtud que el tres de enero del dos mil diecinueve⁷ la responsable le notificó el acuerdo combatido, aprobado en la sesión del veintiocho de diciembre, próximo pasado; por lo que, desde su perspectiva, hasta ese momento se encontró en posibilidad de impugnar el mismo.

En el escrito de demanda, el accionante controvierte la omisión del Consejo General de tomar medidas a favor de los demás grupos vulnerables tales como pueblos originarios, personas con discapacidad, y migrantes, pues sostiene que cuentan con el mismo derecho y necesidad que las mujeres de que se establezcan medidas compensatorias para la protección de sus derechos, como lo son el de ser votado y acceder a un cargo de representación popular.

⁷ Visible a foja 213 del expediente RI-04/2019.

Ahora bien, de la lectura de la versión estenográfica⁸ de la sesión del Consejo General en la que se aprobó el acuerdo impugnado, se advierte que el recurrente, estuvo presente y conoció del acto impugnado desde el día de la sesión respectiva.

En otras palabras, desde la convocatoria a la sesión del Consejo General, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento Interior del Instituto, el recurrente conoció el contenido del mencionado Dictamen Dos, que sería analizado y por ende, de la supuesta omisión que alega incurrió el Consejo responsable.

En este sentido, es que este Tribunal considera que opera la notificación automática prevista en el artículo 7 del Reglamento Interior del Instituto⁹ y por consiguiente el plazo previsto en el artículo 295 de la Ley Electoral, debe contarse a partir del día siguiente a la conclusión de la sesión.

De tal suerte que, si el partido enjuiciante quedó legalmente notificado de la resolución que impugna, el mismo día de la sesión en que se aprobó el acuerdo, esto es, el veintiocho de diciembre, fecha en la cual ya conocía sus motivos y fundamentos jurídicos, entonces el término de cinco días dentro del cual debió promover el medio de impugnación correspondiente inició a contabilizarse a partir del veintinueve de diciembre, para concluir el dos de enero de dos mil diecinueve.

No es óbice que tal dictamen haya sufrido engrose por la mayoría del Consejo General, puesto que dicha modificación versó sobre la eliminación del punto sexto¹⁰ de los Lineamientos, quedando el acuerdo que le agravia, intocado en el resto de su contenido.

⁸ Visible a fojas 111 a 181 del expediente RI-05/2019.

⁹ Tesis 18/2009.NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN. Disponible en “Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, Año 3, Número 5, 2010, páginas 30 y 31.

¹⁰ **SEXTO.** Las listas de Diputaciones por el principio de Representación Proporcional deberán ser encabezadas por mujeres y de forma alternada entre los géneros, de acuerdo a lo establecido en la legislación local, hasta agotarse la lista con la finalidad de maximizar su posibilidad de acceso a cargos públicos.



Robustece lo anterior, el criterio sostenido por la Sala Superior¹¹ en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-JRC-57/2018, en el que refiere que aun cuando exista una notificación efectuada con posterioridad, esta última no es una segunda oportunidad para controvertir el acuerdo, ya que este no fue objeto de modificación alguna.

Resultando por ende, que si la demanda fue presentada el ocho de enero de dos mil diecinueve; se debe considerar como extemporánea la interposición del medio de impugnación, al haber transcurrido en exceso el plazo que refiere el numeral 295, de la Ley Electoral; independientemente de que con posterioridad –tres de enero de dos mil diecinueve- le haya sido notificado el engrose del acuerdo impugnado.

En consecuencia, al actualizarse la causal de improcedencia de extemporaneidad, se sobresee en el recurso de inconformidad RI-05/2019.

4. PROCEDENCIA DEL EXPEDIENTE RI-04/2018

En el escrito del tercero interesado, el compareciente hace valer que el medio de impugnación, es extemporáneo, debido que, a decir de éste, el acto de autoridad reclamado por el demandante, deriva del Dictamen Dos, que fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes de la Comisión en la sesión celebrada el veinticuatro de diciembre.

Apreciación que, a juicio de este Tribunal, es imprecisa puesto que la omisión que reclama el actor, lo es precisamente la eliminación del punto Sexto de los Lineamientos, situación que derivó de la modificación al proyecto circulado y analizado inicialmente, y como consecuencia el engrose respectivo.

Por lo que, si el engrose que le fue notificado a las veinte horas con cincuenta minutos del dos de enero del dos mil diecinueve¹², por conducto de su representante, y la fecha del sello de recibido de la

¹¹ Sentencia dictada dentro del expediente SUP-JRC-57/2018. Consultable en la página de internet <http://sief.te.gob.mx>.

¹² Visible a foja 212 del expediente RI-04/2019.

demanda ante la autoridad responsable lo fue el seis del propio mes de enero, se puede advertir con una simple suma aritmética, que fue presentado al cuarto día de su notificación, es decir, dentro del término previsto –cinco días- en el artículo 295 de la Ley Electoral.

Por su parte, la autoridad responsable aduce como causal de improcedencia de la demanda, la prevista en la fracción II del artículo 299 de la Ley Electoral, consistente en la falta de interés jurídico del promovente; en el sentido de que el accionante no acredita de qué manera se le vulnera algún derecho en su perjuicio.

En este sentido, resulta importante destacar que la Sala Superior ha sostenido que el interés jurídico directo se surte cuando, en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.¹³

Es de diferenciarse el interés jurídico directo, y el difuso, puesto que éste último es el ejercido mediante acciones tuitivas con la finalidad de controvertir actos que puedan trasgredir intereses comunes de miembros de una comunidad amorfa, que carece de organización y/o representación común.¹⁴

De tal forma que, en el caso que nos ocupa, la autoridad responsable hace pender la causal de improcedencia del interés directo del partido político para controvertir el acto reclamado, pues

¹³ Criterio contenido en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO” consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

¹⁴ Véase la jurisprudencia 10/2005 de rubro: ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Consultable en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997- 2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, páginas 6 a 8.



manifiesta que el accionante no acredita que el acto que pretende combatir vulnere en su perjuicio algún derecho.

En consonancia con lo relatado en las líneas que preceden los partidos políticos cuentan tanto con interés directo para controvertir actos que afecten su esfera jurídica, de manera frontal, real y directa, así como de interés difuso o tuitivo para combatir los actos que afecten a una colectividad.

Así, se desprende de la propia demanda que el interés con el que promueve el accionante es tuitivo, ya que alega la salvaguarda de los derechos fundamentales de las mujeres bajacalifornianas, como el grupo de la sociedad a quienes afecta la omisión reclamada a la responsable de adoptar una acción afirmativa de hacer efectivo su derecho de acceso al Poder Legislativo del Estado.

De ahí que no se actualiza la causal de improcedencia de falta de interés invocada por la autoridad responsable.

5. PROCEDENCIA DE LOS EXPEDIENTES RI-09/2019 Y RI-10/2019

Este Tribunal estima que no se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable establecida en el artículo 10, numeral 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a que no se cumplió con el principio de definitividad pues por una parte no se agotó la instancia local, como tampoco la instancia intrapartidista.

Ello es así puesto que, por lo que hace a la falta de agotar la instancia local, dicha situación fue subsanada por la Sala Regional al emitir el acuerdo plenario mediante el cual fueron reencauzados a éste órgano jurisdiccional estatal tales expedientes.

Por lo que respecta a las manifestaciones de la autoridad responsable, en cuanto a que las ciudadanas actoras debieron acudir a la instancia partidista con anterioridad de acudir a esta autoridad jurisdiccional, este Tribunal considera que debe tenerse en cuenta que los actos controvertidos son emanados por la autoridad responsable, no así por una instancia partidista, como lo sería la

determinación respecto al método de selección interna de sus candidaturas.

Máxime que las referidas ciudadanas forman parte del grupo vulnerable constitucionalmente protegido, y pretenden maximizar los derechos político-electorales de las mujeres,¹⁵ pues aducen que el acto controvertido limita la participación de las mujeres en las elecciones de Munícipes y diputaciones, por lo que, entre otras cosas solicitan se revoque tal acto.

Tampoco se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por el tercero interesado relativa a que los recursos fueron interpuestos con posterioridad a que feneciera el plazo otorgado por la ley para ello.

Lo anterior, en virtud que el medio por el cual la ciudadanía se hace conocedora de los actos emitidos por el Consejo General es a través de estrados, pues se tratan de personas ajenas al Consejo.¹⁶

Así, las recurrentes señalan haber tenido conocimiento del acto combatido el treinta y uno de diciembre, fecha que se deberá considerar como cierta, en virtud que no obra dato certero que señale la fecha en que fue publicado en los estrados de la autoridad responsable.

Por lo que el plazo de cinco días previsto en el artículo 295 en relación al 294, ambos de la Ley Electoral, comenzó a correr a partir del día siguiente, esto es, primero de enero del año corriente y concluyendo el seis del siguiente. Por lo que, si los escritos de

¹⁵ Tal consideración tiene sustento en el criterio adoptado en las jurisprudencias 8/2015 y 9/2015 de rubros: INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. e INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN. Consultables en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 16, 2015, páginas 18, a 20, así como 20 y 21, respectivamente.

¹⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 22/2015 de rubro: PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 17, 2015, páginas 38 y 39.



demanda fueron presentados el cuatro de enero del año en curso, se advierte que fueron instaurados dentro del plazo legal.

Así las cosas y al no advertirse ninguna causal de improcedencia, y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

El presente asunto se originó por el rechazo de la mayoría del Consejo General, en concreto del punto sexto de los Lineamientos, aprobados por la Comisión, que a la letra dice:

***SEXTO.** Las listas de Diputaciones por el principio de Representación Proporcional deberán ser encabezadas por mujeres y de forma alternada entre los géneros, de acuerdo a lo establecido en la legislación local, hasta agotarse la lista con la finalidad de maximizar su posibilidad de acceso a cargos públicos.*

6.2. PRETENSIÓN Y CAUSA DE PEDIR Y RESUMEN DE AGRAVIOS DEL PARTIDO MORENA

De la lectura del escrito de demanda se advierte que la pretensión del Partido Morena es que se modifique el Dictamen Dos a efecto de que en plenitud de jurisdicción se ordene la adopción de la acción afirmativa en favor de las mujeres para que todos los partidos encabecen con el género femenino sus listas de candidaturas a diputados por el sistema de representación proporcional.

El accionante hace pender la referida pretensión, de la causa de pedir relativo a que de la interpretación sistemática de los artículos 9, 21, 139, 140 y 141 de la Ley Electoral se infiere la obligación del Consejo General de adoptar la acción afirmativa que garantice la adecuada participación efectiva de las mujeres en el Poder Legislativo del Estado.

Lo anterior, puesto que el recurrente estima que el Consejo General vulneró tales numerales, debido a que inobservó vigilar adecuadamente la garantía en favor de las mujeres para tener una efectiva participación en la vida pública de la entidad.

Por lo que el actor concluye que el Consejo General debió aprobar la propuesta de la Comisión que consistía en la adopción de la medida de acción afirmativa que estriba en que la lista de candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional sea encabezada por el género femenino.

6.3. PRETENSIÓN Y CAUSA DE PEDIR Y RESUMEN DE AGRAVIOS DE LAS CIUDADANAS

En principio, ha de señalarse que de la lectura de las demandas presentadas por las ciudadanas actoras se desprende la identidad de las mismas, en consecuencia serán analizadas en conjunto.

Así, de la lectura de tales escritos, se advierte que la pretensión de las referidas recurrentes es que se modifique el Dictamen Dos, así como el punto Décimo segundo de los Lineamientos que señalan:

DÉCIMO SEGUNDO. Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos deberán respetar en primer término, el derecho a la elección consecutiva.

Por lo tanto, quienes hayan ejercido el cargo de diputado o diputada, e integrantes de ayuntamientos, podrán participar en los procesos internos de selección de candidaturas del partido político o coalición por el que resultaron electos y postularse para una elección consecutiva, siempre y cuando se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia de paridad de género, así como los estatutos y procedimientos internos de selección del partido político o coalición por el que aspiren participar.

Cada partido político en plena autodeterminación seleccionará a sus candidatos, el distrito por el cual competirán, así como el principio de mayoría o de representación proporcional, según sea el caso, observando al efecto las reglas que sobre equidad de género dispone la Constitución Política Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Constitución Política del Estado de Baja California, en términos de los dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Local.

Lo anterior es así, puesto que manifiestan que tal determinación limita sus posibilidades para contender en el proceso electoral en curso para el cargo de Presidenta Municipal o como primera en ocupar la lista de representación proporcional, ya que atendiendo a los resultados del proceso electoral local inmediato anterior



obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa mayormente hombres.

Por lo que piden que este Tribunal aborde el estudio y resolución del test de proporcionalidad a fin de comprobar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la controversia a dirimir, a efecto de determinar si es constitucional la decisión en el sentido de que la reelección o elección consecutiva prevalece sobre la paridad.

Finalmente, solicitan se declare la inaplicabilidad de los Lineamientos por inconstitucionalidad y aplicar el control de convencionalidad así como el principio *pro persona* en las porciones que señalan la prevalencia de la elección consecutiva respecto a la paridad y la eliminación del punto sexto.

6.4. PUNTO A DILUCIDAR Y MÉTODO DE ESTUDIO

Con base a la pretensión, causa de pedir y agravios expuestos se desprende que el punto a dilucidar versa en resolver las siguientes interrogantes:

1. ¿Si el Consejo General incumplió el deber de vigilar que se garantizara a las mujeres una efectiva participación en la vida pública de la entidad?
2. ¿Si el Consejo General está obligado a adoptar la medida de acción afirmativa relativa a que las mujeres encabezen las listas de representación proporcional registradas por los partidos políticos?
3. ¿Si es constitucional priorizar la elección consecutiva sobre paridad de género?

Por cuestión de método, en virtud que los puntos de agravio se tratan de cuestión de fondo, es que serán analizados en el orden propuesto.

6.5. MARCO TEÓRICO JURÍDICO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En principio, ha de señalarse que el artículo 1º de la Constitución federal dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin distinción de origen étnico o nacional, género, edad,

discapacidad, condición social o de salud, religión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Los derechos fundamentales son aquellos que comprenden los presupuestos éticos así como los componentes jurídicos que comprometen la dignidad humana a efecto de que se tenga la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad, de tal forma que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, puesto que éstos no se otorgan con arreglo a las leyes de los Estados Nación, sino que se reconocen y protegen como dados antes que él, y en los que solo cabe penetrar en una cuantía mensurable en principio y sólo dentro de un procedimiento regulado.

¹⁷

Asimismo, ha de notarse que el artículo 1º comentado establece una cláusula de remisión, al señalar que los derechos humanos reconocidos y protegidos serán los consagrados tanto en la propia Constitución federal como en tratados internacionales.

Es necesario señalar que, existen diversas categorías que comprenden los derechos fundamentales, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas entre sí para su pleno ejercicio, ello bajo el principio de interdependencia¹⁸. Tal es el caso de los derechos de igualdad y político-electorales.

Así, el derecho a la igualdad tiene como base medular que todos los seres humanos deben ser tratados como iguales, lo que implica que incluso se dé un trato diferenciado si existen asimetrías relevantes, por lo que el derecho a la igualdad debe entenderse como un derecho a la diferencia.

De tal forma que, una de las características que entraña el derecho a la igualdad es el discernimiento de cuándo está justificado establecer

¹⁷ García Belaunde, Domingo. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional*. Perú: GRILEY, 2009, página 170.

¹⁸ El principio de interdependencia de los derechos fundamentales señala la medida en que el disfrute de un derecho es particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos. Carbonell, Miguel. *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. México, 2012 página 152.



diferencias en las consecuencias normativas, y cuándo no es posible.

Tal derecho de igualdad se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales, al señalar que los derechos y libertades deberán ser ejercidos sin distinción en las categorías sospechosas retomadas en el artículo 1º de referencia, por lo que constriñen a los Estados parte a realizar las modificaciones conducentes a efecto de prever disposiciones en la legislación nacional que prohíban toda discriminación conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁹; 2, 3, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰; en el preámbulo, así como en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre²¹; 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos²²; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer²³.

Se destaca que tanto en el preámbulo como en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer²⁴, se reafirma el principio de la no discriminación puesto que se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, así mismo se enfatiza que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, lo que implica la dificultad de participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre en la vida política del país.

Por tanto, promueve la máxima participación de la mujer en todas las esferas de igualdad de condiciones con el hombre pues se considera indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país.

¹⁹ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

²⁰ Aprobado en 1966, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981.

²¹ Aprobado en 1948, y adoptado por México el 2 de mayo de ese año.

²² En vigor desde 18 de julio de 1978, ratificada por México el 2 de marzo de 1981.

²³ Ratificado el 31 de marzo de 1953.

²⁴ En vigor a partir de 3 de septiembre de 1981.

Tales consideraciones se refuerzan con lo previsto en el artículo 4º. de la Constitución federal que, entre otras cosas, consagra el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres.

Por otra parte, los derechos políticos-electorales, como otra de las categorías de los derechos humanos, son entendidos como aquellos que se caracterizan por una incidencia inmediata y directa en el funcionamiento del Estado y de la organización administrativa, los cuales comprenden: el derecho al voto, en su sentido activo y pasivo, el derecho de afiliarse a partidos políticos y el tener acceso al empleo público, en todas sus vertientes.²⁵

Los artículos 1º, 35 y 41 de la Constitución federal, en relación a los numerales 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; XX, XXVIII, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre; y 23 Convención Americana de Derechos Humanos, contemplan que toda persona tiene derecho a participar directamente o por medio de representantes libremente escogidos, en el gobierno de su país, así como en los asuntos públicos.

De los referidos numerales derivan las vertientes del derecho al voto, activo (votar) y pasivo (ser elegidos) que correlacionado con el derecho a la igualdad se traduce en el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de país.

Bajo tales consideraciones la Corte Interamericana estimó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, siendo que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en

²⁵ Ansolabehere, Karina. *Diccionario Básico de derechos humano. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. México: Flacso México, 2009, página 89.



sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.²⁶

Así, los derechos político-electorales entre los que se encuentran los derechos de participación política suponen una precondition fundamental que es el derecho a no ser objeto de discriminación.

Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”.²⁷

De tal forma que, en términos de lo previsto en el artículo 1º de la Constitución federal, los derechos antes anunciados deben ser promovidos, respetados, protegidos y salvaguardados por el Estado, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

En consonancia con lo anterior, los artículos 28 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; así como 1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos, disponen que los Estados se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que implica adoptar las medidas oportunas –sin dilaciones- para dictar las disposiciones legislativas que fuesen necesarias para hacer plenamente efectivos tales derechos y en específico los encaminados a eliminar la discriminación contra la

²⁶ Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>

²⁷ Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia de 1 de Septiembre de 2011, párrafo 108.1, disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

mujer, sin que haya la posibilidad de suspensión o exclusión salvo situaciones excepcionales que no entrañen discriminación.

En referencia a lo anterior, la Corte Interamericana ha sostenido, que todo Estado Parte debe adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención, y en consecuencia deben adoptar las medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

Añadiendo que la propia Corte Interamericana en la Sentencia Yatama vs Nicaragua sostuvo que de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.²⁸

En ese sentido, el Estado mexicano ha tomado diversas medidas compensatorias para situaciones en desventaja, llamadas acciones afirmativas, a efecto de revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto 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.²⁹

²⁸ Párrafo 201. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

²⁹ Criterio sostenido en la jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En lo que nos ocupa, la acción afirmativa de género son medidas adicionales, especiales, temporales, objetivas, razonables y proporcionales que establecen tratamientos preferenciales -también llamada discriminación positiva- erigidos a favorecer la materialización de una situación de igualdad material de las mujeres introducidas para compensar una situación de falta de equilibrio, con el objetivo de combatir la discriminación por razón de sexo.³⁰

Así, la Sala Superior ha determinado que la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr, para lo cual se debe atender a los elementos fundamentales de éstas, a saber:³¹

- a) **Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.
- b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y
- c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

En esa tónica, el Legislativo estableció, mediante la reforma constitucional de dos mil catorce, en el artículo 41, base I, segundo párrafo de la Constitución federal que los partidos políticos tienen como fin, entre otros, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio

³⁰ Criterio sostenido en las jurisprudencias 43/2014, 3/2015 de rubros: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL y ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. Consultables en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13, y Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13, respectivamente.

³¹ Criterio sostenido en la jurisprudencia 11/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

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 legisladores federales y locales.

Como se advierte de las múltiples reformas electorales que se han suscitado en nuestro país, la implementación del derecho a la participación con interdependencia al derecho de igualdad ha sido gradual, sin que ello implique que se pueda retroceder respecto al reconocimiento del mismo.

Esto es, de conformidad con el principio de progresividad³², la medida en que el derecho que tiene la participación en las cuestiones del Estado ha evolucionado desde un sistema de meras cuotas, hasta lograr la paridad de género en la integración de los órganos.

Además, la Sala Superior ha sostenido que la progresividad como uno de los principios rectores de los derechos humanos, tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones.³³

Cabe precisar que, por disposición del artículo segundo transitorio de la citada reforma constitucional se reenvió a las normas secundarias la regulación correspondiente para concretizar el principio de paridad de género.

³² El principio de progresividad implica tanto gradualidad como progreso, es decir, se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Lo que patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe de mejorar. Carbonell, Miguel *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. México, 2012 página 159.

³³ Criterio sostenido en la jurisprudencia 28/2015, de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Así, los artículos 3, numerales 3, 4 y 5; 23, párrafo 1, inciso e); y 25 de la Ley General de Partidos Políticos disponen que los partidos deberán buscar la participación efectiva de los géneros en la integración de sus órganos, para lo cual tienen derecho a organizar sus procesos internos para seleccionar y postular candidaturas a cargos de elección popular, pero siempre en atención a la paridad.

De tal forma que, la Ley General de Partidos Políticos prevé en su artículo 232, párrafo 4 la facultad de la autoridad administrativa electoral de rechazar el registro del número de candidaturas que excedan la paridad.

Al realizar el análisis de constitucionalidad de tales numerales la Corte señaló que corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.³⁴

En consonancia con la Ley General referida, se estableció en el artículo 5, Apartado A, párrafo quinto de la Constitución local, así como en los artículos 139 y 140 de la Ley Electoral que los partidos deberán garantizar las reglas para cumplir con la paridad entre los géneros en candidaturas a diputaciones, y en planillas en candidaturas a los cargos de Munícipes tanto en propietarios como suplentes, bajo pena de ser rechazado el número de candidaturas que exceda la paridad.

Es relevante destacar que, la paridad debe entenderse no sólo para la postulación de los diversos cargos de elección popular sino también para el acceso a integrar los órganos del poderes ejecutivo y legislativo, ello para garantizar el acceso real y efectivo del género femenino en la integración de los órganos.

³⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, consultables en www.scjn.mx

De tal forma, las medidas adoptadas para la postulación de candidaturas deben permear en la integración de los órganos de representación popular,³⁵ tanto en los ayuntamientos como en el Congreso del Estado.

Así, de las medidas que la Sala Superior ha considerado que deben ser implementadas para la elección de Munícipe son asegurar la paridad tanto vertical como horizontal. Siendo la primera la relativa a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para la Presidencia, Sindicatura y Regidurías municipales en igual proporción de géneros; mientras que el enfoque horizontal, es tendente a asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.

Ello puesto que, dicha autoridad jurisdiccional razonó que es a través de esa perspectiva dual, que se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.³⁶

Además que, la referida Sala dispuso que atendiendo a la composición y funcionamiento propio de los ayuntamientos, en caso de que los partidos políticos postulen fórmulas incompletas o duplicadas en una planilla y se omita cumplir con el requerimiento de subsanarlas, deberán de cancelársele tales fórmulas -entre otras consecuencia- quedando subsistentes las fórmulas completas, para lo cual, en todo momento deberán respetarse el principio de paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical.³⁷

³⁵ Criterio sostenido en la jurisprudencia 6/2015, de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

³⁶ Criterio sostenido en la jurisprudencia 7/2015, de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27.

³⁷ Criterio sostenido en la jurisprudencia 17/2018, de rubro: CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA



Por lo que hace a la elección de diputaciones la Sala Superior sostuvo que las fórmulas de candidaturas deben integrarse con personas del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo.³⁸

Sin embargo, si ello no fuese suficiente, el máximo tribunal en materia electoral señaló que en principio debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada por el principio de representación proporcional, empero, en caso de advertirse que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores.

Así, la Sala sostuvo que para ello, la autoridad debía atender criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto.

De esta forma, para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados.³⁹

OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. Consultable en www.te.gob.mx

³⁸ Criterio sostenido en la Jurisprudencia 16/2012, de rubro: CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO. Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 5, Número 10, 2012, páginas 19 y 20.

³⁹ Criterio sostenido en la Jurisprudencia 36/2015 de rubro: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE

De lo hasta aquí razonado se concluye que derivado de la situación de desigualdad histórica que ha sufrido la mujer, tanto la norma nacional como internacional ha establecido la obligación para todas las autoridades (Estados) de implementar las medidas que sean necesarias para garantizar el pleno acceso a la función pública e integración de los órganos de elección popular en un plano de igualdad -en el sentido aquí desarrollado-, que si bien no se prevén explícitamente criterios interpretativos específicos estos deben aplicarse procurando siempre el mayor beneficio, añadiendo que por medio de sentencias se han emitido parámetros orientadores, para el cabal cumplimiento de tal obligación.

6.6. ACTOS CONTROVERTIDOS

En el caso que nos ocupa, mediante el Dictamen Dos, el Consejo General aprobó los criterios para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para el proceso estatal electoral 2018-2019, así como los Lineamientos en materia de paridad de género y elección consecutiva para la selección y postulación de candidaturas, ello respecto de los cargos de Munícipes y Diputaciones por ambos principios.

Así, de la exhaustiva lectura de los criterios antes expuestos se desprende que la responsable realizó el siguiente razonamiento:

- La Comisión tiene por objeto concentrar las acciones a favor de la igualdad sustantiva que permita mejor coordinación y mayor impacto de las acciones realizadas en contra de la violencia y discriminación, y por ende para instrumentar el principio de paridad de género.
- Tanto los partidos políticos como el Instituto están obligados a cumplir y vigilar las disposiciones constitucionales en materia de paridad de género, para que en la postulación y registro de candidaturas exista una participación paritaria de mujeres y hombres.

MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 17, 2015, páginas 49, 50 y 51.



- En el ámbito local no existe disposición alguna que oriente o brinde certeza a los actores políticos respecto a la forma específica en la que se deberá cumplir el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas.
- En aras de cumplir con la paridad de género en la vida política en esta entidad federativa se emitieron los criterios en análisis.
- En la historia democrática del Estado, nunca se ha tenido una Gobernadora.
- Del análisis de la conformación del Congreso del Estado, se advierte que la participación máxima de la mujer ha sido de treinta y seis por ciento (36%) en las Legislaturas correspondientes a los dos últimos periodos, esto es, de dos mil trece al dos mil diecinueve.
- En la integración de los municipios se tiene que la máxima participación histórica de la mujer es la siguiente:

Municipio	Presidencia	Sindicatura	Regidurías
Mexicali	0	1 (2016-2019)	7 (2016-2019)
Ensenada	0	1 (2016-2019)	6 (2013-2016)
Tijuana	0	2 (2010-2013 2016-2019)	6 (2016-2019)
Tecate	1 (2016-2019)	0	7 (2016-2019)
Playas de Rosarito	1 (2016-2019)	0	4 (2013-2016 2016-2019)

- De tales datos estadísticos, la responsable advirtió que la alternancia de géneros en la integración de las listas de candidaturas a cargos por el principio de representación proporcional no es suficiente para garantizar integraciones paritarias en los órganos de elección popular.
- En consecuencia, la responsable determinó tomar como acción afirmativa para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa el registro paritario de candidaturas considerando los bloques de competitividad.
- Asimismo, respecto a la elección de Munícipes estableció que se debía cumplir tanto con la paridad vertical, así como

horizontal, por lo que en tres de los cinco municipios que conforman el Estado deberán postular mujeres.

- Además, en la fórmula de candidaturas deberán ser alternadas de distinto género, e integradas por un propietario y suplente del mismo género, pudiendo ser postuladas mujeres en las fórmulas encabezadas por hombres.
- De la normativa electoral, la responsable interpretó que la elección consecutiva debe ser tomada en cuenta, en primer término, dentro de la determinación de los partidos en sus criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de elección de candidatos.
- Por lo que hace a las coaliciones, la responsable sostuvo que deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, por lo que para cumplir con la paridad de género en el registro de candidaturas no serán acumulables a las registradas por los partidos políticos en lo individual.
- Las medidas adoptadas no implican la imposición de nuevas obligaciones fuera de las conferidas por la normativa electoral.

Tales consideraciones medulares fueron retomadas en los Lineamientos, estableciendo el procedimiento para el registro de las candidaturas, así como de revisión del cabal cumplimiento a tales Lineamientos.

6.7. EL CONSEJO GENERAL INCUMPLIÓ EL DEBER DE VIGILAR QUE SE GARANTIZARA A LAS MUJERES UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA DE LA ENTIDAD

Le asiste la razón al inconforme, puesto que por una parte se estima que el Consejo General tiene la obligación de adoptar las medidas o instrumentos necesarios, que sean suficientes, objetivos y proporcionales para dar cumplimiento a la acción afirmativa de paridad en la integración del Congreso del Estado, sin embargo, la autoridad responsable no está constreñida a una medida en específico, como se explica enseguida:



De los puntos considerativos razonados anteriormente se concluye que todas las autoridades del Estado Mexicano, entre las que se encuentra el Consejo General y este Tribunal, están obligados constitucional y convencionalmente a adoptar las medidas tendentes a fortalecer, promover y garantizar la participación política en igualdad de condiciones.

De la misma manera, quedó patente en los puntos que anteceden que el Consejo General se responsabilizó de la obligación constitucional y convencional de tomar las medidas afirmativas que estimaron conducentes para garantizar, por una parte, la postulación de candidaturas y, por otra, que ello traiga como consecuencia la integración paritaria de los órganos de elección popular.

En ese sentido, resulta necesario precisar que el sistema electoral⁴⁰ previsto en la normativa que rige en el Estado, para la integración del Poder Legislativo es un sistema mixto, es decir, se conforma por personas electas bajo el principio de mayoría relativa, como por personas asignadas bajo el principio de representación proporcional.

Así, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Constitución local en relación con el 20 de la Ley Electoral, el Congreso del Estado se conforma con un total de veinticinco diputaciones de las cuales diecisiete son electos por el principio de mayoría relativa y ocho por representación proporcional.

Es de destacar, la particularidad que reviste la postulación e integración del Congreso por el principio de representación proporcional que se distingue a los sistemas aplicables en el resto

⁴⁰ El sistema electoral puede definirse en sentido estricto, como el proceso específico de conversión de votos en escaños, esto es, el análisis comienza con la emisión de los votos y termina con la adjudicación de escaños o, en sentido amplio, que incorpora, además del sistema electoral en sentido estricto, las cuestiones relacionadas con la administración electoral, con la preocupación por la garantía de elecciones libres y resultados electorales confiables, por lo que se hace referencia a los componentes o variables de las reglas del juego que, siempre en interacción, ejercen un impacto político fundamental y permiten tanto el análisis empírico como la valoración de los rendimientos efectivos de las reglas Nohlen, Dieter. El estado de la investigación sobre sistemas electorales, en Revista de Estudios Políticos Nº 98, 1997pp. 159-169.

del país⁴¹, que estriba en que la asignación por dicho principio se haga a partir de listas mixtas, compuestas por una lista cerrada y bloqueada y por otra por porcentajes, las cuales se intercalarán, iniciando con la que para tal efecto determine cada partido político, de conformidad con lo dispuesto en los artículos. 15, fracciones I, inciso c) y II de la Constitución local y 27, fracción V, inciso a) de la Ley Electoral.

Por lo que hace a la lista cerrada y bloqueada, es aquella que registra cada uno de los partidos políticos ante la autoridad administrativa, en la que identifican la persona postulada y el orden de prelación, por lo que los electores votan por las lista completas, sin tener la posibilidad de señalar a un candidato particular dentro de la misma o variar su orden.

Asimismo, la lista por porcentajes se conforma por las personas que habiendo sido postuladas bajo el principio de mayoría relativa no obtuvieron el triunfo, siendo el porcentaje de votación obtenida por cada candidatura lo que determina el orden de prelación que tendrá cada contendiente.

Es así que, dependiendo de la lista que haya determinado el partido sería la utilizada para la prima asignación, es la que sentará la base a partir de la cual se intercalarán ambas listas.

De tal forma que, en términos de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Electoral, en un primer momento el Instituto verificará qué partidos cumplen con los requisitos previstos en el artículo 15 fracción I de la Constitución local, en relación con el 22 de la Ley Electoral, a efecto de asignar de manera directa una diputación a tales partidos.

Sólo en el caso de quedar diputaciones por repartir, el Instituto determinará a qué partido serán asignadas, mediante el cálculo de

⁴¹ Con excepción a Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, y Yucatán, en donde aplican el sistema de Lista de mejores perdedores o de porcentaje. Karolina M. Gilas, Mikaela J. K. y otros. *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. Primera edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/El%20abanico%20de%20la%20representacio%CC%81n%20poli%CC%81tica_f.pdf.



las fórmulas de cociente y resto mayor, conforme al procedimiento previsto en los artículos 26 y 27 de la Ley Electoral.

De lo anterior queda patente que, al ser ambos los principios por los cuales se integra el órgano legislativo, es imperante que las medidas afirmativas sean implementadas en ambas vías, a efecto de alcanzar la paridad exigida en la Constitución federal y local.

En el caso que nos ocupa el recurrente alega que el Consejo General vulneró tales numerales, debido a que inobservó vigilar adecuadamente la garantía en favor de las mujeres para tener una efectiva participación en la vida pública de la entidad,

Cabe destacar que, para determinar si una medida debe ser considerada como una acción afirmativa es necesario analizar si cumple con los elementos fundamentales: a) objeto y fin; b) destinatarias; y c) conducta exigible. El recurrente únicamente combate este último punto, pues para resolver la controversia planteada es necesario dar respuesta al cuestionamiento: ¿si con las conductas exigibles aprobadas (medidas) se garantizan la participación igualitaria de hombres y mujeres en los procesos democráticos?

Así, para dar solución a la problemática planteada es necesario contrastar las medidas adoptadas en el acuerdo que se combate, con las medidas implementadas en el proceso electoral inmediato anterior, así como los resultados obtenidos en tal proceso, a efecto de verificar cuál fue el impacto que éstas tuvieron, y en su caso, si fueron suficientes, para garantizar la paridad en la integración del órgano legislativo estatal.⁴²

⁴² Resulta orientador el criterio de la Sala Superior en la sentencia recaída al expediente SUP-REC-1933/2018, en la que a la letra determinó: *se deben exponer las razones por las que las medidas afirmativas adoptadas en la legislación son insuficientes para garantizar el derecho de las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad; la identificación de alguna práctica discriminatoria por parte de los partidos políticos que se deba corregir; el señalamiento de algún aspecto normativo que se traduce en una situación de desigualdad en relación con los derechos de las mujeres; o bien, los resultados de procesos electorales pasados en los que se evidencie que las medidas adoptadas hasta ese momento han sido insuficientes para aumentar significativamente el número de mujeres que acceden a los cargos de elección popular.* Criterio concordante con el adoptado en las sentencias SUP-REC-1929/2018 y

Se realizará tal metodología, pues a partir de la confrontación entre las medidas ahora aprobadas frente a las adoptadas en el proceso electoral pasado, es que esta autoridad jurisdiccional tendrá un parámetro para determinar si es necesario o no la implementación de alguna otra medida, o por el contrario, si las medidas adoptadas en el dictamen que se combaten son suficientes para cumplir con la obligación que el Estado Mexicano tiene para con su ciudadanía.

En ese sentido, el Consejo General⁴³ en el pasado proceso electoral aprobó un punto de acuerdo relativo a la metodología para la revisión del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa, en el que determinó que esto debía hacerse con base a bloques de participación.

Además, se advierte que para el registro de la lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional analizó que cada uno de los partidos cumpliera con la postulación de fórmulas conformadas por propietario y suplente del mismo género, y que las mismas se alternaran con género distinto.⁴⁴

Ahora bien, las medidas anunciadas trajeron como consecuencia que en un primer momento, el Consejo General resolvió, entre otras cuestiones, la asignación de las ocho diputaciones por el principio de

acumulados, SUP-REC-1794/2018 y sus acumulados, SUP-REC-1780/2018 y acumulados, SUP-REC-1680/2018 y acumulados, SUP-REC-1453/2018 y acumulados, SUP-REC-1410/2018 y acumulados, SUP-REC-1386/2018 y SUP-JDC-1172/2017, todas disponibles en la página institucional www.te.gob.mx.

⁴³ Aprobado el veinte de mayo de dos mil dieciséis, consultable en: <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2016/ext/puntodeacuerdo/PA%20SG-JRC-38.pdf>, el cual se considera un hecho notorio en razón de encontrarse publicado en la página institucional de conformidad con lo sostenido en la jurisprudencia J/24 de rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Consultable en [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XXIX, Enero de 2009; Pág. 2470.

⁴⁴ Como se advierte de los puntos de acuerdo, visibles en: <https://www.ieebc.mx/sesiones2016/XXVIext2016pa.html>, los cuales se consideran un hecho notorio para este Tribunal.



representación proporcional para integrar la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, como sigue:⁴⁵

Diputados por el principio de representación proporcional 2016-2019				
Partido Político	Cargo	Nombre	Lista /- Porcentaje	Género
Revolucionario Institucional	Propietario	Marco Antonio Corona Bolaños Cacho	Porcentaje	Hombre
	Suplente	Juan Siqueiros Ruiz		Hombre
Revolucionario Institucional	Propietario	Salvador Sánchez Valdez	Lista	Hombre
	Suplente	Jesús Alberto Pereida Ruiz		Hombre
Morena	Propietario	Catalino Zavala Márquez	Porcentaje	Hombre
	Suplente	Nibardo Flores Heredia		Hombre
Morena	Propietario	Víctor Manuel Morán Hernández	Lista	Hombre
	Suplente	Héctor Ireneo Mares Cossío		Hombre
Encuentro Social	Propietario	Luis Moreno Hernández	Lista	Hombre
	Suplente	José Antonio Casas Del Real		Hombre
Movimiento Ciudadano	Propietario	Job Montoya Gaxiola	Lista	Hombre
	Suplente	Jorge Eduardo Barceló Carrillo		Hombre
De Baja California	Propietario	Jorge Eugenio Núñez Lozano	Porcentaje	Hombre
	Suplente	José Luis Bribiesca Alcolea		Hombre
De la Revolución Democrática	Propietaria	Rocío López Gorosave	Porcentaje	Mujer
	Suplente	Ana María Fuentes Díaz		Mujer

En tal acuerdo la autoridad responsable consideró que al proponerse listas de un determinado género en primer lugar, la segunda posición corresponderá necesariamente a otro de distinto género, lo que da cumplimiento a los extremos de los principios de paridad, certeza, y autoorganización, razón por la cual no consideró conducente modificar la asignación de curules.

Al final de la cadena impugnativa la Sala Superior⁴⁶ consideró que en virtud que la normativa electoral estatal prevé la existencia de dos

⁴⁵ El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General, aprobó el Dictamen 27 de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento, relativo al “Cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, declaración de validez de la elección y de la elegibilidad de los candidatos, así como la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que integrarán la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California”, disponible en: <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2016/ext/dictamenes/DICTAMEN%2027%20CRPPYF%20ASIGNACION%20RP.pdf>

listas, la primera la registrada por el partido de cuatro candidaturas alternadas por género, y la segunda formada por la autoridad electoral con base en las candidaturas de mayoría relativa, que sin haber ganado la elección, hubiesen obtenido el mejor porcentaje de votación, los partidos políticos determinan por cuál lista se debe iniciar la asignación de diputaciones de representación proporcional que les corresponda.

Por lo que, para garantizar el principio de paridad de género, la lista determinada por la autoridad con base en los resultados electorales marca la pauta, en el presente caso respecto al género, en cuanto al orden de asignación; mientras que en la lista registrada por el partido debe adecuarse a la alternancia de género marcada por la lista de la autoridad electoral.

En consecuencia, si la primera asignación correspondió a un hombre, por así quedar determinado en la lista de la autoridad electoral, la siguiente asignación debe corresponder a una mujer, a pesar de que ésta no encabece la lista registrada por el partido político.

En dicho recurso de reconsideración SUP-REC-755/2016, la Sala Superior razonó que la autoridad administrativa electoral determinó que al Partido Revolucionario Institucional le correspondían dos diputaciones por el principio de representación proporcional. Asimismo, verificó que dicho partido político solicitó que la primera posición de la lista integral que había de conformarse para efectos de asignación se iniciara con el candidato de mayoría relativa con mejor porcentaje de votación.

De tal forma que, una vez asignada dicha primera posición a un candidato del género masculino, la autoridad administrativa debió asignar la segunda curul a la primera candidata mujer de la lista presentada por el partido político, pues de esa manera se consigue una asignación paritaria entre géneros, en los candidatos de dicho instituto político.

⁴⁶ Sentencia recaída en el expediente SUP-REC-755/2016 y acumulados, disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/71ae34b010b87c1.pdf>



Añadiendo que dicha modificación no incide sustancialmente en la decisión del partido político al definir sus candidatos, porque en última instancia se respeta el orden propuesto por este último, alterándose únicamente una posición en los candidatos señalados, para atender el principio de alternancia y paridad, con base en el cual se configura la propia lista y que, en definitiva, debe regir la asignación final de las curules.

Por consiguiente, determinó que la autoridad administrativa electoral incumplió con el deber constitucional de procurar, en la mayor medida posible, una integración paritaria del Congreso del Estado de Baja California, por ende, modificó el referido acuerdo a efecto de otorgar la segunda curul correspondiente al Partido Revolucionario Institucional a una persona del género femenino.

Es de advertirse que, pese al ajuste realizado por la Sala Superior, actualmente el Congreso del Estado se conforma por nueve mujeres, que corresponde al treinta y seis por ciento (36%) de la integración total de dicho órgano.

No pasa desapercibido que tales resultados derivaron por una parte del sistema electoral que nos rige, y por otra del tamaño del Congreso Estatal, pues únicamente se reparten ocho curules por el principio de representación proporcional.

Esto es, del cuadro en el que se enlistan las personas que resultaron electas por representación proporcional, se desprende que la mayoría de los partidos políticos que tuvo derecho a participar en la distribución por dicho principio, tuvieron acceso únicamente a una curul, por medio de la asignación directa, y sólo dos partidos tuvieron derecho a obtener dos curules.

Ello, se reitera, es como resultado a que únicamente son ocho curules, de las cuales se asignan de manera directa a los partidos que han cumplido satisfactoriamente los requisitos y solo si quedasen diputaciones a repartir se aplica la fórmula de cociente y resto mayor.

Así las cosas, es de tomarse en cuenta que el partido es quien determina por cuál de las dos listas –registrada o por porcentaje- es

que se deba iniciar la distribución de las curules que le corresponda, por lo que pese a haber cumplido con el registro paritario, con fórmulas alternadas, en el contexto de Baja California ello de forma alguna garantiza el acceso de mujeres en la conformación del órgano legislativo, por ende, tampoco que la integración final se haga de forma paritaria

Por lo que, se estima que solo la postulación del cincuenta por ciento de hombres y mujeres de forma alternada, no alcanza un efecto útil y material para un acceso eficaz a los cargos políticos.

Ahora bien, conforme a la metodología planteada, lo conducente es contrastar las medidas adoptadas en aquella época, con las hoy controvertidas, para lo cual para mayor claridad se insertará el cuadro siguiente:

Diputaciones	Medidas adoptadas		Observaciones
	2016	2019	
Mayoría Relativa	Bloques de participación	Bloques de participación (impar)	Similares, la distinción es que en los bloques con 5 distritos, 3 serán destinados para mujer
	Fórmulas conformadas por mismo género	Fórmulas conformadas por mismo género	Idénticas
Representación Proporcional	Fórmulas alternaran con género distinto	Fórmulas alternaran con género distinto	Idénticas
		Propietario Hombre-Suplente mujer	Se añade esta medida

Del cuadro trasunto se advierte que las medidas implementadas en el proceso electoral inmediato anterior, y las hoy controvertidas son en algunos casos idénticas y en otros similares, pues en ambos momentos se estableció que la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa fuese con base a bloques de competitividad, distinguiéndose en este proceso, la adición relativa a que en los bloques conformados por cinco distritos, al tratarse de un número impar, tres serán destinados para mujer.



Respecto a las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional en ambos momentos se dispuso que las fórmulas deberán ser conformadas por personas del mismo género, y que debían ser alternadas con un género distinto.

Además, se advierte como diferencia que el Consejo General dispuso como salvedad a la conformación de las fórmulas por personas del mismo género, cuando estas sean encabezadas por hombres pudiendo ser la suplente mujer.

Al respecto, esta autoridad jurisdiccional considera que dicha medida, si bien fomenta la participación femenina, ello no es suficiente para revertir la integración asimétrica del órgano legislativo, puesto que únicamente se garantizaría el acceso de dicha persona (suplente) solo y solo si se suscita la ausencia del propietario, cuestión que se estima como un hecho incierto.

Cabe precisar que, se estima imperante que las medidas afirmativas sean implementadas en ambas vías de acceso al poder público, ya que, si bien las medidas adoptadas en la elección de diputaciones de mayoría relativa garantizan que en nueve de los diecisiete distritos sean postuladas mujeres, ello por sí mismo, no garantiza la paridad en el Poder Legislativo.

En ese sentido, aun cuando el Consejo General aprobó la adopción de medidas especiales en beneficio del género femenino en la postulación de candidaturas, éstas no garantizan que sean suficientes para que la integración total del órgano legislativo sea paritario como se observa del ejercicio histórico.

Ello, considerando que como quedó patente en la argumentación de carácter histórica, atendiendo a las máximas de la experiencia se concluye que las medidas adoptadas por la mayoría del Consejo General no prevén una conducta exigible que garantice de manera efectiva, real y material la participación igualitaria de hombres y mujeres, así como la paridad en la integración del Congreso del Estado, por lo que es indispensable que se adopten más medidas de las aprobadas por mayoría del Consejo General a efecto de que tal postulado se actualice.

Cobra relevancia la determinación adoptada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y acumuladas, en que declaró válida la legislación de Chiapas, que prevé que la lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional se conformará con mujeres en las posiciones nones y hombres en las pares, pues observó que pese a que el Congreso del Estado, en ese momento, estaba integrado por veintitrés mujeres y diecisiete hombres, la participación de la mujer en las cuestiones políticas y en la toma de decisiones colectivas aun no es del todo suficiente, pese a que la mujer alcanzó mayores porcentajes de representación, la realidad es que aún no existe una participación real en términos de paridad; por lo que si bien se limita a los hombres cuando se establece una regla de preferencia para las mujeres, ello es conforme con lo dispuesto en el artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución federal, por lo que no implica una transgresión desmedida a los derechos del género masculino.⁴⁷

Se debe agregar que, la adopción de mayores medidas –siempre y cuando cumplan los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad- tampoco vulneran los derechos de los que son titulares los partidos políticos, pues con éstas se potencializa su obligación constitucional y legal de presentar candidaturas de manera paritaria, desde las perspectivas cuantitativas como cualitativas.

Máxime que se considera que la postulación de candidaturas es únicamente el primer paso para lograr el ingreso de las mujeres en el órgano legislativo, por lo que es de suma relevancia que se sienten las bases para el cumplimiento del mandato constitucional y convencional de la paridad, con anterioridad a la postulación, revisión y registro de las candidaturas.

Lo anterior, es coincidente con el criterio adoptado por la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-726/2017 y acumulados, SUP-JRC-4/2018 y acumulado, SUP-REC-83/2018, SUP-REC-420/2018, y SUP-REC-454/2018, en los que se sostuvo la necesidad de tomar las medidas suficientes e idóneas para derribar cualquier obstáculo

⁴⁷ Párrafos 193 a 195.



para que la postulación paritaria permee a la **integración** del órgano legislativo.

Por tales motivos es que este Tribunal considera que el Consejo General incumplió el deber de vigilar que se garantizara a las mujeres una efectiva participación en la vida pública de la entidad.

6.8. EL CONSEJO GENERAL ESTÁ OBLIGADO A ADOPTAR LA MEDIDA DE ACCIÓN AFIRMATIVA RELATIVA A QUE LAS MUJERES ENCABECEN LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL REGISTRADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No le asiste la razón al recurrente en cuanto a que el Consejo General estaba constreñido a adoptar la medida especial aprobada por la Comisión consistente en que las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres.

Lo anterior puesto que si bien, en el punto que antecede se determinó que las medidas especiales aprobadas por la mayoría del Consejo General, son insuficientes para lograr la paridad en la integración del Congreso Estatal, lo que hace patente la necesidad que la autoridad prevea otra (s) en los Lineamientos controvertidos, a efecto de cumplir a cabalidad con la obligación constitucional y convencional de garantizar el ejercicio del derecho a ser votada en igualdad de condiciones.

Toda vez que de conformidad con los artículos 45; 46, fracción II de la Ley Electoral, en relación a los artículos 4, fracción II, 23, numerales 1 y 2; 24, numeral 5, fracciones a), d) y h) y 25 del Reglamento Interior del Instituto, es atribución del Consejo General expedir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para hacer efectivo, entre otras cuestiones, la paridad de género, ello con base en los dictámenes y trabajos realizados en la Comisión correspondiente, en los que se analizan a exhaustividad los temas a tratar.

De tal forma que, es el Consejo General quien, con la participación de los actores políticos, pueda realizar el estudio correspondiente para prever la o las medidas que sean suficientes, en un plano de armonía con todos los principios en juego, sin que ello se traduzca

en una sobrerregulación a la postulación de candidaturas, o medidas excesivas que trasgredan el derecho de autoregulación o autodeterminación de los partidos políticos.

Tal razonamiento es conforme a lo sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-1680/2018 y acumulado, en cuanto a que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad deben trascender en la integración de los órganos de gobierno, lo que implicaría que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres; sin embargo, tales principios deben instrumentalizarse necesariamente a través de la adopción de lineamientos o medidas adoptados por el órgano legislativo o por las autoridades administrativas.

En ese orden de ideas, si bien le corresponde al Consejo tomar las medidas especiales que estime idóneas, este Tribunal no puede constreñir a la responsable a que tome determinada acción afirmativa, puesto que existe una amplia gama de mecanismos de distinta índole, más aún que la normativa no dispone cuál o cuáles son las medidas que las autoridades deban de optar para el cumplimiento de dicha obligación, es más, la propia Sala Superior sostuvo que la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr.

En principio, la Sala Superior ha identificado que existen dos tipos de acciones afirmativas. Unas que buscan ofrecer condiciones de igualdad en el acceso a cargos de elección popular, que consisten en medidas que se implementan al momento de la postulación de las distintas candidaturas y, bajo éstas, se busca contrarrestar los obstáculos que impiden que haya condiciones de igualdad en el acceso a estos cargos.

Otras que buscan ofrecer igualdad de resultados que son aquellas que se implementan de manera posterior a la jornada electoral y que típicamente consisten en ajustes que lleva a cabo la autoridad electoral para lograr una conformación paritaria.⁴⁸

⁴⁸ Consideración adoptada en el recurso de reconsideración SUP-REC-1680/2018 y acumulado.



Sirve de ejemplo, la variedad de medidas que fueron tomadas durante los procesos electorales correspondientes a diversas entidades del país.

A) Acciones afirmativas implementadas en la etapa de preparación del proceso electoral

Así, en algunos casos, han previsto que de las listas de candidaturas postuladas por representación proporcional deberán ser encabezadas por mujer, tal como fue implementado en los Estados de Aguascalientes⁴⁹, Baja California Sur⁵⁰, Chiapas⁵¹, Durango⁵², y Morelos⁵³.

B) Acciones afirmativas implementadas en la etapa de resultados

Otra de las medidas adoptadas por Aguascalientes, Chiapas, Tamaulipas⁵⁴, y Quintana Roo⁵⁵, a efecto de evitar el fenómeno o

⁴⁹ Acuerdo CG-A-59/2018 Por el que se emiten las reglas sobre medidas afirmativas para garantizar la paridad de género en el Proceso Electoral Local 2018-2019, disponible en http://www.ieebcs.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2018-11-10_6_411.pdf.

⁵⁰ Artículo transitorio noveno de las modificaciones al Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular, disponible en https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/REGLAMENTO_REGISTRO_CANDIDATAS_CANDIDATOS_2017-12-28.pdf.

⁵¹ Artículo 8, inciso g) de los Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes y en su caso, candidatos y candidatas independientes, para el registro de candidaturas para cargos de elección popular, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, disponible en http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_011_2018.pdf.

⁵² Acuerdo IEPC/CG91/2018 por el que se establecen acciones afirmativas y se indican criterios para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación y registro de candidaturas para la integración de ayuntamientos, disponible en <https://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%20IEPC%20CG91%202018%20PARIDAD%20AYUNTAMIENTOS.pdf>.

⁵³ Artículo 27 de los Lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el Proceso Electoral Local Ordinario, disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/LINEAMIENTOS%20REGISTRO%20CANDIDATOS.pdf>.

⁵⁴ IETAM/CG-26/2017 por el que se establecen acciones afirmativas y se establecen los criterios aplicables para garantizar el principio de paridad de género en el registro de candidaturas, en los procesos electorales 2017-2018 y 2018-2019 y modificado por IETAM/CG-14/2018, disponible en http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_026_2017.pdf, http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_14_2018.pdf.

⁵⁵ IEQROO/CG/A-003-19 por el que se aprueban los criterios y procedimientos a seguir en el registro de candidaturas en materia de paridad en las fórmulas de

práctica irregular coloquialmente denominado “manuelitas”⁵⁶, es que si al partido político que le corresponde una o varias curules por el principio de representación proporcional, y no cuenta con candidaturas de mujeres porque fueron canceladas o renunciaron a la candidatura, no serán asignadas a hombres, sino que serán asignadas a las fórmulas de candidatas mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido el triunfo, tengan el porcentaje de mayor votación obtenida en su Distrito. En caso de no ser posible, tales curules deberán reasignarse entre los demás partidos que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres que puedan asumir dichos cargos.

Otros ejemplos de medidas son las implementadas en Veracruz⁵⁷, Ciudad de México⁵⁸, y Tamaulipas relativas a que los ajustes se harán en la etapa de asignación de diputaciones, en el que se establece que al final del procedimiento de asignación, se revisará si algún género se encuentra sub representado y en su caso, el OPLE asignará la primera fórmula del género sub representado de las listas de los partidos políticos con los menores porcentajes de votación, hasta lograr la paridad de los géneros en el Congreso de la Entidad Federativa.

En similares términos, el Instituto Electoral de Quintana Roo determinó que a partir de los resultados obtenidos bajo el principio de mayoría relativa, la asignación de diputaciones de representación proporcional se hará al género menos representado.

diputaciones que se postulan en el Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, disponible en <http://www.iegroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html>.

⁵⁶ Esto es la presentación de la renuncia con anterioridad a la asignación de diputaciones o regidurías, a efecto de que al momento de la asignación no haya mujeres postuladas para que sean designadas, lo que eliminaba cualquier posibilidad de que mujeres ocuparan dichos cargos.

⁵⁷ Artículo 173 del Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en <http://oplever.org.mx/archivos/reglamentacion/2017/rcandidaturas.pdf>.

⁵⁸ Numeral 10, inciso 1 de los Lineamientos para la asignación de diputaciones y concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes, disponible en http://www.iecm.mx/transparencia/art.121/121.f.01/lineamientos/Lineamientos_ADyC.pdf.



Como se observa de los ejemplos descritos, se han implementado una pluralidad de acciones afirmativas, todas con el fin último de que el poder legislativo se integre de forma paritaria.

Es de destacarse que la Sala Superior determinó en el juicio ciudadano SUP-JDC-1172/2017, que la alternancia al interior de los bloques de competitividad constituye una medida que incide injustificadamente en otros valores, puesto que si bien, esto constituye una de las medidas especiales para impulsar la paridad de género en la representación política, mas no una condición necesaria para lograrla, ya que existen distintas acciones afirmativas con base legislativa, por lo que sostiene que **la entonces responsable debió motivar la pertinencia de dicha medida, considerando su idoneidad y necesidad.**

Así las cosas, se considera que en principio para adoptar una medida afirmativa es necesario que la autoridad responsable realice la valoración al caso en concreto para advertir cuál o cuáles de las medidas es más adecuada, pudiendo ser alguna (s) de las vertidas en los ejemplos arriba señalados, o cualquier otra que el propio Consejo General estime que sea la idónea.

Es decir, si tal medida es suficiente para alcanzar el objetivo -paridad en la integración del órgano legislativo-, observando el impacto que ésta traería a los derechos que convergen en tal decisión, además de analizar que la acción afirmativa cumpla con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Lo anterior, puesto que los principios de paridad de género y los derechos político-electorales de las mujeres deben instrumentarse en un determinado contexto, valorando las medidas que ya han sido adoptadas por las distintas autoridades competentes y los avances alcanzados a través de aquéllas, por lo que es indispensable justificar la necesidad de establecer mecanismos adicionales.⁵⁹

Sin embargo, en virtud que es de suma importancia que la medida que se prevea por la responsable sea armónica con los principios

⁵⁹ Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-1680/2018 y acumulado.

democráticos se estima imperante acotar que la acción afirmativa que determine el Consejo General sea de las que han de implementarse en la etapa de resultados.

Ello puesto que, en atención al principio de interdependencia, se advierte que convergen al principio de paridad, los principios de autodeterminación, certeza y seguridad jurídica, por lo que es procedente que se pondere entre estos principios para determinar la incidencia que tiene el primero frente a los restantes.

Cabe advertir que, a diferencia de las reglas cuyo conflicto genera la invalidez de una de éstas en caso de la colisión de principios tiene como efecto determinar cuál de éstos debe preceder ante un caso concreto (condicionante), por lo que su dimensión oscila en el peso y no en su validez.⁶⁰

Además, ha de precisarse que, los principios al ser normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de tal forma que el grado de realización depende de las posibilidades jurídicas y reales existentes, por lo que constituyen mandatos de optimización cuya realización es deseable⁶¹

A) Principio de paridad

Añadiendo lo razonado en el capítulo “Marco teórico jurídico”, se ha de señalar que la Suprema Corte determinó que el contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales, por lo que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.⁶²

⁶⁰ Robert Alexy. 2017. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, página 71.

⁶¹ Robert Alexy. 2017. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, páginas 67 y 68.

⁶² Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.



B) Principio de autodeterminación de los partidos políticos

La Sala Superior ha sostenido que de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º, 17 y 41, párrafo segundo, Base Primera, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 1, párrafo 1, inciso g), 5, párrafo 2, 34, 46 y 47, de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que el derecho a la auto-organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional, implica la potestad de establecer su propio régimen de organización al interior de su estructura orgánica.⁶³

En inicio, las medidas especiales no impiden trastocan el derecho de autodeterminación que ostentan los partidos políticos, puesto que tales instituciones son quienes, de acuerdo a lo establecido en su normativa interna, seleccionan a sus candidatas y candidatos de manera libre, e incluso determinan cuál de las dos listas será la que deberá ser utilizada para la primera asignación, si la registrada o la de porcentaje.

Cuestión que, se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior en cuanto a que los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos no pueden llevarse al extremo de estimar que lo decidido por dichos institutos acerca de la postulación de candidatos no puede ser revisado por las autoridades electorales administrativas, en tanto que los mismos también conviven con otros reconocidos en la propia Constitución federal, que son los de igualdad (artículo 1) y paridad de género (artículo 41, base I, párrafo segundo), los cuales, además de que obligan a los partidos políticos a respetarlos, igualmente constriñen a las autoridades legislativas y administrativas en la materia, para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de tales

⁶³ Jurisprudencia 41/2016 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. DEBEN IMPLEMENTAR MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS, CUANDO EN LA NORMATIVA PARTIDARIA NO SE PREVEA ESPECÍFICAMENTE UN MEDIO IMPUGNATIVO, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 29 y 30.

principios en la integración de los órganos de representación popular.⁶⁴

C) Seguridad jurídica y certeza

El principio de seguridad jurídica, exige establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan o al acto del cual deriva uno posterior, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral. La existencia de normas electorales que proporcionen a todos los actores que participan durante el proceso de un cierto grado de previsibilidad jurídica, es también una condición necesaria para el desarrollo de los derechos sustantivos.

Así, una de las vertientes del principio de seguridad jurídica lo es el de certeza el cual ha sido definido por la Sala Superior como aquel que consiste en que los participantes en cualquier procedimiento electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de los comicios que permitirá a los ciudadanos acceder al poder público, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.

Lo cual, aplicado en el tema que nos ocupa se considera imperante que las medidas especiales implementadas como acción afirmativa sean valoradas y aprobadas por la autoridad administrativa con la oportunidad debida, esto es, primordialmente, antes del inicio del proceso electoral o del desarrollo de los procedimientos de selección de candidaturas y, necesariamente, antes de la jornada electoral, y que las mismas sean instrumentadas a través de los Lineamientos respectivos.⁶⁵

De tal forma, el cumplimiento de los principios en análisis implica la temporalidad en que se adopten e implementen las medidas especiales, puesto que, si bien la introducción de acciones afirmativas por parte de las autoridades electorales está justificada y

⁶⁴ Criterio sostenido en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, SUP-REC-83/2018.

⁶⁵ Criterio sostenido en la sentencia SUP-REC-1680/2018.



es necesaria, las mismas se deben incorporar al orden normativo en materia electoral de manera oportuna.

No pasa desapercibido que la Sala Superior aprobó la tesis relativa a que las medidas tendentes a lograr la paridad pueden implementarse en todo momento, incluso durante el periodo de campañas, cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales.⁶⁶

Sin embargo, como se desprende de los puntos anteriores, la autoridad responsable aprobó el veintiocho de diciembre mediante el Dictamen Dos algunas medidas afirmativas a efecto de implementarlas en la etapa de preparación del proceso electoral, puesto que se encaminan a la postulación paritaria de los órganos de elección popular. Las cuales al no haber sido controvertidas han quedado firmes, y su observancia es obligatoria.

Es decir, las medidas especiales al haber sido aprobadas con anterioridad al inicio del periodo de precampañas -veintidós de enero del año en curso-, es que se cumplen los extremos de los principios de seguridad jurídica y certeza, pues a partir de ese momento es que los actores políticos estuvieron en condiciones de conocer tales medidas y diseñar las estrategias correspondientes.

Ahora bien, conforme a la línea argumentativa en que se ha razonado que tales medidas son insuficientes, y que en consecuencia lo procedente es que el Consejo General adopte alguna (s) que traigan como consecuencia no sólo la postulación, sino también la integración paritaria del Congreso del Estado.

Se debe especificar que las medidas que determine la autoridad responsable en cumplimiento de la presente sentencia, también deberán atender a los principios ya relatados.

⁶⁶ Tesis LXXVIII/2016 de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, consultables en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 61 y 62.

Ello pues se considera que, en aras de salvaguardar el principio de certeza, tal como lo estimó la Sala Superior en el recurso SUP-REC-1680/2018, el nivel en que las autoridades pueden tener incidencia en las reglas existentes disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral.

Por consiguiente, en aras de armonizar los principios en análisis, ha de acotarse que las medidas que ha de aprobar el Consejo General deberán ser de las que se implementan en la etapa de resultados.

Lo anterior, puesto que se reitera, es un hecho notorio que el veintidós de enero pasado dio inicio el periodo de precampañas, por ende, es que los partidos políticos, así como coaliciones, ya formularon las estrategias correspondientes para la obtención del voto.

De tal manera que, si bien lo ordinario es que la adopción de medidas especiales no trasgrede el principio de auto-organización, derivado del momento procesal en el que nos encontramos se estima que, de implementar una nueva acción afirmativa para la postulación de candidaturas incidiría gravemente en los principios de certeza y seguridad jurídica, tanto de las instituciones políticas, como de las personas que pretenden obtener la postulación.

En tanto que, la determinación de constreñir a la autoridad responsable de aprobar las medidas que han de implementarse en la etapa de resultados, salvaguarda la paridad de género puesto que la adopción de una medida especial que busca ofrecer igualdad de resultados no pasa por alto la obligación constitucional y legal de los partidos políticos de postular sus candidaturas de manera paritaria.

Por tales razonamientos, es que se considera que implementar acciones afirmativas en la etapa de resultados es la vía más idónea para armonizar los principios de paridad de género, autodeterminación de los partidos políticos, seguridad jurídica y certeza, pues se pretende dar certeza a los actores políticos y ciudadanía en general, cuáles serán los parámetros que regirán en este proceso electoral, sin que ello trastoque los principios que convergen con la paridad de género.



Máxime que ello conlleva que se pueda prever sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y contribuye a generar certidumbre a los partidos en torno a aquello que deban hacer dentro del proceso.

Cabe precisar que, lo anterior no impediría que la autoridad administrativa, y en su caso, este Tribunal, ante el supuesto fáctico extraordinario derivado de una situación grave generada por la ineficacia de las acciones afirmativas adoptadas, implemente los ajustes necesarios en la asignación para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional de paridad en la integración de los órganos, incluso después de la jornada electoral, a partir de una justificación exhaustiva y reforzada, en atención a las implicaciones sobre los demás principios constitucionales.

Si bien, no pasa inadvertido que la Sala Superior determinó en el juicio ciudadano SUP-JDC-1236/2015, que no era posible que en la fase de asignación se compense la disparidad entre hombres y mujeres derivada de las elecciones de mayoría relativa, ni que se aplique el principio de alternancia de género en la asignación de los correspondientes escaños, pues sostuvo que ello trastocaría la base fundamental de dicho sistema, en el cual se hace prevalecer las votaciones emitidas a favor de partidos políticos y candidaturas para establecer la integración del Congreso local, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, máxime que el tema de género se garantizó en las postulaciones de las candidaturas.

Lo anterior, bajo el razonamiento que desde el momento en que la legislación local exige que la postulación paritaria de las candidaturas y que la comisión estatal obligó a que se postularan mujeres en al menos seis distritos electorales de los trece más competitivos para los partidos, se atendió a todas las reglas previstas en el sistema para garantizar la participación efectiva de las mujeres.

Del precedente relatado se observa que, por una parte que no es acorde con lo sostenido por la Corte, en relación con la necesidad de

la adopción de medidas temporales para lograr una igualdad sustantiva, que implican la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. Esta igualdad se alcanzará cuando las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política.⁶⁷

De tal forma que la SCJN consideró que para integrar la lista de porcentaje el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la Lista registrada y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y sucesivamente se irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de esta lista, lo que garantiza la paridad de género en la asignación de escaños de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respetando a la vez el modelo de listas producto del ejercicio de las atribuciones del legislador local.

En suma, la responsable no estaba constreñida a adoptar la medida especial aprobada por la Comisión consistente en que las listas de candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres, sin embargo al no ser suficientes las acciones afirmativas aprobadas por la mayoría del Consejo General, y atendiendo a los principios de autodeterminación, seguridad jurídica y certeza, lo procedente es que el Consejo responsable adopte una medida afirmativa a efecto de que sea implementada en la etapa de resultados.

Además, deberá observar las condiciones estructurales que históricamente han constituido un obstáculo al acceso a los derechos de las personas a partir de su identidad sexo-genérica, cuestión que se considera un especial compromiso de los órganos

⁶⁷ Criterio sostenido en las acciones de Inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas, así como 38/2017 y acumuladas.



que imparten justicia, lo que atiende al Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género.⁶⁸

6.9. PLENITUD DE JURISDICCIÓN

Este Tribunal estima que, en virtud que carece de razón el accionante en cuanto a que el Consejo General estaba constreñido a adoptar la medida especial aprobada por la Comisión consistente en que las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres, no es viable la pretensión de que este órgano jurisdiccional adopte en plenitud de jurisdicción dicha medida.

Añadiendo que, si bien le asistió la razón al partido actor en relación a que el Consejo General tiene la obligación de adoptar las medidas o instrumentos necesarios, que sean suficientes, objetivos y proporcionales para dar cumplimiento a la acción afirmativa de paridad en la integración del Congreso del Estado, lo procedente es que sea la autoridad responsable quien determine, previa valoración, cuál o cuáles acciones afirmativas serán las que deban implementarse, conforme a lo razonado en el punto inmediato anterior.

6.10. ELECCIÓN CONSECUTIVA

Como primer punto ha de definirse la reelección siendo ésta una figura jurídica establecida en un sistema de democracia representativa, en el que previo a cumplir con los requisitos legales, y una vez postulados por el partido político o coalición u obtenido el registro como candidato independiente, se contempla la posibilidad de continuar en un cargo público, tras haber ganado nuevamente la elección en el puesto, tanto para una función ejecutiva como legislativa, por uno o más periodos de manera consecutiva.⁶⁹

Ahora bien, mediante la reforma constitucional de dos mil catorce se estableció en los artículos 115 y 116 que la normativa de los Estados

⁶⁸ Edición 2017. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Protocolo_Atencio%CC%81n_Violencia.pdf

⁶⁹ Sánchez Morales, Jorge. *La Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México*. Tirant México, 2018 página 32.

debían establecer en la legislación estatal la elección consecutiva tanto para munícipes como diputaciones.

En una interpretación a tales numerales la SCJN determinó⁷⁰ que los Estados cuentan con libertad de configuración en relación a la regulación de la figura de reelección, siempre que cumplan con las condicionantes para los cargos de munícipes, siguientes:

- 1) La elección por un periodo adicional se dará siempre y cuando los mandatos de los municipios no excedan de tres años y,
- 2) En caso de que el respectivo miembro del ayuntamiento pretendiera reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.

En consonancia, el legislador estatal modificó los artículos 16 y 78 de la Constitución local, así como los artículos 21 y 30 de la Ley Electoral a efecto de prever la elección consecutiva para los cargos de diputaciones y munícipes, especificando que los partidos políticos en la determinación de sus criterios para garantizar la paridad género en sus métodos de selección de candidaturas deberán respetar, en primer término, el derecho de elección consecutiva de quien haya obtenido la constancia de mayoría relativa o de representación proporcional en el proceso electoral anterior para la asignación por distrito o su equivalencia.

De tal forma que, la normativa electoral estatal regula hasta cuántos periodos se puede ejercer la elección consecutiva; la presentación del escrito ante el partido político correspondiente, con veinte días de anterioridad al periodo de precampañas, en el que aquellas personas que se ubiquen en el supuesto de reelección informen su intención de ejercerlo; por un lado la autodeterminación con que cuentan los partidos para seleccionar sus candidaturas y, por otro, su obligación de establecer en su método de selección la regulación concerniente a la elección consecutiva y su preeminencia.

⁷⁰ Criterio sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017.



Por otra parte, el Consejo General reguló lo referente a la elección consecutivo en el punto décimo segundo de los Lineamientos, al establecer:

DÉCIMO SEGUNDO. *Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos deberán respetar en primer término, el derecho a la elección consecutiva.*

Por lo tanto, quienes hayan ejercido el cargo de diputado o diputada, e integrantes de ayuntamientos, podrán participar en los procesos internos de selección de candidaturas del partido político o coalición por el que resultaron electos y postularse para una elección consecutiva, siempre y cuando se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia de paridad de género, así como los estatutos y procedimientos internos de selección del partido político o coalición por el que aspiren participar.

Cada partido político en plena autodeterminación seleccionará a sus candidatos, el distrito por el cual competirán, así como el principio de mayoría o de representación proporcional, según sea el caso, observando al efecto las reglas que sobre equidad de género dispone la Constitución Política Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Constitución Política del Estado de Baja California, en términos de los dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Local.

En contra de lo anterior, las ciudadanas recurrentes aducen que tal determinación limita sus posibilidades para contender en el proceso electoral en curso para el cargo de Presidentas Municipales ya que atendiendo a los resultados del proceso electoral local inmediato anterior el triunfo lo obtuvieron mayormente hombres.

Por lo que, piden que este Tribunal aborde el estudio y resolución del test de proporcionalidad a fin de comprobar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la controversia a dirimir, a efecto de determinar si es constitucional la decisión en el sentido de que la reelección o elección consecutiva prevalece sobre la paridad.

6.11. ES CONSTITUCIONAL LO PREVISTO EN EL PUNTO DÉCIMO SEGUNDO DE LOS LINEAMIENTOS

Así, para dar respuesta a la controversia planteada es necesario en primer término exponer los derechos que convergen ante la figura de reelección y que en determinado momento pudiesen colisionarse.

En esa tónica, la reelección es una vertiente del derecho fundamental -derecho político electoral a ser votado- inherente a las personas que ejercieron efectivamente un cargo de elección popular, el cual como la mayoría de los derechos fundamentales no es de carácter absoluto o automático, sino que se trata de un derecho condicionado al cumplimiento irrestricto de los requisitos legales, así como en su caso, los determinados por los partidos políticos o coaliciones.

En ese sentido, en atención al principio de interdependencia, en torno a la figura de reelección convergen diversos derechos fundamentales, como lo es el **derecho a ser votado**, por parte de las personas que ejercieron efectivamente un cargo de elección popular, y en contraposición, el derecho de las personas que pretenden postularse por primera ocasión.

Además, se vincula con el **derecho de autodeterminación** del partido puesto es quien determina con base en sus estatutos la metodología a seguir para la selección de las candidaturas, si en una determinada circunscripción será destinada a alguna acción afirmativa o para reelección, entre muchas determinaciones que toman los partidos políticos.

De tal forma que, la reelección representa una expectativa de derecho para la persona que funja un cargo susceptible de ser reelecto, más no constituye una obligación para el partido político de postular dicha persona nuevamente.

Asimismo, concurre con el **derecho a votar** que ejerce toda la ciudadanía, pues esta figura busca una estrecha relación entre los legisladores y el electorado, a fin de garantizar una mayor participación política y asegurar una mejor rendición de cuentas, ya que mediante el sufragio pueden ratificar a las y los servidores públicos en su encargo⁷¹.

Cabe precisar que, si bien la regulación Estatal de la figura de reelección derivó del mandato constitucional, y que las restricciones

⁷¹ Criterio sostenido en por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015.



constitucionales no admiten un juicio de ponderación posterior, se debe observar que los artículos 115 y 116 de la Constitución federal en cuanto a que los Estados cuentan con libertad configurativa para normar la elección consecutiva.

En ese sentido, en ejercicio de la libertad configurativa el legislador Estatal previó que la obligación de los partidos políticos de establecer en sus métodos de selección de candidaturas los criterios para garantizar la paridad de género debiendo respetar en primer término, el derecho a la elección consecutiva, cuestión que está siendo aquí controvertida.

Por consiguiente, a efecto de analizar la restricción alegada y si esta se encuentra justificada, como lo solicitan las actoras, se implementará el test de proporcionalidad, con base en los siguientes elementos: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁷²

Debiéndose precisar que el análisis se hará conforme se superen los diversos subtest que conforman la proporcionalidad en sentido amplio, por ende, en caso de que la restricción no se ajustase a tales evaluaciones, se entenderá por tanto que la norma no es proporcional, en consecuencia, que deberá inaplicarse al caso concreto.

En esa tónica, debe acotarse que, si bien como se señaló, son diversos los derechos que convergen frente al de la reelección, el estudio se centrará en determinar si la reelección restringe de

⁷² Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.” Consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 915

manera injustificada la paridad, por así corresponder a la controversia planteada.

a) Finalidad

Por lo que hace a este *subtest*, la Corte ha sostenido que, al aplicar el test de proporcionalidad, en primer término se debe identificar cuál es el fin que persigue el legislador con la implementación de la medida (restricción) a efecto de determinar si tales razonamientos son válidos.

Para lo cual se debe delimitar que en este apartado únicamente se enfocará a determinar si la finalidad buscada por el legislador es adecuada, por lo que en este apartado no se analizarán sus consecuencias, es decir, la ponderación entre el beneficio social de permitirse la medida y la vulneración causada con ella a los derechos fundamentales del actor, será objeto de estudio en un apartado posterior.

De tal forma que, esta etapa conlleva a evaluar si la limitación a los derechos fundamentales se encuentra justificada, atendiendo a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, a efecto de determinar si tal finalidad reviste la característica de ser un “fin adecuado”.⁷³

Así, por razón del método a seguir para la aplicación del test de adecuación, se debe partir del fundamento y tipo de finalidad perseguida por el legislador.

Es de recordarse que, los instrumentos internacionales contemplan la cláusula de reserva o exclusión de cumplimiento para los Estados parte, a efecto de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, siempre y cuando esté debidamente justificada.

⁷³ El test de adecuación examina si una medida que restringe un derecho fundamental está dirigida a un fin que justifica tal restricción, por lo que dicho examen se enfoca en el fin de la medida más que en sus consecuencias, por consiguiente, el examen no conduce a ponderación alguna entre el beneficio que obtendría la sociedad si se permitiese que la medida proceda y la vulneración que se causaría al derecho como resultado de dicha medida, pues ese análisis se hará en otra fase del test de proporcionalidad. Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Perú. Palestra. 2017



Como se señaló, con la reforma constitucional se transitó de un régimen histórico que limitó el derecho de reelección consecutiva, pudiendo en su caso volver a ocupar el cargo siempre que hubiera transcurrido un periodo de gobierno intermedio, al régimen vigente en el que se reconoce el derecho a la elección continua.⁷⁴

Tal reforma tuvo origen en la distancia percibida entre los electores y sus representantes, lo que podía revertirse mediante mecanismos de rendición de cuentas como la reelección legislativa, puesto que, como se desprende de la exposición de motivos del Poder Legislativo Federal⁷⁵, y que fue retomado por el Congreso del Estado⁷⁶, la figura de reelección tiene los beneficios siguientes:

- 1) Genera la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados.
- 2) La presencia de funcionarios con experiencia permitirá centrarse en acciones de fondo de largo plazo y con el conocimiento real que le heredarán su profesionalización, una característica que deberá ser detonada e impulsada.
- 3) Permitir la reelección de los servidores del municipio, dotará de fortaleza y profesionalismo a los gobiernos municipales, con la entera certeza de obtener mejor desempeño en sus funciones y acciones de gobierno.
- 4) Fomenta que los ciudadanos aprueben o desapruében la gestión de sus representantes en función de su desempeño, mediante el sufragio.
- 5) Fomenta la participación ciudadana en la construcción de leyes, en el trabajo de los ayuntamientos, en el trabajo de las entidades federativas, en la deliberación de nuestros problemas cotidianos.

⁷⁴ Criterio sostenido en el recurso de reconsideración SUP-REC-1172/2017.

⁷⁵ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOE_10feb14.pdf.

⁷⁶ www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviil/archivos_doc/016.doc

De los beneficios enlistados se desprende que el Poder Legislativo Federal y local consideraron principios fundamentales para la consolidación de un Estado democrático, esto es, el fortalecimiento de los órganos públicos, la participación del pueblo en la toma de decisiones que fortalece el valor principal de la soberanía.

En ese sentido, se infiere que la finalidad de la norma que establece el derecho de reelección atiende a los valores democráticos, que dada su importancia se entiende que se trata de un fin adecuado.

Lo anterior guarda consonancia con lo plasmado en instrumentos y órganos internacionales, en los que se ha reconocido la importancia de la democracia como valor y bien jurídico, que determina la licitud de las restricciones de los derechos fundamentales.

Esto es, en los artículos 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana⁷⁷, se reconoce la democracia como derecho de los pueblos americanos, y el ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base del Estado de Derecho.

De manera similar el Comité de Derechos Humanos determinó que tomando nota de los motivos invocados por el Estado Parte para esas restricciones, en particular el de garantizar el proceso democrático de adopción de decisiones evitando que haya conflictos de intereses, el Comité considera que esas restricciones son razonables y compatibles con el propósito de la ley.⁷⁸

Al igual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos de cada persona están limitados por (...) *las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*.⁷⁹

De tal forma que se ha determinado que el interés nacional, la soberanía y la democracia son fines legítimos para establecer una restricción de derechos fundamentales no *absolutos*⁸⁰, como los

⁷⁷ Disponible en https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

⁷⁸ Comité de Derechos Humanos, caso Debreczeny c. Países Bajos, párrafo 9.3 (1995).

⁷⁹ CIDH, caso Ríos Montt c. Guatemala, párrafo 22 (1993).

⁸⁰ La mayoría de los derechos fundamentales son por su naturaleza, relativos, y en consecuencia son susceptibles de ser restringidos, sin embargo, hay excepciones



alegados, y además son adecuados, atendiendo a los principios que se tratan de salvaguardar son la soberanía y el fortalecimiento del Estado.

Por consiguiente, la finalidad de lo dispuesto en los artículos 21 y 30 de la Ley Electoral y retomados por la autoridad responsable en el Dictamen Dos y en los Lineamientos, en cuanto que debe prevalecer el derecho de reelección frente a la paridad en la postulación de candidaturas, atiende a que se pretendió reforzar la soberanía mediante el fomento a la participación, así como impulsar la consolidación de los órganos públicos mediante la integración con personas con experiencia. De ahí que se considere que la restricción cumple con un fin adecuado.

b) Idoneidad

La siguiente fase en la aplicación del Test de proporcionalidad es calificar si la medida impugnada tiende a alcanzar, en algún grado, los fines perseguidos por el legislador. Es decir, en este apartado se evaluará que los medios escogidos sean aptos para alcanzar el fin adecuado, sin que maximice o minimice la restricción impuesta.

Así, el examen de idoneidad o de conexión racional presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho, el fin que persigue dicha restricción, y el medio usado, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁸¹

De tal forma, el legislador local consideró los derechos en juego, pues por una parte reconoció el derecho de autodeterminación de los partidos políticos, y es precisamente que, dentro del marco de la autorregulación tales institutos políticos deben prever los mecanismos para la participación de quienes se encuentren en el supuesto de ser reelectos.

a estos, que se trata de aquellos que se consideran absolutos, como el derecho a la vida, así como la prohibición de la esclavitud y tortura.

⁸¹ Conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 911.

Así, de la norma aplicada por la responsable se advierte que el Congreso del Estado no constriñó de forma alguna a los partidos políticos en cuanto al cómo, o cuántas de sus postulaciones debían ser de esta naturaleza, sino que le dio libertad para que lo regulara atendiendo a sus intereses.

Además, se observa que la única consideración que mandató el legislador estatal es que frente a la paridad de género que también están obligados a atender los partidos políticos, se previeran en el método que determinaran la preferencia en la reelección.

En ese sentido, el medio utilizado por el legislador, que es retomado por el Consejo General, es establecer la obligación de los partidos políticos de prever en sus métodos de selección interna de candidaturas las condiciones para que aquellas personas que ostentan un cargo de elección popular estén en posibilidades de postularse nuevamente de manera preferente al principio de paridad de género.

Lo anterior, con la finalidad de que se tenga en mayor medida los beneficios que los legisladores estimaron traen como consecuencia al derogar la prohibición de reelección y ampliar el derecho a ser votado mediante elecciones consecutivas, que como se estableció en el punto inmediato anterior, son tendentes a fomentar el derecho de la ciudadanía de refrendar o no a los integrantes de los poderes públicos electos mediante el sufragio popular.

Por consiguiente, se estima que hay una conexión racional entre la limitante a la paridad de género en la postulación de candidaturas (intervención al derecho), persiguiendo una mayor participación ciudadana, mayor profesionalismo en los órganos públicos y la ampliación al derecho de ser votado (fin) con el mandato de considerar de manera preferente las candidaturas postuladas bajo la figura de reelección (medio usado). De ahí que se considere que es una medida idónea para alcanzar los fines pretendidos.

c) Necesidad

Una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la norma, corresponde analizar si la misma es



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.⁸²

Así, el test de necesidad se basa en la premisa consistente en que el uso del medio de la ley se requiere sólo si el fin no puede ser alcanzado a través de otro medio legislativo hipotético, que satisfaga igualmente el test de la conexión racional e implicara un menor nivel de restricción al derecho en cuestión.

Es decir, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

De tal forma, para superar el test de necesidad de los medios definidos por la ley, surge del hecho de que no existe otra alternativa hipotética que sea menos dañina para el derecho en cuestión y al mismo tiempo, fomente el fin de la ley.

En este sentido, cabe señalar que las disposiciones en análisis no se suprimen la obligación que tienen todos los actores políticos de garantizar la paridad en las candidaturas, sino que estableció en los artículos 21 y 30 de la Ley Electoral:

Artículo 21.- ... El escrito que contenga las manifestaciones antes señaladas, deberá presentarse al partido político correspondiente, con veinte días de anticipación al inicio de las precampañas, en virtud de lo cual, los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos deberán respetar en primer término al género del diputado que haya obtenido la constancia de mayoría relativa en el proceso electoral anterior para la asignación de genero por distrito o su equivalencia.

Artículo 30.- ... En virtud de lo anterior, los partidos políticos en la determinación de los criterios para

⁸² Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos deberán respetar en primer término el criterio de género aplicado en la conformación de las planillas de candidatos a munícipes que hayan obtenido la constancia de mayoría relativa en el proceso electoral anterior.

De lo anterior se desprenden las siguientes premisas.

1. El partido debe garantizar la paridad en sus métodos de selección de candidaturas.
2. Para lo cual primeramente debe considerar las personas que manifiesten su interés de postularse nuevamente para el cargo que está ejerciendo.
3. A partir de ello, tomando como base el género de tales personas, el partido establecerá los distritos, o municipios que correspondan a cada género.

Así, de las premisas trasuntas se advierte que si bien al establecer la predominancia de la elección consecutiva frente a la postulación paritaria se considera como una limitante a ésta última, la realidad es que las disposiciones en análisis no se pueden interpretar como una cláusula de excepción a la paridad de género.

Es decir, el legislador lejos de soslayar la paridad de género estableció la regla a partir de la cual, tanto la elección consecutiva como la paridad de género, pudieran garantizarse de forma armónica.

En consecuencia, este Tribunal no advierte una medida alterna para alcanzar la finalidad que persigue el legislador con la implementación de la restricción en análisis, que pueda ser menos dañina a los derechos fundamentales, de ahí que se estime superado el test de necesidad.

d) Proporcionalidad

En esta última fase del test de proporcionalidad, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto, el cual consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto.



Por lo cual, se requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Así, la Corte ha establecido que en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.⁸³

En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido a primera vista de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.

De tal forma que en el caso que nos ocupa, se considera que la restricción analizada es proporcional en sentido estricto, toda vez que no se trata de una limitación omnicomprendensiva, que abarque la totalidad de los derechos político-electorales, sino que lo que pretendió el legislador es concebir en armonía ambas figuras jurídicas, es decir, se trata de una limitación de intensidad leve.

Al respecto, la SCJN consideró que ante la posible colisión de derechos, los partidos políticos tiene obligación de postular candidaturas a presidencias municipales respetando la paridad de género, lo que deberá hacerse compatible con la postulación de aquéllos que pretendan reelegirse, de manera que deberá el partido político, a partir de éstos intercalar los géneros de sus candidatos, por lo que, en principio, las normas cuestionadas no impiden ni interfieren con el derecho de los munícipes de reelegirse ni tampoco

⁸³ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Página 894, Décima Época, no. Registro 2013136

el derecho de los ciudadanos de elegir la continuación de funcionarios que han cumplido con su encargo de manera satisfactoria para ellos.⁸⁴

Continúa razonando la Corte que en caso de que fuera imposible compatibilizar la obligación que se contiene en las normas impugnadas y, la elección de los munícipes, debe entenderse que éste último derecho se aplicará de manera preferente, ante la falta de establecimiento en contrario de la norma, pero que deberá respetarse la paridad de género horizontal en la medida de lo posible.

Desde una perspectiva distinta, la Sala Superior confirmó la medida adoptada por el OPLE de Baja California Sur, bajo el razonamiento que era justificada la medida de postular tres mujeres y dos hombres para el puesto de la presidencia municipal, ya que el objetivo es cambiar la ideología y visibilizar a la mujer en puestos de trascendencia, lo que no hacía nugatoria la posibilidad de reelección, toda vez que ésta no se erige como una garantía de permanencia, sino que la posibilidad de ser reelecto es una modalidad del derecho a ser votado, no debe tener primacía en abstracto sobre la paridad de género ni el principio de autodeterminación de los partidos.⁸⁵

Así de los precedentes señalados se concluye que la paridad de género tiene como base toral el principio de igualdad sustantiva que constituye un mandato de optimización cuyo grado de realización depende de las posibilidades jurídicas y reales existentes.⁸⁶

En consonancia con la línea argumentativa de los puntos que preceden, la reelección no impide que las candidaturas sean postuladas garantizando la paridad de género, sino que para su pleno ejercicio deberán atenderse ambas figuras en armonía. De ahí que se considere superado el subtest de proporcionalidad en sentido estricto.

⁸⁴ Criterio sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017.

⁸⁵ Criterio sostenido en el juicio ciudadano 35/2018.

⁸⁶ Robert Alexy. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2017, páginas 67 y 68.



Ahora bien, es de destacar que será la autoridad responsable quien en su momento analice la cualimetría de la paridad atendiendo a las condiciones del caso concreto.

Esto es, será hasta los actos posteriores que la responsable deberá hacer compatible tanto la postulación de aquellos que pretendan reelegirse, con que se cumplan con los criterios de paridad, tanto en lo cuantitativo como cualitativo, a efecto de que en la medida de lo posible jurídica y realmente ambos principios se ejerzan de manera armónica, cuidando el cabal cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales de paridad para la postulación e integración final de los órganos colegiados electos por votación popular.

Por lo que deberá atenderse el número de personas que en su caso opten por la reelección y a partir de ello y del acomodo que les corresponda en los bloques determinados, se deberán adoptar las medidas necesarias en cada caso particular para garantizar la paridad de género.

En consecuencia, lo procedente es desestimar la solicitud de inaplicación del punto Décimo Segundo de los Lineamientos, en específico la porción que señala la prevalencia de la elección consecutiva frente a la paridad de género.

7. EFECTOS

Por lo que, al haberse concluido que las medidas aprobadas por la mayoría del Consejo General son insuficientes para garantizar la paridad en la postulación e integración del Congreso del Estado, es que se estima necesario que dicha autoridad administrativa, dentro de los **cinco días siguientes** a la notificación de la presente sentencia modifique el Dictamen Dos, así como los Lineamientos bajo los siguientes términos:

- a) Deberá analizar y valorar la (s) medida (s) especiales, que buscan ofrecer igualdad de resultados, a efecto de determinar que si conllevan a alcanzar un efecto útil y material del principio de paridad de género, y con ello al cabal cumplimiento de la obligación constitucional y convencional.

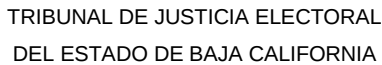
- b) Deberá armonizar tal (es) medida (s) frente a los principios democráticos, de autodeterminación, seguridad jurídica y certeza.
- c) Deberá analizar que cumpla (n) los parámetros de idoneidad, necesidad y eficacia.
- d) Deberá fundar y motivar tal determinación, para lo cual responsable deberá tomar en consideración los criterios orientadores sostenidos por la Sala Superior⁸⁷ en cuanto a que para motivar las acciones afirmativas se deben exponer las razones objetivas del porqué las medidas especiales adoptadas en la legislación son insuficientes para garantizar el derecho de las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad; en su caso, la identificación de alguna práctica discriminatoria por parte de los partidos políticos que se deba corregir; el señalamiento de algún aspecto normativo que se traduce en una situación de desigualdad en relación con los derechos de las mujeres; o bien, los resultados de procesos electorales pasados en los que se evidencie que las medidas adoptadas hasta ese momento han sido insuficientes para aumentar significativamente el número de mujeres que acceden a los cargos de elección popular.

Asimismo, deberá informar a este Tribunal dentro de las **veinticuatro horas siguientes al cumplimiento**, remitiendo las constancias que lo acrediten.

RESUELVE

PRIMERO. Se **reencauzan** los medios de impugnación MI-09/2019 y MI-10/2019 a recursos de inconformidad, por lo que se **instruye** a la Secretaria General de Acuerdos realice las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.

⁸⁷ Expedientes SUP-REC-1933/2018, SUP-REC-1929/2018 y acumulados, SUP-REC-1794/2018 y sus acumulados, SUP-REC-1780/2018 y acumulados, SUP-REC-1680/2018 y acumulado, SUP-REC-1453/2018 y acumulado, SUP-REC-1410/2018 y acumulado, SUP-REC-1386/2018 y SUP-JDC-1172/2017,



TERCERO. Se **modifica** el Dictamen impugnado, a efecto que el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California determine una medida especial para implementarse en la etapa de resultados en los términos precisados en el punto 7.

NOTIFÍQUESE. En términos de ley y en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **UNANIMIDAD** de votos de los Magistrados que lo integran, con voto concurrente de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTES QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 4, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO, RESPECTO AL EXPEDIENTE RI-04/2019 Y ACUMULADOS, POR COINCIDIR CON EL SENTIDO DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOMETIDO AL PLENO DEL TRIBUNAL, PERO POR CONSIDERACIONES DISTINTAS AL MISMO; EL CUAL SE EMITE EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:

Formulo el presente voto, ya que, si bien coincido con una gran parte de las consideraciones que sustentan la resolución que se emite, destacando que sienta sus bases en cuanto al recurso **RI-04/2019** en antecedentes de desigualdad histórica y de facto que ha sufrido la mujer, y destaca que tanto la norma nacional como internacional ha establecido la obligación para todas las autoridades de implementar las medidas necesarias para garantizar el pleno acceso a la función pública e integración de los órganos de elección popular en un plano de igualdad.

No obstante, no comparto las consideraciones relativas a que no es viable la pretensión de que las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres.

En efecto, en el proyecto se estimó que la autoridad responsable no está constreñida a una medida en específico, y en consecuencia no se consideró factible la petición en concreto del recurrente en el expediente RI-04/2018, relativa a **que el acto impugnado tuviera la adopción de la acción afirmativa en favor de las mujeres para que todos los partidos encabecen sus listas de diputados de representación proporcional con el género femenino.**

Cuestión que en mi apreciación sí se justifica en el caso concreto, sirviendo como base precisamente parte de la argumentación que soporta la propia resolución aprobada por la mayoría en cuanto a la necesidad de contar con una acción afirmativa en favor de las mujeres, de ahí que estime que en la especie, debía adoptarse la determinación de la acción afirmativa en mención.



Las razones a saber de la justificación en cuanto a la procedencia de la petición del recurrente radican en lo siguiente:

Los partidos políticos están obligados a buscar la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidatos, así como a promover y garantizar la paridad entre ellos en la postulación de candidaturas.

Las acciones afirmativas, como se aduce en la resolución aprobada por mayoría, constituyen una medida compensatoria para grupos desventajados que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.

Por lo que es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de favorecer a las personas del género femenino, y que derive de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres, es acorde con el principio pro persona previsto en el artículo 1 de la Constitución federal.

La incorporación del principio de paridad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, Base I, ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Muestra de ello son la alternancia en las listas de representación proporcional, la metodología de bloques, la paridad horizontal, la paridad transversal y la paridad vertical, entre otras variantes tanto a nivel federal y estatal.

Aunado a lo anterior, en la postulación de candidaturas tanto los partidos como las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en todos los ámbitos, desde su doble dimensión, esto es, deben postular candidatos y candidatas en igual proporción de géneros para los cargos.

En consecuencia, el principio de paridad de género en sus dos dimensiones vertical y horizontal está encaminado a materializar la igualdad entre hombres y mujeres en la postulación de candidaturas,

con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres.

De conformidad con la experiencia de cada elección destacada en la resolución se advierte que no se ha logrado la repartición equilibrada del poder público entre hombres y mujeres.

Por lo que las reglas de paridad en las listas de representación proporcional revisten especial importancia, ya que por un lado pueden propiciar la paridad en la integración del órgano legislativo y por el otro lo pueden desequilibrar.

Así tenemos como ejemplo, que el principio de representación proporcional ha aumentado la presencia de mujeres en la cámara de diputados federales pues de acuerdo con los resultados del proceso electoral federal del 2015, por la vía de mayoría relativa llegaron 117 mujeres y 183 hombres. Es decir una presencia de 39% mujeres y 61% hombres. Vía representación proporcional la presencia de la mujeres aumentó ya que se asignaron 95 mujeres y 105 hombres, dando como resultado una integración total de 42.2% de mujeres y de 55.8% hombres.⁸⁸

Por lo que, ante la realidad de no alcanzar la igualdad sustantiva entre géneros y tomando en consideración que la mujeres representan más del 51% de la población en México y que en esa misma proporción se ubican en el padrón electoral, es necesario fomentar que la mujeres sean representadas de manera efectiva en la cámara de diputados y se garantice en la realidad condiciones de igualdad con los hombres para acceder a los cargos de elección popular, por lo que se considera necesario establecer acciones afirmativas a favor de las mujeres.⁸⁹

La necesidad en específico surge tomando en consideración que por lo que hace a los cargos por el principio de representación proporcional se advierte la tendencia de los partidos políticos de encabezar sus listas con fórmulas integradas⁹⁰ por hombres, lo que

⁸⁸ Datos obtenidos del acuerdo del INE/CG508/2017

⁸⁹ Datos obtenidos del acuerdo del INE/CG508/2017

⁹⁰ Datos obtenidos del acuerdo del INE/CG508/2017



genera que estos tengan mayores oportunidades de acceder a esos cargos de elección popular.

Debe tenerse en cuenta que la curules que se asignan por el principio de representación proporcional pueden garantizar en forma más eficaz que igual número de mujeres y hombres acceda a esos cargos de elección popular, en atención a que a partir del dos mil catorce se debe aplicar el principio de paridad entre los géneros en el registro de todas las candidaturas, además de que se exige la alternancia en el orden de prelación en las listas y que las fórmulas de candidaturas se integren por personas del mismo género.

No obstante lo anterior en el pasado proceso electoral no se logró que las mujeres accedieran al 50% de las curules asignadas por ese principio, debido a que la mayoría de los partidos políticos optaron por encabezar con hombres las listas de candidaturas de representación proporcional que registraron, lo que demuestra que la integración de listas de representación proporcional con la regla de alternancia y paridad de género no resultan suficientes para garantizar que la mujeres accedan a las curules que se asignen por dicho principio en un número igual que los hombres, por la tendencia de los partidos políticos a encabezar tales listas con fórmulas integradas por varones.

De ahí que se justifique la necesidad de ponderar que las mujeres también encabezan las listas de representación proporcional, máxime que datos estadísticos demuestran que en los estados en donde han encabezado la lista de representación proporcional por mujeres se alcanza mayor presencia de mujeres en los congresos, así tenemos Chiapas y Campeche en contraste en donde fueron encabezadas por hombres resultan con menor presencia de mujeres en el congreso, por citar un ejemplo Morelos.

Por tanto para enmendar esta circunstancia de desventaja histórica de las mujeres respecto a la posibilidad de encabezar la lista de representación proporcional, resultaba necesario establecer la acción afirmativa a favor de las mujeres, misma que consiste en lo siguiente:

Que la lista de candidaturas a diputados locales por el principio de representación proporcional esté encabezada por una formula integrada por mujeres, de ahí que si bien era procedente modificar el acto impugnado, ello debía determinarse a efecto de que la responsable implemente la acción afirmativa solicitada por el recurrente, en el sentido de que todos los partidos encabezen sus listas de diputados de representación proporcional con el género femenino, en mérito de las razones expuestas.

Por otra parte, y en lo que respecta a los diversos **RI-09/2019 y RI-10/2019**, de igual forma me aparto de la consideración estimada por la mayoría, en el sentido de arribar a la conclusión de estimar constitucional lo previsto en el punto Décimo Segundo de los Lineamientos materia de los recursos interpuestos por las ciudadanas actoras, ya que se determinó que es constitucional la decisión de considerar que la reelección o elección consecutiva prevalece sobre la paridad de género.

Corolario arribado una vez que se llevó cabo la petición de las recurrentes, relativo al estudio y resolución de la aplicación del test de la proporcionalidad, a fin de justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha de la controversia a dirimir, y una vez lo anterior en sentido justificada cada una de las fases del test en cita, se establece desestimar la solicitud de inaplicación del punto combatido de los lineamientos, en específico la porción que señala la prevalencia de la elección consecutiva frente a la paridad de género.

Apartándome de lo anterior como ya lo invoqué, pues la Sala Superior sostiene en lo que en lo que aquí interesa que la reelección no erige como una garantía de permanencia, **por lo que la posibilidad de ser reelecto como una modalidad del derecho a ser votado, no debe tener predominio en abstracto sobre la paridad de género.**⁹¹

Ya que si bien es cierto mediante la reforma a la Constitución federal en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó del sistema

⁹¹ Criterio jurídico visible en el expediente SUP-JDC-35/2018 y acumulado.



normativo mexicano la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección de quienes ocupan los cargos legislativos a nivel federal o local, o bien, los relativos a los ayuntamientos de los municipios, modificando para ello entre otros los artículos 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución federal.

En términos generales, la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio.

Sin embargo la reelección en el ordenamiento jurídico mexicano no concede el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. **Ello supone que no implica o establece una garantía de permanencia y, por tanto, en principio, la reelección no tiene primacía sobre la paridad.**

A mayor abundamiento la elección consecutiva como modalidad del derecho a ser votado, es objeto de una restricción leve, puesto que, como ya se dijo, en primer lugar, su ejercicio no implica una postulación automática ni una garantía de permanencia en el cargo, sino que tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de un conjunto de requisitos, principios y otros derechos en juego, tanto de rango constitucional, como legal y partidista.

En ese sentido, del examen de los preceptos en comento es posible concluir que la reelección como modalidad del derecho a ser votado no constituye un derecho adquirido, lo que sí es dable sostener que la elección consecutiva como una modalidad del derecho a ser votado se proyecta como una situación contingente, es decir que puede o no suceder y como ya se puntualizó no constituye un derecho adquirido que haya entrado al dominio de los funcionarios públicos por el hecho de haber resultado electo por primera ocasión, de ahí la razón por la que no comparto la consideración controvertida.

Consecuentemente debió ordenarse la modificación de los lineamientos combatidos en la parte conducente, relativo al punto DECIMO SEGUNDO, suprimiendo del apartado lo concerniente a la prioridad del derecho a la elección consecutiva frente a la paridad de género, dado que quedó precisado que la reelección no es garantía de permanencia y por tal no tiene preferencia sobre la paridad.

Con base en lo expuesto y fundado, es que se emite el **presente VOTO CONCURRENTES**.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS