



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: TEE-BCS-RA-01/2018, TEE-BCS-RA-02/2018 Y TEE-BCS-RA-03/2018, ACUMULADOS.

ACTORES: PARTIDO BAJA CALIFORNIA SUR COHERENTE Y PARTIDO DE RENOVACIÓN SUDCALIFORNIANA.

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

MAGISTRADA PONENTE: BETSABÉ DULCINEA APODACA RUIZ.

PROYECTISTAS: PAOLA LIZBETH VALENCIA ZUAZO, JUAN MANUEL HOLZKAN, JOSÉ FRANCISCO REYNALDO LAZCANO GONZÁLEZ Y FRANCELIA YARISSELL RIVERA TOLEDO.

La Paz, Baja California Sur, a 20 de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver, dentro de los autos del recurso de apelación TEE-BCS-RA-01/2018 y acumulados, presentados por el Partido Baja California Sur Coherente (BCS Coherente) y Partido de Renovación Sudcaliforniana (PRS), en contra del acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017, por el que se aprobaron las modificaciones al REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (Instituto).

RESULTANDO

I. Antecedentes. De las constancias del expediente y de lo expuesto por las partes, se advierte lo siguiente:

a) Reforma Constitucional en materia de paridad. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que contenía la Reforma Constitucional en materia político-electoral, en tal reforma se incorporó al artículo 41, fracción I, párrafo segundo, el principio constitucional de paridad de género.

b) Reforma a la Ley Electoral de Baja California Sur. El 30 de mayo de 2017, se publicaron en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, los decretos 2435 y 2436 mediante los cuales se adicionaron diversas disposiciones en materia de paridad de género.

c) Inicio del proceso electoral. El proceso electoral local 2017-2018 inició con la primera sesión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur celebrada el 01 de diciembre del 2017, de acuerdo a la orden del día respectiva¹, en relación con el artículo 77 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, además de ser señalado en el calendario electoral aprobado por dicho órgano como el día de inicio del proceso electoral².

d) Acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017, por el que se aprueban las modificaciones al Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular. El 28 de diciembre de 2017, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral aprobó, mediante el acuerdo al rubro indicado, las modificaciones al “REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR” estipulándose los artículos transitorios noveno y décimo, que disponen lo siguiente:

CG-0093-DICIEMBRE-2017

Transitorios

...

Noveno. Para el proceso electoral local 2017-2018 en lo que respecta al artículo 13, del presente Reglamento en cuanto a las diputaciones por el principio de representación proporcional serán encabezadas por mujeres.

Décimo. Para el proceso electoral 2017-2018 en lo que respecta al artículo 18, inciso a del presente Reglamento la postulación impar en Ayuntamiento será encabezada por mujeres.

II. Trámite ante este órgano jurisdiccional. El 05 de enero de 2018, se recibieron en la oficialía de partes, los oficios IEEBCS-SE-0008-2018 e IEEBCS-SE-0009-2018, signados por la Licenciada Sara Flores de la Peña, Secretaria Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, con los que remitió los recursos de apelación que nos ocupan, así como los informes circunstanciados respectivos.

a) Turno, acumulación y radicación. El 06 de enero de 2018, se registraron los recursos de apelación con la clave TEE-BCS-RA-01/2018 y TEE-BCS-RA-02/2018, acumulándose y siendo turnados a la ponencia de la Magistrada Betsabé Dulcinea Apodaca Ruíz, radicándose el 07 de enero del 2018.

b) Amicus curiae. En fecha 06 y 12 de enero del 2018, diversas personas interpusieron escrito en su calidad de amicus curiae, por propio derecho y ostentándose como integrantes de LA RED DE MUJERES PARA LA IGUALDAD SUSTANTIVA (RMIS) DE BAJA CALIFORNIA SUR.

¹ Visible en el siguiente vínculo

http://www.ieebcs.org.mx/documentos/ordenes_dia/ORDEN_DIA_SESION_EXTRAORDINARIA_CG_IEEBCS_2017-12-01-1000.pdf

² Visible en el siguiente vínculo <http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/CG-0060-OCTUBRE-2017.pdf>

- c) **Admisión.** Por acuerdo dictado el 15 de enero del 2018, fue admitido el recurso de apelación y su respectivo acumulado.
- d) **Cierre de instrucción.** Con fecha 18 de enero del 2018, se dictó el auto de cierre de instrucción respectivo.
- e) **Llegada del expediente TEE-BCS-RA-03/2018.** En 19 de enero del 2018, se dio cuenta con la llegada del expediente mencionado, remitido por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Estatal Electoral de la Federación, el cual fue acumulado por auto de la misma fecha.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.- Este Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, es competente para conocer y resolver este asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, base V y 36 BIS, de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur; artículo 28 y 30, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur; 10 fracción II, 18 fracción II, 61 párrafo segundo de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, así como el artículo 3, 4, 5, fracciones V y X, y 13, fracción I del Reglamento Interno del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Los requisitos de procedencia de los medios de impugnación son de estudio preferencial, pues de ser el caso que se actualice uno de ellos, generaría el desechamiento del medio, por acreditarse un obstáculo procesal que impida a este Tribunal dilucidar el litigio sometido a su jurisdicción, en observancia a las garantías de debido proceso y de impartición de justicia pronta y expedita, consagradas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los medios de impugnación que se examinan reúnen los requisitos de procedencia, a saber:

a) Forma. Fueron presentados por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre de cada actor, domicilios para oír y recibir notificaciones, identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, mencionan los hechos en que se basa la impugnación, se hace expresión de agravios y se hace constar la firma autógrafa del representante de cada partido actor.

b) Oportunidad. Se presentaron oportunamente de conformidad con el artículo 21, primer párrafo de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, puesto que el acto impugnado fue emitido el 28 de diciembre de 2017 y los dos primeros recursos se presentaron el 02 de enero del presente año ante la autoridad responsable, mientras que el TEE-BCS-RA-03/2018 fue

presentado el 01 enero del año en comento, es decir, dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de aquel en que tuvo conocimiento del acto. Cabe aclarar que, en Baja California Sur, estamos dentro de proceso electoral por lo que el cómputo de los plazos para la interposición se hace considerando que todos los días y horas son hábiles, de conformidad con el artículo 20, párrafo 1 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur.

c) Personería. Este requisito está satisfecho de conformidad con el artículo 44, fracción VI, inciso a) de Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, ya que en los informes circunstanciados signados por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, se advierte la afirmación de que los impetrantes tienen acreditada y reconocida su personalidad y representación ante dicho Instituto.

d) Idoneidad. El recurso de apelación resulta ser el medio de impugnación idóneo para garantizar la legalidad de los actos emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, ya que a través de él se puede revocar, confirmar o modificar el acto impugnado. En ese sentido, al versar las impugnaciones sobre un acto emitido por el Consejo General del Instituto, a través del recurso de apelación se puede lograr la pretensión de los partidos actores.

e) Definitividad³. El principio de definitividad en la interposición de los medios de impugnación, se refiere a verificar si antes de acudir a la instancia jurisdiccional existe otro medio de impugnación que deba ser promovido y que pueda atender la pretensión del actor. En el presente caso, no existe otro recurso o juicio diverso al ahora promovido que puedan accionar los recurrentes para controvertir lo que pretenden, por tanto, se tiene por satisfecho este requisito.

f) Interés Jurídico. Los partidos acreditan interés jurídico bajo dos vertientes, la primera, ya que el acto impugnado se trata de la aprobación de modificaciones al REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, y en ese sentido los partidos recurrentes habrán de apegarse a él para efecto de los registros de sus candidatas y candidatos, por lo que, de tener la razón en sus agravios, pudiera suceder la vulneración a la esfera jurídica del partido.

Por otra parte, en cuanto a la segunda vertiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha ampliado la posibilidad de acceder a la tutela jurisdiccional de los gobernados, mediante la implementación de “acciones tuitivas de

³ Sirve de apoyo los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de nombres “DEFINITIVIDAD. DEBE DE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS” y “MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO”.

intereses difusos”. Estas acciones señalan que atendiendo a los fines de los partidos políticos, establecidos en el artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo su responsabilidad con la ciudadanía, son los entes idóneos jurídicos para cuestionar la legalidad de cualquier acto emitido por las autoridades electorales, ello es así debido a que los ciudadanos particulares, en términos prácticos, en materia electoral no cuentan de manera amplia con interés jurídico para intentar controvertir los actos electorales, aun y cuando tales actos pudieran tener repercusión en la vida democrática, de la que forman parte⁴.

Por lo anterior, los actores cuentan con interés legítimo, a través de la promoción de las acciones tuitivas de interés difuso, para cuestionar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa electoral, en beneficio de la ciudadanía y del régimen democrático.

TERCERO. *Amicus curiae*. Durante la tramitación del presente medio de impugnación, se recibieron dos escritos *amicus curiae* por parte de la Red de Mujeres para la Igualdad Sustantiva (RMIS) de Baja California Sur, la cual dice ser una iniciativa ciudadana que trabaja para que en el Estado de Baja California Sur se logre la igualdad sustantiva y no discriminación entre mujeres y hombres, impulsando la democracia paritaria. Además, sus signantes manifiestan comparecer por derecho propio.

Sobre el tema, la expresión del *amicus curiae* o *amigos de la corte* significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento⁵.

En el presente caso, el escrito presentado tiene la finalidad de incorporar elementos de derecho sobre estándares nacionales e internacionales en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres como lo son la igualdad, paridad, no discriminación, así como la implementación de medidas afirmativas para coadyuvar en la solución del medio de impugnación que nos ocupa.

Al respecto, dado que se involucran principios constitucionales en la presente controversia, como la paridad de género, se considera pertinente la intervención de terceros ajenos al proceso en su calidad de *amigos de la corte*. Además y como se verá más adelante, el presente asunto versa sobre desigualdades estructurales de un grupo vulnerable, como lo es el género femenino, cuyos miembros están legitimados inclusive,

⁴ Sirven de apoyo las jurisprudencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES” y “ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”.

⁵ Definición contenida en el artículo 2 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

para promover acciones de tutela judicial para proteger sus intereses⁶. De ahí que, por mayoría de razón, debe permitírseles intervenir en su calidad de *amicus curiae*.

Sobre el caso, en nuestra legislación nacional no existe ninguna disposición expresa que niegue la posibilidad de intervención de los *amigos de la corte*, máxime cuando se someten casos que versan sobre los derechos de los grupos vulnerables. Incluso, dicha figura es permisible en el ámbito interamericano, de acuerdo al artículo 44⁷ del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre el tema, cobra aplicabilidad, **por analogía**, el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 17/2014

AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.- De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero; 2º, párrafos tercero y cuarto, apartado A; 41, párrafo segundo, base VI, y 99 de la Constitución General, **se concluye que, durante la sustanciación de los medios de impugnación relacionados con elecciones por sistemas normativos indígenas**, a fin de contar con mayores elementos para el análisis integral del contexto de la controversia desde una perspectiva intercultural, **es procedente la intervención de terceros ajenos a juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de amicus curiae o “amigos de la corte”**, siempre que sean pertinentes y se presenten antes de que se emita la resolución respectiva; los cuales, carecen de efectos vinculantes.

Dicho criterio es aplicable por analogía en razón de la vulnerabilidad de los grupos tratados. Además, cabe señalar que también la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permitió la intervención de los *amicus curiae* en la sustanciación del expediente SUP-JDC-1654/2016, indicándose en la página 26 de la sentencia que:

“...Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que, de una interpretación sistemática y funcional, de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero; 2º, párrafos tercero y cuarto, apartado A; 17, 41, párrafo segundo, base VI; 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede concluir que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que **la Litis es relativa al resguardo de principios constitucionales como el de igualdad de género y no discriminación** en el ejercicio y permanencia efectiva de los cargos de elección popular –para el proceso electoral federal 2017-2018-, **es factible la intervención de terceros ajenos a juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de amicus curiae o amigos de la corte**, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto

⁶ Lo anterior puede observar en los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros “INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN” y “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”.

⁷ Dicho artículo señala, en su parte conducente: artículo 44. Planteamientos de amicus curiae. 1. El escrito de quien desee actuar como amicus curiae podrá ser presentado al Tribunal, junto con sus anexos, a través de cualquiera de los medios establecidos en el artículo 28.1 del presente Reglamento, en el idioma de trabajo del caso, y con el nombre del autor o autores y la firma de todos ellos...

de la controversia, siempre que se presente antes de que se emita la sentencia respectiva...”

Además, en los expedientes SUP-RAP-726/2017 y SUP-REC-7/2015, entre otros, también fue admitida la intervención de los *amicus curiae* por el órgano de justicia electoral en cita. Por lo anterior, es de admitirse el *amicus curiae* presentado, en cuyo contenido, se pueden señalar las siguientes consideraciones:

- Las promoventes hacen mención a los lineamientos emitidos por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, del cual se desprende que históricamente en nuestro país se tenía la mentalidad de que las mujeres debían dedicarse exclusivamente a actividades del ámbito privado, siendo la actividad pública un espacio exclusivo para el género masculino. Por lo que era necesario alguna herramienta que permitiera transformar a nuestra sociedad y llevarla hacia la igualdad real entre géneros.
- Exponen que los avances han sido paulatinos y que en nuestra actualidad, la constitucionalización del principio de paridad ha implicado una inclusión significativa de la mujer en cargos de elección popular. Aunado a lo anterior, ha sido de gran ayuda la formación de nuevos criterios, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se establecen reglas encaminadas a materializar una igualdad real de género.
- Manifiestan que, si bien la paridad se encuentra reconocida como un principio constitucional y se han formado criterios que ayudan a su correcta aplicación, es vital contar con medidas que permitan trascender la condición histórica de discriminación que padecen las mujeres.
- Expresan que es obligación del Estado establecer medidas que permitan acelerar el alcance de la igualdad real de género, y esto no solamente es así por mandato constitucional, sino también por diversos tratados internacionales de los cuales nuestro país forma parte, como lo es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Precisan que estas medidas no contravienen lo que establece ni la Constitución Federal ni la Ley General de Partidos Políticos, toda vez de que tales ordenamientos no dictan el cómo es que la paridad se verá materializada
- Indican que una de las medidas anteriores se ve plasmada en el acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017.
- Manifiestan que el acuerdo encuentra su motivación y fundamentación al amparo de diversas legislaciones, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Señalan que los partidos políticos, al impugnar el acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017, intentan restringir la implementación de acciones afirmativas que garanticen la perspectiva de género, y que no toman en cuenta que sigue existiendo una

brecha entre hombres y mujeres, pese a la reforma constitucional, criterios jurisprudenciales y demás esfuerzos que se han realizado en favor de garantizar la perspectiva de género.

- A su vez, dicen que ante la visión que tienen los partidos políticos, es necesario que las autoridades establezcan los mecanismos para colocar a las mujeres en un estado de real igualdad, antes de tomar cualquier decisión.
- Indican que este Tribunal Estatal Electoral, debe atender a la situación histórica de desigualdad de las mujeres respecto de los hombres, con el objeto de obtener una resolución con perspectiva de género, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Enuncian que, de la suma del contenido de todas las legislaciones, así como lo contemplado por los organismos internacionales, se desprende que debe preponderar la integración efectiva de las mujeres a la vida pública como política del Estado y el debido respeto a los derechos político electorales de las mujeres, así como la implementación de medidas provisionales que permitan a cualquier autoridad lograr la correcta aplicación del principio de paridad de género.
- Hacen mención que el principio de paridad constitucional es un derecho que garantiza el principio de igualdad formal y sustantiva, que encuentra su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, párrafo primero, tercero y quinto, artículo 2 apartado A, fracciones I y II, artículo 4, artículo 41 base I, segundo párrafo y artículo 133, y que tal principio se encuentra contemplado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
- Se menciona que en la CEDAW, en su recomendación general número 23, establece que los Estados partes deben tener en cuenta que han de cumplir con sus obligaciones jurídicas con todas las mujeres mediante la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público que tengan por objeto satisfacer las necesidades específicas de la mujer a fin de lograr el pleno desarrollo de su potencial en pie de igualdad con el hombre, adoptando medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias.
- Señalan diversas convenciones, de las que se destacan la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en la que se dispone que las mujeres tienen derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en las legislaciones nacionales, en igualdad con los hombres y sin discriminación alguna. Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia de la Mujer, dispone que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de sus derechos, lo cual incluye la igualdad de acceso a las funciones públicas del país.
- Refieren a la conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, en que se estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación

de las mujeres en cargos públicos y representación política con el fin de lograr la paridad institucional.

- A su vez, solicitan que se tome en cuenta la Recomendación General 25, formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, la cual refiere que la finalidad de las medidas especiales es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de discriminación contra aquellas.
- Se advierte la mención de estándares en materia de derechos humanos e igualdad de género y del principio de paridad, los cuales no solo deben ser respetados por esta autoridad, si no por cualquier otra en el ámbito de su competencia.

CUARTO. Acto reclamado y síntesis de agravios. De acuerdo al criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”, el juzgador debe analizar de manera íntegra el ocurso presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.

De los escritos de impugnación presentados por BCS Coherente y PRS, se advierte como acto impugnado el acuerdo **CG- 0093-DICIEMBRE-2017** por el que se aprueban las modificaciones al REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, doliéndose específicamente de lo estipulado en los transitorios noveno y décimo del citado reglamento, que señalan:

Transitorios

...

Noveno. Para el proceso electoral local 2017-2018 en lo que respecta al artículo 13, del presente Reglamento en cuanto a las diputaciones por el principio de representación proporcional serán encabezadas por mujeres.

Décimo. Para el proceso electoral 2017-2018 en lo que respecta al artículo 18, inciso a del presente Reglamento la postulación impar en Ayuntamiento será encabezada por mujeres.

Cabe aclarar que los argumentos esgrimidos en el TEE-BCS-RA-01/2017 y TEE-BCS-RA-03/2017 son idénticos e interpuestos por el mismo partido actor.

En esencia, se afirma que en el acuerdo impugnado no se observan los principios de certeza y legalidad a los que están obligados las autoridades electorales, bajo los siguientes argumentos formales:

Agravios:

PRS

- I. El reglamento excede la facultad residual y de libertad de configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California Sur.
- II. La autoridad responsable impone una acción afirmativa que excede el marco constitucional y legal de esta Entidad federativa, al imponer que las listas para diputados por el principio de representación proporcional inicien con mujer, así como que el impar de los Ayuntamientos sea postulada una mujer.
- III. Que el texto constitucional no obliga al legislador local a aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de todos los cargos que integran el ayuntamiento.
- IV. Que el Consejo General, al emitir el transitorio décimo, inaplica el artículo 96 de la Ley Electoral local.
- V. Que las medidas acordadas transgreden el derecho de elección consecutiva, pues si todos los actuales alcaldes del partido solicitaran la elección consecutiva, no podría cumplirse la acción afirmativa aprobada.
- VI. Que el acuerdo impugnado no justifica la razón en concreto por la cual en el presente proceso deban aplicarse las medidas afirmativas aprobadas.
- VII. Violación al principio de certeza.
- VIII. Vulneración al principio de auto organización de los partidos políticos.

BCS Coherente

- I. Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur no es competente para reformar:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 1, 2, 7 y 21.
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1, 4 y 41.
La Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 3, 4 y 5.
La Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36.
La Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en sus artículos 79, 95 y 99.

Por lo tanto, está rebasando sus facultades.

- II. Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur se contradice en las disposiciones del artículo 13 y 18 en relación con los transitorios 9 y 10 del Reglamento aprobado.
- III. Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur está rebasando sus facultades.
- IV. Que la paridad de género no está siendo atendida por el Consejo General del Instituto Electoral de Baja California Sur.

QUINTO. Estudio de fondo.

Por razón de método, serán atendidos los agravios esgrimidos por el PRS, los cuales serán estudiados en orden diferente en que fueron plasmados en el escrito de apelación, sin que ello cause perjuicio alguno a cualquiera de los actores, puesto que serán

atendidos en su totalidad. Al respecto, cobra aplicación el criterio jurisprudencial 4/2000, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo título es “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

AGRAVIO PRIMERO

1) El Reglamento NO excede la facultad residual y de libertad de configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California Sur.

El PRS aduce medularmente que, con las modificaciones aprobadas, el reglamento excede la facultad residual y de configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California Sur. Al respecto, el **motivo disenso se declara infundado**, como se verá a continuación.

En primer lugar, es necesario **analizar la función del Instituto**, al cual le corresponde la organización de los procesos electorales⁸, contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones⁹. Al Instituto corresponde la **preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales** para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, así como de los integrantes de los ayuntamientos¹⁰.

En este sentido, **el Consejo General del Instituto cuenta con la facultad para aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y obligaciones**, así como dictar los acuerdos conducentes para hacer efectivas sus atribuciones¹¹. Lo anterior, es denominado facultad reglamentaria y consiste en la emisión de actos materialmente legislativos, pero formalmente administrativos que tengan las características propias de una norma, tales como impersonalidad, generalidad y abstracción. Sobre este tópico, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en jurisprudencia que:

Tesis: P./J. 79/2009

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones **reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas**

⁸ Artículo 41, fracción V, así como el apartado C de dicho artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Artículo 36, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; artículo 7 de la Ley Estatal Electoral del Estado de Baja California Sur, así como el artículo 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁰ Artículo 8, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

¹¹ Artículo 18, fracciones I y XXIV de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, **dos principios** subordinados: el de **reserva de ley** y el de **subordinación jerárquica a la misma**. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

Tesis anterior la cual es aplicable *mutatis mutandi* al presente caso. Al respecto, el reglamento no puede normar disposiciones que sean de competencia exclusiva del órgano legislativo, toda vez que debe respetar el **principio de reserva de ley**. De igual forma, tampoco puede modificar el contenido de la ley que reglamenta, es decir, no puede variar las hipótesis que se contienen, limitándose a desarrollar y complementar las disposiciones legales respectivas. Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia sostiene que:

Tesis: P./J. 30/2007

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los **principios de reserva de ley** y de **subordinación jerárquica**. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, **detallando sus hipótesis** y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por

consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Por ello, los reglamentos no pueden ir más allá de las disposiciones que reglamentan, toda vez que sólo determinan el “cómo” se cumplimentan los enunciados legales, los cuales contienen el quién, dónde y qué de la hipótesis normativa.

Ahora, es necesario tener presente que el Instituto no solo debe expedir reglas de operación que se ciñan a normar el desarrollo formal del proceso electoral (es decir, reglas de carácter adjetivo), toda vez que **dicho proceso tiene como fin la materialización de los derechos sustantivos contenidos en un plano de convencionalidad, así como en las leyes nacionales y locales**. Lo anterior, se observa en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, emitida por la Sala Superior del TEPJF, en su página 41, que dice:

“...la finalidad constitucional que tiene asignada el INE, debe ser comprendida en el sentido de que **el ejercicio de sus atribuciones no solamente se reduce a la implementación de las reglas y procedimientos de organización de los procesos electorales, sino que comprende un espectro más amplio, en razón de que al lado de la vertiente formal del régimen democrático, encontramos su ámbito sustantivo**, el cual se compone de un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que son, finalmente, el contenido material de todo el entramado instrumental de los procesos.

En efecto, a la par de las reglas y principios organizativos de los procesos electorales, la Constitución Federal consagra **una serie de derechos fundamentales y prerrogativas** de estructura sustantiva, lo que pone de relieve que el Derecho Electoral no supone un conjunto de normas de un mismo tipo, sino un bloque de disposiciones diversas que comparten una naturaleza jurídica, pero cuya estructura y finalidad dentro del régimen democrático es diferenciada y se encamina a salvaguardar aspectos diversos, pero que, sin embargo, se encuentran imbricados entre sí...”

Así, **los reglamentos del Instituto deben estar orientados a hacer realidad las disposiciones contenidas en la legislación** para que éstas no queden en un plano de mera formalidad y puedan, precisamente, materializarse. Por ello, el Instituto debe adoptar las medidas conducentes que tengan por fin la incidencia efectiva de los derechos contenidos en el ámbito sustantivo, tal como la paridad de género, en el desarrollo del proceso electoral **y en su resultado**.

Ahora, entre tales derechos sustantivos contenidos en la normatividad internacional, nacional y local aplicables en nuestro ámbito de validez y los cuales son necesarios para el presente análisis, se tiene que:

- Los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos¹².
- Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna¹³.
- Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna¹⁴.
- Todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁵
- Todas las personas son iguales ante la ley¹⁶.
- Las mujeres tienen el derecho de igualdad y protección ante la ley, así como el derecho de igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones¹⁷.
- Los Estados otorgarán a la mujer los mismos derechos civiles que al hombre¹⁸.
- El derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo¹⁹.
- Está prohibida toda discriminación motivada por el **género**²⁰.
- El varón y la mujer son iguales ante la ley²¹.
- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, **garantizándose las reglas de paridad de género** en las candidaturas de legisladores²².
- **La paridad de género debe garantizarse por los partidos políticos** en candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa, representación proporcional y **planillas de ayuntamientos**²³.
- Es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la **igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres** para tener acceso a cargos de elección popular²⁴.

¹² Artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ Artículo 2 de la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

¹⁴ Artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

¹⁵ Artículo 23, inciso c) del párrafo primero de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

¹⁶ Artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

¹⁷ Artículo 4, incisos f) y j) de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belem Do Para".

¹⁸ Artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer.

¹⁹ Artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.

²⁰ Artículo 1, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

²¹ Artículo 4, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como artículo 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

²² Artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Artículo 36, fracción I, párrafo segundo y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

²⁴ Artículo 7, numeral primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para **garantizar la paridad de género** en las candidaturas a legisladores federales y locales, los cuales deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros²⁵.
- Es obligación de los partidos políticos garantizar la paridad de género en candidaturas de legisladores locales²⁶.
- La declaración de principios de los partidos políticos deberá contener la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres²⁷.
- El 3% del financiamiento de los partidos políticos deberá ser anualmente destinado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres²⁸.
- **Los partidos políticos**, en la postulación de candidatos a cargos de elección popular en los Congresos de los Estados, **promoverán y garantizarán la paridad de género**²⁹.
- El Instituto debe vigilar que se cumpla con el cincuenta por ciento de candidatos (de diputados y ayuntamientos) propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto³⁰.
- El Instituto cuenta con facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad³¹.
- Tanto el Consejo Municipal como el Consejo Distrital conducente, debe vigilar que en todas las candidaturas se proponga el cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto³².
- Serán sujetos de elección consecutiva el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores del Ayuntamiento que hayan ejercido el cargo independientemente de su carácter de propietario o suplente, podrán ser en orden distinto al que fueron electos, **a efecto de garantizar el principio de paridad de género**³³.
- Es **derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres** para tener acceso a cargos de elección popular³⁴.
- Las **fórmulas para diputados**, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, **los partidos políticos deberán integrarlas por**

²⁵ Artículo 3, párrafo cuarto de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁶ Artículo 25, inciso r) de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁷ Artículo 37, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁸ Artículo 51, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁹ Artículo 232, numeral tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰ Artículo 232, numeral cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 18, fracción XXVII de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³¹ Artículo 97, primer párrafo de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³² Artículo 16, apartado B, fracción III y artículo 17, apartado B, fracción II de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³³ Artículo 53 de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³⁴ Artículo 46 de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

personas del mismo género. En el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas deberán estar integradas por **personas del mismo género**³⁵.

- Los partidos determinarán, conforme a sus Estatutos, el **procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular**, según la elección de que se trate, **debiendo garantizar la paridad de género en las candidaturas**³⁶.
- Las candidaturas a diputados y ayuntamientos deberán apegarse al principio de **paridad horizontal y vertical**, debiendo tener suplentes del mismo género. Además, **la mitad de las candidaturas deberán ser del género opuesto a la otra mitad**³⁷.
- **Los partidos políticos deben promover y garantizar la paridad de género mediante la postulación de cargos** a elección popular de diputados y ayuntamientos³⁸.
- Las listas de diputados de representación proporcional se integrarán con fórmulas del mismo género, alternándose con fórmulas de distinto género³⁹.
- En la sustitución de candidatos, debe observarse el principio de paridad de género⁴⁰.

De la normatividad analizada, **no se observa que la implementación de la paridad de género sea de competencia exclusiva del legislador.** Es decir, no existe reserva de ley alguna. Por lo contrario, el Instituto puede disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur⁴¹, **la cual contiene el derecho de igualdad sustantiva** aplicable al proceso, siempre con el objetivo de hacer realidad el contenido jurídico convencional, constitucional y legal.

Sobre este punto, se sostiene en la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-825/2016 y acumulados, en las páginas 30 y 31, lo siguiente:

“...el mandato de paridad de género en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, debe ser desarrollado, en principio, por los órganos legislativos competentes; sin embargo, **no se advierte una reserva expresa para que dichas autoridades legislativas sean quienes, de manera exclusiva, establezcan reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres** en el ejercicio de los derechos político-electorales...
... en razón de que **la normativa constitucional federal y local no delimitan en forma expresa, como atribución exclusiva del poder legislativo, la implementación –y modificación– de reglas instrumentales encaminadas a**

³⁵ Artículo 52, párrafos segundo y tercero de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³⁶ Artículo 79 de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³⁷ Artículos 95; 96, segundo y tercer párrafo; 98, primer y segundo párrafo y; 105, fracciones VIII y IX, todos ellos de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³⁸ Artículo 96, primer párrafo de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

³⁹ Artículo 99 de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

⁴⁰ Artículo 110, fracción I de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur.

⁴¹ Artículo 4, numeral primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y artículo 4, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

lograr la eficacia del principio de paridad de géneros en la postulación de planillas para integrar los ayuntamientos locales...

Lo cual es aplicable al presente caso, toda vez que **en la normatividad local tampoco existe reserva expresa del legislador para regular tal materia**. En efecto, del análisis de las disposiciones jurídicas aplicables no se encuentra precepto alguno que señale que corresponde al legislador local, de manera exclusiva, la regulación de la paridad de género en el ámbito electoral.

De igual manera, **se estima que las disposiciones normativas locales y generales son reglas esenciales para la implementación de la paridad de género, mientras que las modificaciones combatidas indican el cómo deben de llevarse a cabo, por lo que se encuentran dentro de un parámetro válido**. Por tanto, la normatividad electoral local no es trastocada en ningún punto, ya que la misma no señala el género de la candidatura del municipio impar, así como tampoco indica el género que debe encabezar las fórmulas de las listas de diputaciones de representación proporcional⁴².

Es decir, la legislación analizada indica el “qué”, entendiéndose como tal la garantía de la paridad de género, mientras que con las modificaciones aprobadas mediante el acuerdo combatido se señala “cómo” habrá de cumplirse.

Igual criterio puede observarse en la ya mencionada sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, emitida por la Sala Superior del TEPJF, en su página 62⁴³:

“...las reglas establecidas por el INE en el acuerdo combatido, no vulneran el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, cuenta habida que mientras la Ley General Electoral previene cuáles son las reglas esenciales para respetar el principio de paridad de género, el acuerdo reclamado, por una parte, reproduce tales parámetros y, por otra, **solamente dispone cómo deben componerse las fórmulas y listas, a través de una modalización para su registro por parte de los partidos políticos, sin imponer alguna obligación adicional ni desnaturalizar el principio de que se trata...”**

Por lo anterior, se concluye que el reglamento es válido y no excede la facultad residual y de configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California Sur.

AGRAVIO SEGUNDO

2) El Instituto, al implementar la acción afirmativa, NO excede el marco constitucional y legal del Estado, sino que es coherente con la normatividad convencional y nacional aplicable.

⁴² Más adelante se analizará la justificación de la medida adoptada.

⁴³ En dicho asunto, las medidas implementadas por el INE para garantizar la paridad de género fueron confirmadas por la Sala Superior, consistentes en que las listas de senadurías por el principio de representación proporcional deberán ser encabezadas por mujeres; al menos dos listas de diputaciones por el principio de representación proporcional deberán estar encabezadas por fórmulas del mismo género; para las senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse la paridad vertical y horizontal; la primera fórmula que integre la lista de candidaturas por cada Estado deberá ser de género distinto a la segunda, y; del total de las listas de los Estados, la mitad deberá ser encabezada por mujeres y la otra mitad por hombres.

El apelante argumenta que la autoridad responsable impone una acción afirmativa que excede el marco constitucional y legal de esta entidad federativa, al imponer que las listas para diputaciones por el principio de representación proporcional inicien con el género femenino, así como que el impar de los ayuntamientos sea postulada una mujer, lo cual es **infundado**.

En primer lugar, es necesario hacer un breve análisis histórico de la situación del género femenino en el ámbito nacional y estatal, para así poder tener una visión más clara de la participación efectiva de la mujer en el ejercicio de los derechos político electorales y así **poder juzgar con perspectiva de género**. Al respecto, cobra aplicabilidad la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis: P. XX/2015 (10a.)

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, exige que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género, que constituye un método que **pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género**, es decir, implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. De ahí que **los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género**, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, toda vez que el Estado debe velar por que en toda controversia jurisdiccional, donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. Así, **la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general**, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas, por lo que el juzgador debe determinar la operabilidad del derecho conforme a los preceptos fundamentales consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia; por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, **el juzgador debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres**, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y barreras culturales y lingüísticas.

Así, en el año 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género⁴⁴. Desde entonces, ha dictado una serie de criterios que describen el porqué y cómo los operadores jurídicos, al emitir sus resoluciones, deben tomar en consideración el juzgar con perspectiva de género y atender puntualmente los derechos de las mujeres. Diversas sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecieron como medida de reparación que los Estados parte capaciten a sus juzgadores en materia de género.

⁴⁴ Visible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/PROTOCOLO_PARA_JUZGAR-CON_PERSPECTIVA_DE_GENERO.pdf

En ese sentido, en el año 2014 tuvo lugar la reforma constitucional en materia de derechos político electorales, donde el tema sobre género despuntó significativamente al considerar como uno de sus principios constitucionales la paridad de género para el acceso de las mujeres a puestos de elección popular. De tal suerte que, en esta nueva etapa, los juzgadores se encuentran obligados a respetar y velar por el principio de paridad como máxima constitucional.

Bajo esa tesitura, **el principio de paridad exige a los operadores jurídicos que juzguen considerando las características de los géneros**, puesto que como ya se dijo, es una obligación convencional, pudiéndose destacar en los documentos y disposiciones siguientes:

a) Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer

Artículo 1. Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

b) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Artículo I Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

c) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Artículo 1 A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2 Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

...

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

Artículo 3 Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la

mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 7 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

d) Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer

Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

e) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

...

- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

...

- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros

Tomando en consideración lo prescripto por los anteriores instrumentos internacionales, es que el **Estado mexicano se encuentra obligado a tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar y promover los derechos de la mujer.**

Ahora bien, como ha quedado establecido, el Poder Judicial de la Federación, como parte de sus atribuciones y en atención a la obligación adquirida de formar y capacitar a los juzgadores en este tema, ha emitido una serie de criterios que contienen como fundamento la perspectiva de género a la hora de impartir justicia. En consecuencia, se pueden encontrar tesis emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por el máximo Tribunal en materia Electoral, cuyo contenido tiene como fin establecer las directrices aplicables a la hora de ejercer jurisdicción en los diferentes asuntos jurídicos que se presentan.

En ese contexto, es que **todos los juzgadores mexicanos se encuentran obligados a cumplir con la encomienda asignada a nuestro país para que en los casos donde se encuentren involucrados ciertos grupos vulnerables, como lo han sido las mujeres históricamente, se dé un tratamiento especial a fin de que se garanticen sus derechos humanos**, en el caso la igualdad de oportunidades para ejercer efectivamente sus derechos político electorales. Dejar de lado este imperativo conllevaría a seguir perpetuando la discriminación histórica de la cual este género ha sido parte.

En ese sentido, la afirmación de que lo anterior conlleva a la vulneración de derechos de otros grupos no es válida, sino que, en realidad, se trata de tomar medidas de carácter necesario para garantizar que todas las personas inmiscuidas se encuentren en igualdad de condiciones, para que de manera efectiva y material se tenga acceso al goce de los derechos humanos, respetándose así cabalmente el principio de igualdad, así como el de paridad de género.

Así las cosas, **este Tribunal Electoral se hace partícipe y consciente del escenario fáctico en que se encuentra el género femenino en Baja California Sur en materia de derechos político electorales**, así como el contexto histórico en que se ha ubicado y es con base en estas consideraciones que se emite la presente resolución, aunado a que se comparte lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo texto es el siguiente:

"...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz."

2.1 Análisis histórico de la participación política del género femenino.

Durante décadas, los géneros femenino y masculino han tenido un desenvolvimiento desigual en la vida social, política, cultural, educativa y económica. En cuanto a la materia político-electoral, el género femenino ha sufrido una exclusión histórica y de mayor desventaja en el goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La evolución del reconocimiento y efectividad del goce de los derechos políticos al género femenino ha crecido paulatinamente y, bajo la realidad del contexto histórico, ello es resultado de una lucha constante por tener injerencia en la vida política del país.

En México, el primer indicio trascendente en la vida política fue en 1953 con el reconocimiento del voto al género femenino, sin embargo, ello fue luego de casi 40 años después del reconocimiento de México como una república democrática.

Posteriormente, este reconocimiento inició su progresión con la implementación de "cuotas de género" que estableciera el poder legislativo, es decir, hubo la necesidad de hacer reformas que pudieran abrir paso al género femenino en la materia político-electoral, lo que pone de manifiesto que este género seguía con un rezago de sus

derechos, prevaleciendo el género masculino por la visión que imperaba en la época, siendo necesario el establecimiento de medidas legales que permitieran el revertir dicha situación.

En 1993, se realiza la primera reforma de cuota de género en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en ella se introduce una cuota solamente indicativa, es decir, solo se sugería a los partidos políticos promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996, se llevó a cabo una pequeña modificación de la cuota, que empezaba a tomar fuerza en favor de las mujeres dentro de la vida política del país y se estableció que los partidos políticos no debían postular más del 70% de candidatos de un mismo género, lo que implícitamente acarrearía que el 30% sería para mujeres, de acuerdo a la visión social del momento.

Dentro de la reforma del 2002, la cuota permaneció en el umbral del 70%-30%, sin embargo, lo trascendente fue el establecimiento de la obligatoriedad de la cuota, al incluir en el código procedimental la posibilidad de la negativa de registro ante el incumplimiento de la cuota de género.

La reforma del 2008 elevó el umbral de la cuota en un 40%-60%, sin embargo, se mantuvo la cláusula de excepción que permitía a los partidos políticos evitar el cumplimiento de la cuota en las candidaturas seleccionadas mediante procesos democráticos internos.

Lo anterior, evidencia que la injerencia en los asuntos políticos del país del género femenino no es fruto de una inclusión natural, sino de una serie de disposiciones legislativas que han llevado a los partidos políticos, así como a las diversas autoridades electorales, a impulsar la participación política de las mujeres.

El tan necesario reconocimiento de igualdad de los géneros en la vida política dio un gran avance con la reforma constitucional en la materia del 2014, en la que se integró al artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la carta magna, la obligación de todos los partidos políticos de garantizar la paridad en las candidaturas a cargos de elección popular.

Sin embargo y en la realidad, la mera existencia de una norma legal no basta ni hace efectiva la participación del género femenino, ni con la misma se logra alcanzar el fin buscado, que es la participación política efectiva y sustantiva de la mujer, además del goce y ejercicio de sus derechos político electorales en igualdad de circunstancias que el hombre. Ello se evidencia en el hecho de que en la historia de nuestro país, siete gobernadoras han ocupado el cargo y actualmente solo una mujer lo detenta.

2.2 Contexto histórico en Baja California Sur.

Bajo el contexto histórico de desigualdad de los géneros, al igual que en el resto del país, en el Estado de Baja California Sur ha sido real y notoria la diferencia de participación, de acceso y desempeño de los cargos públicos del género femenino.

De las catorce integraciones que ha tenido el Congreso local, a lo largo de 42 años, 187 hombres han ocupado el cargo de diputado dentro del órgano en cita, en tanto solo 48 mujeres han ocupado una curul.

Tabla: Integraciones del Congreso del Estado de Baja California Sur⁴⁵

	Legislatura	Número de diputados que la integran	Hombres	Mujeres
I	1975-1978	8	7	1
II	1978-1981	8	7	1
III	1981-1984	10	9	1
IV	1984-1987	13	12	1
V	1987-1990	15	14	1
VI	1990-1993	18	17	1
VII	1993-1996	16	15	1
VIII	1996-1999	20	18	2
IX	1999-2002	21	17	4
X	2002-2005	21	16	5
XI	2005-2008	21	14	7
XII	2008-2011	21	16	6
XIII	2011-2015	21	14	7
XIV	2015-2018	21	11	10
Total			187	48

Desde la primera Legislatura del Estado hasta la séptima, solo 1 mujer ocupó diputación en cada integración del Congreso, en tanto los hombres ocuparon de 7 hasta 18 curules por integración, de ahí que resulta evidente el poco, casi nulo, acceso de las mujeres en la política del Estado.

Paulatinamente y derivado de las reformas en materia de igualdad de género, las mujeres empezaron a tener un poco más participación y desempeño en diputaciones en el Congreso Estatal, sin embargo, de ninguna manera eran comparables a las curules que ocuparon los hombres, pues seguían duplicando e incluso triplicando en algunas Legislaturas, la representación en el Congreso.

En el año 2015, se observa una integración más equitativa, sin embargo, ello se debe a la reforma Constitucional federal del 2014, a las acciones afirmativas impuestas en

⁴⁵Información consultable en la página oficial del Congreso local www.cbcs.gob.mx/index.php/integrantes-de-las-legislaturas

materia de paridad y a las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales, es decir, se debe a la obediencia de una **implementación de medidas en los diferentes ámbitos de gobierno.**

Por lo que hace al cargo de la presidencia municipal de los diversos Ayuntamientos que conforman el Estado de Baja California Sur (La Paz, Los Cabos, Comondú, Loreto y Mulegé) de acuerdo al contexto histórico, se encuentra la misma situación de rezago del género femenino, ya que del año 1972 al 2015 solo 5 mujeres han accedido a dicho cargo, en tanto 60 hombres han fungido como presidentes municipales.

Al respecto, se tiene la siguiente tabla:

PERIODO	PRESIDENTES MUNICIPALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.					H	M
	LA PAZ ⁴⁶	LOS CABOS ⁴⁷	COMONDÚ ⁴⁸	LORETO ⁴⁹	MULEGÉ ⁵⁰		
1972	Alfonso González Ojeda.		Ricardo Santos.		Juventino Hernández Rubio.	3	0
1974	Jorge Santana González.		Daniel Moska Masaki.		Sergio Aguilar Rodríguez.	3	0
1977	Francisco Cardoza Macías.		Eligio Soto López.		Mario Vargas Aguilar.	3	0
1980	Matías Amador Moyrón.	1981- Héctor Palacios Ceseña	1981- Alfredo Polanco Holgui (conclusión de cargo).		Ma. Luisa Salcedo de B.	3	1
1983	Enrique Valerio Ortega Romero.	1984- Francisco Palacios Ceseña	1984- Gabriel Renero Lara (conclusión de cargo).		Marco A. Orozco Avilés.	4	0
1987	José Carlos Cota Osuna.	León Cota Collins	Luis Farías Tuchmann.		Raúl Rouzaud Osuna.	4	0
1990	Antonio Wilson González.	Manuel Salvador Castro Castro.	Ricardo Covarrubias Villaseñor.		1989- Jesús Murillo Aguilar (conclusión de cargo).	4	0
1993	Adán Enrique Ruffo Velarde.	Miguel Ángel Olachea Palacios.	Alfredo Martínez Córdova.	Alfredo García Green.	Alberto Flores Yee.	5	0
1996	Leonel Efraín Cota Montañó.	Miguel Antonio Olachea Carrillo.	Ricardo Garza Espíritu.	Ramón Davis Drew.	José Manuel Rojas Aguilar.	5	0

⁴⁶ <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM03bajacaliforniasur/municipios/03003a.html>
⁴⁷ <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM03bajacaliforniasur/municipios/03008a.html>
⁴⁸ <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM03bajacaliforniasur/municipios/03001a.html>
⁴⁹ <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM03bajacaliforniasur/municipios/03009a.html>
⁵⁰ <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM03bajacaliforniasur/municipios/03002a.html>

1999	Alfredo Porras Domínguez.	Narciso Agúndez Montaña.	Francisco Javier Obregón.	Antonio Verdugo Davis.	Enrique Garayzar Asiain.	5	0
2002	Víctor Manuel Guluarte Castro.	Ulises Omar Ceseña Montaña.	Javier Gallo Reyna.	Homero Davis Castro.	Marco Antonio Núñez Rosas.	5	0
2005	Víctor Manuel Castro Cosío.	Luis Armando Díaz.	Marcos Covarrubias Villaseñor.	Rodolfo Davis Osuna.	Pedro Graciano Osuna López.	5	0
2008	Rosa Delia Cota Montaña.	Oscar rene Núñez Cosío.	Joel Villegas Ibarra.	Yuan Yee Cunnighan.	José Manuel Murillo Peralta.	4	1
2011	Esthela de Jesús Ponce Beltrán.	José Antonio Álvarez Montaña.	Venustiano Pérez Sánchez.	Jorge Alberto Avilés Pérez.	Guillermo Santillán Meza.	4	1
2015	Armando Martínez Vega.	Arturo de la rosa Escalante.	Francisco Pelayo Covarrubias	Arely Arce Peralta.	Cecilia López González.	3	2
TOTAL						60	5

De la tabla anterior, se advierte que apenas en el año 2015 se obtuvieron dos presidencias municipales simultáneas encabezadas por mujeres, lo cual es contrastante en relación a la cantidad de hombres que han ocupado el cargo.

En esa lógica, aun no se puede hablar de una igualdad sustantiva en el ejercicio de cargos de elección popular por parte del género femenino, sino de una transición que debe seguir su cauce hasta lograr que de manera natural se logre la igualdad de participación y desempeño en los cargos públicos de los géneros, eliminándose todo tipo de obstáculos estructurales.

No está de más hacer referencia a los datos contenidos de foja 8 a la 11 y de foja 13 y 14 del acuerdo recurrido, en donde se indican otros datos estadísticos que permiten fortalecer lo anterior.

Todo lo anterior, **permite concluir que el género femenino ha sido históricamente relegado en la participación efectiva en el ejercicio del poder, debido a una discriminación estructural en la sociedad y a la asignación de roles de género.**

2.3 Sobre la igualdad sustantiva.

El derecho a la igualdad consiste en que la norma jurídica no contemple distinciones arbitrarias, tratando igual a todos aquellos quienes se encuentren en la misma hipótesis legal. No obstante y de acuerdo a la realidad social, existen grupos vulnerables a quienes no se les puede tratar en la misma condición que al resto de la sociedad, puesto que de hacerlo, se le estaría perjudicando aún más en su situación de hecho. Por ello, debe tratarse a las personas de acuerdo a las circunstancias reales de su contexto.

Lo anterior, ha dado pie a la bifurcación conceptual entre la igualdad jurídica y la igualdad sustantiva. Al respecto, se tienen los siguientes criterios jurisprudenciales emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis: 1a./J. 126/2017 (10a.)

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) **la igualdad formal o de derecho**; y, 2) **la igualdad sustantiva o de hecho**. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (**igualdad sustantiva o de hecho**) **radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.** Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, **la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho**, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.)

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como **igualdad en sentido formal o de derecho**). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente

sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que **el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole** que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Sobre el tópico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015** y acumuladas, sostuvo que:

“...La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquéllas que se consideren discriminatorias; **la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.**

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón *prima facie* que puede ser desplazada por otras razones opuestas...”

Así, no puede afirmarse válidamente que con la inclusión del derecho de igualdad en una norma jurídica, éste se patentice en el plano de la realidad, siendo necesario el análisis de cada caso concreto para saber si la persona la cual se encuentra en la hipótesis normativa pertenece a un grupo vulnerable que ha sufrido un trato discriminatorio estructural e histórico.

Por ello, se prevé la posibilidad de otorgar un trato diferente a las personas que no comparten las mismas oportunidades que los demás, siempre y cuando dicho trato sea justificado y tenga como fin corregir una situación de desventaja del grupo vulnerable.

En este sentido, el derecho humano a la igualdad sustantiva sirve como manto protector para aquellos grupos vulnerables, históricamente relegados en la sociedad, permitiéndoles ponerse en igualdad de oportunidades que el resto de las personas, removiéndose las barreras sociales, económicas, políticas y culturales, entre otras, que obstaculicen el pleno goce efectivo de los derechos, como se verá a continuación

2.4 Deber de las autoridades estatales de garantizar una igualdad sustantiva de géneros.

Al respecto, **todas las autoridades del Estado** en su función rectora, **incluyendo al Instituto**, deben respetar, proteger, **garantizar** y promover **los derechos humanos**⁵¹, **incluido el derecho de la igualdad sustantiva** entre la mujer y el hombre, alcanzable mediante la paridad de género. De igual manera, es función del Estado proveer **el desenvolvimiento de todas las facultades de sus habitantes** y promover en todo, a que disfruten sin excepción **de igualdad de oportunidades**⁵², siendo finalidad del Estado **promover la participación de todos los ciudadanos** en los procesos que norman la vida pública y económica de la comunidad⁵³.

Se entiende por **garantizar**, la obligación que tiene el Estado de accionar las diferentes instancias de gobierno con el fin de proporcionar todos los elementos necesarios para que las personas puedan gozar de los derechos humanos. Dicho goce debe ser efectivo, material, y no solamente normativo, puesto que la sola inclusión de un derecho en un cuerpo legal no asegura su disfrute. Sobre el tópico, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, en la sentencia dictada 29 de julio de 1988 (fondo), en los párrafos 166 y 167, establece que:

“...166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de **"garantizar"** el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. **Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.** Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

167. La **obligación de garantizar** el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos **no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos...**”

Además y en razón **de la premisa de la exclusión histórica que ha sufrido la mujer en el contexto político** ya analizada, se tiene como mandato convencional el deber del **Estado de tomar en todas las esferas**, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, **todas las medidas apropiadas**, incluso de carácter legislativo, **para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer**, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre⁵⁴. Además, **existe la obligación de modificar**

⁵¹ Artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 7, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁵² Artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁵³ Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁵⁴ Artículo 3 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres⁵⁵, debiéndose tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, **garantizando**, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y **ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas**⁵⁶.

Cabe agregar que el Estado, por disposición expresa de la ley, está obligado a implementar una política nacional para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres⁵⁷, **fomentando** la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres⁵⁸ y **la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos**⁵⁹.

2.5 Sobre la acción afirmativa como medio para garantizar la igualdad sustantiva.

Una de las formas de garantizar la igualdad sustantiva, es por medio de la implementación de medidas temporales que reviertan situaciones sociales que perjudican a un determinado grupo. De acuerdo a lo que ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las acciones afirmativas son medidas compensatorias que se establecen en favor de grupos que se encuentran en desventaja, que tienen como finalidad, precisamente revertir escenarios de desigualdad histórica, buscando una solución que ponga al grupo en situación de desventaja en el goce y ejercicio de sus derechos de manera efectiva y sustancial, es decir, ejerciéndolos en el plano de la realidad. Sobre el tema, el órgano máximo de justicia en materia electoral ha establecido que:

Jurisprudencia 30/2014

ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que **las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos**

⁵⁵ Artículo 5, inciso a) de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

⁵⁶ Artículo 7, inciso a) de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

⁵⁷ Artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁵⁸ Artículo 17, párrafo segundo, fracción III de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁵⁹ Artículo 34, fracción V de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

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. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Lo anterior es así, puesto que la sola contemplación de la prerrogativa no la hace realidad, por ello, deviene necesaria el establecimiento de acciones que corrijan la situación a la que el conglomerado social vulnerable se enfrenta.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia del expediente SUP-REC-97/2015, en la página 72 sostiene que:

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 35/2014**, afirma que para el debido cumplimiento del párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁰:

“...es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer...”

Y en similar criterio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe denominado *“El camino hacia una democracia sustantiva la participación política de las mujeres en las Américas”*, en su párrafo 176, indica que:

“...Las recomendaciones contenidas en este informe **están encaminadas al diseño de intervenciones y medidas estatales para garantizar la igualdad real y sustantiva en la participación y representación política de las mujeres**. En primer lugar, las recomendaciones se enfocan en que **los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres participen y sean representadas en todas las esferas de la política en condiciones de igualdad**. Por ello, las recomendaciones exhortan a los Estados a) a crear las **condiciones necesarias para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso a los puestos** de toma de decisión y a participar en la esfera pública de sus países, b) a que los Estados cuenten con las estadísticas necesarias para poder adoptar la legislación y políticas públicas pertinentes y necesarias; y c) a que los Estados desarrollen estrategias para implementar de forma adecuada las medidas que ya hayan

⁶⁰ Dicho artículo establece, en su parte conducente, que “artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

adoptado para promover la igualdad sustantiva de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno, como las leyes de cuotas...”

Con lo anterior, se hace patente la obligación de las autoridades de **garantizar** los derechos humanos, promoviendo la **implementación de acciones afirmativas para lograr una igualdad sustantiva** en el acceso al poder de las mujeres, puesto que la igualdad entre la mujer y el hombre no se materializa simplemente con la adopción de una norma que así lo indique, sino que es necesario llevarlo al plano de la realidad, aplicando medidas que **efectivamente tengan efectos en la concretización de tales postulados normativos**.

Refuerza lo anterior, la siguiente tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis: 1a. XLII/2014 (10a.)

IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA. La igualdad sustantiva, cuyo objetivo consiste en la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población, tiene sustento normativo tanto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos preceptos de tratados internacionales ratificados por México que regulan la aplicación del principio de igualdad jurídica. El artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que **los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluido el de igualdad**, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que los Estados parte del tratado se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido **el principio de igualdad, lo cual implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos**. Adicionalmente, estos lineamientos generales sobre la necesidad de adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos se ven complementados por tratados internacionales cuya materia es específica. Por ejemplo, **por lo que hace a las mujeres como grupo social sujeto a vulnerabilidad**, destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En ambos tratados se prohíbe la discriminación contra la mujer y se mandata expresamente **que los Estados deberán tomar todas las acciones apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno y libre ejercicio de los derechos de la mujer, tales como llevar a cabo las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer y establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad por conducto de los tribunales nacionales y de otras instituciones públicas**.

Incluso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dicho que:

Jurisprudencia 43/2014

ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.- De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y

3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y **justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.**

Tales acciones, **deben ser implementadas por todas las autoridades, incluyendo la administrativa, como el Instituto, quien está obligado por la normatividad convencional y nacional a velar por los derechos contenidos en los instrumentos respectivos y por la concretización de la igualdad sustantiva.**

En efecto, el Instituto no solamente cuenta con la facultad de regular el proceso electoral de manera adjetiva a través de la emisión de reglas, sino que debe tomar todas las medidas conducentes para lograr la efectividad de los derechos sustantivos contenidos en la norma, **implementando acciones afirmativas.** Estimar que el Instituto no cuenta con la facultad de establecer acciones afirmativas, equivaldría a crear obstáculos competenciales y formales que impedirían el establecimiento de las medidas que tengan como fin el goce efectivo de los derechos humanos.

No está de más aclarar que la adopción de acciones afirmativas debe ser acorde con el derecho sustantivo implementado por el legislador. En el presente caso, ya fueron observados los diversos postulados normativos tendientes a alcanzar la igualdad material entre la mujer y el hombre, con los que resulta palpable la intención del legislador de materializar el derecho mencionado, además de la obligación internacional y nacional que se tiene de **garantizar** la paridad de género en el acceso efectivo a cargos de elección popular para la mujer.

Al respecto, se tiene que la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, SUP-REC-825/2016 y acumulado, página 61:

“...se considera apegado a derecho lo considerado por la Sala Regional Xalapa, puesto que cuando el cumplimiento de la paridad entre los géneros es una obligación que recae únicamente en el ámbito de los partidos políticos, **ello no implica que no sea necesaria la implementación de medidas adicionales por parte de la autoridad electoral a efecto de garantizar plenamente su vigencia...**”

En la sentencia SM-JRC-48/2017, en relación a la facultad del órgano de dirección superior en materia electoral de emitir acciones afirmativas, en el segundo párrafo de la página 09, se sostiene que:

“...con independencia de las **acciones afirmativas** que se contemplen en la legislación vigente, **el Consejo Local no solo está facultado sino incluso obligado a implementar todas las medidas que estén a su alcance,** dentro del

ámbito de su competencia, **para perseguir la igualdad material en el ejercicio de los derechos político-electorales entre hombres y mujeres...**"

En igual sentido, en la ya citada sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-825/2016 y acumulados, en su página 31 y 32, se estatuye que:

"...la Sala Superior considera que el Consejo General del OPLEV, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, tiene facultades para establecer los lineamientos generales que estime necesarios para instrumentar el principio de paridad de género y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legislativas que contemplen las reglas específicas en esta materia...

...es innegable que el OPLEV debe de garantizar la paridad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular y, en correlación a ello, cerciorarse de que los partidos políticos se ajusten a las disposiciones previstas para ese efecto, su facultad reglamentaria puede desplegarse para establecer los lineamientos generales que aseguren la satisfacción del principio de paridad de género en la postulación de cargos de elección, así como aquellos que procuren el cumplimiento de las normas legislativas en la materia..."

Ello se fortalece con lo sustentando en las páginas 65 y 74 respectivamente, de la sentencia SUP-RAP-726/2017, emitida por la Sala Superior del TEPJF:

"...esta Sala Superior estima que el INE está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.

En el caso de los derechos de paridad de género y pluriculturalismo, en realidad, lo que el INE implementó son medidas tendientes a fortalecer la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad jurídica de mujeres..."

"...es posible concluir que a fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular..."

Sin que pase desapercibida la sentencia SX-JRC-19/2017 y acumulada, la cual establece, en sus páginas 21 y 39 respectivamente, que:

"...se coincide en que corresponde de manera preponderante a la autoridad administrativa generar acciones afirmativas a través del ejercicio de la facultad reglamentaria, las cuales están legitimadas por los principios, valores y derechos humanos constitucionalmente reconocidos..."⁶¹

"...la sola previsión de derechos es insuficiente para garantizar el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular en un plano de igualdad entre las

⁶¹ Se aclara que, en la sentencia citada, se analiza una aplicación implícita de un precepto legal por parte del OPLE responsable, lo cual no acontece en el presente caso, como será analizado más adelante.

mujeres y los hombres, por lo que además **es necesario el establecimiento de mecanismos o medidas que la garanticen sustancial o estructuralmente para que sea una realidad, tomando en cuenta el contexto histórico y las diferencias existentes entre la mujer y el hombre...**"

Aparte, si bien los partidos políticos están tanto facultados como obligados a velar por la paridad de género en sus candidaturas, ello es revisable por el Instituto y no egresa de su esfera de competencia, pues éste es el máximo órgano conductor del proceso electoral, encargado de vigilar y hacer realidad el cumplimiento de las diversas normas, tanto nacionales como internacionales.

Cabe agregar que el Instituto tiene diversos fines, siendo uno de los más importantes **el contribuir a la vida democrática, fortaleciendo la democracia en el Estado**⁶², sin pasar por alto el deber de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales⁶³. Una manera de alcanzar dicho fin es precisamente mediante la materialización de la igualdad sustantiva en el acceso al poder. Por ende, **las acciones afirmativas tendientes a lograr la igualdad sustantiva son acordes con los fines del Instituto, toda vez que fortalecen la vida democrática del Estado.**

Al respecto, se tiene la Declaración de Atenas de 1992, en donde se indicó que un sistema democrático debe asegurar una participación igual de sus ciudadanos y ciudadanas en la vida pública y política, haciéndose hincapié en la necesidad de igualar la participación de las mujeres y de los hombres en la toma de las decisiones públicas y políticas. Además, se manifestó que la igualdad exige la paridad en la representación.

A partir de tal documento, se tiene que los Estados, para llegar a dicha democracia, han de valerse de todas las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias, tomando en cuenta el hecho de que la sociedad está compuesta por hombres y mujeres, por lo que ambos géneros deben tener representación efectiva en la vida política del país para la toma de decisiones, hablándose entonces de una democracia paritaria.

Ello, porque socialmente es necesario que **ambos géneros** se encuentren igualmente representados para que sean partícipes de la toma de decisiones de la vida pública del país. A mayor abundamiento, sirve de apoyo el fragmento siguiente:

"...En este sentido, incorporar la idea de la democracia paritaria es importante debido a dos consideraciones que permiten dar pasos para avanzar en el camino a la igualdad:

- a) Por una cuestión estrictamente estadística: todos sabemos que las mujeres constituyen alrededor de la mitad de los ciudadanos de un país. En nuestras sociedades plurales y diversas, las mujeres forman parte de la mitad de las inteligencias y de las capacidades de la humanidad.
- b) La introducción de la democracia paritaria en un país no indica necesariamente construir una representación especial por razón de género, lo cual no implica ningún tipo de división del concepto constitucional de representación... a la hora de establecer la representación, tanto los ciudadanos como las ciudadanas constituyen la mitad hombres y la mitad mujeres en una sociedad, de modo que

⁶² Artículo 8, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

⁶³ Artículo 8, fracción V de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

el interés o la representación debe tener una composición similar a la de la sociedad...

Estas dos consideraciones son respuestas que nos permiten ver la importancia de la representación y, a la vez, valorar por qué es tan importante limitar, en el caso de los partidos políticos, la libertad de elegir a cualquier persona..."⁶⁴

Así, el concepto tradicional de democracia ha cambiado, pues a partir del impulso y protección que internacionalmente han tenido la igualdad sustantiva se ha transformado la concepción tradicional de la democracia. Por ello, el nuevo concepto democrático no puede ser excluido de la forma de organización del Estado. Ello, redundando en que es necesario tener una forma de gobierno incluyente y libre de discriminación, que garantice que ambos géneros encuentren representación efectiva en la función pública.

Por estas razones, un Estado cuya forma de gobierno se encuentra estructurada con base en la paridad de género, tendrá como resultado un fortalecimiento de la democracia representativa, y asimismo, ayudará a un desarrollo humano en el país e impulsará el progreso de los derechos humanos⁶⁵.

Por ello, si el Instituto tiene como fin **el contribuir a la vida democrática, fortaleciendo la democracia en el Estado, es innegable que ello se logra a través de medidas que garanticen el acceso al poder público, en igualdad de condiciones y de manera sustantiva.**

2.6 Acción afirmativa como medida para la efectividad de la participación y acceso a cargos de elección popular del género femenino.

Derivado de la situación de desventaja histórica en la que se ha desarrollado el género femenino en el ejercicio de sus derechos político electorales, resulta que la acción afirmativa ahora estudiada e implementada por el Instituto, es idónea para revertir ese escenario de desigualdad y coadyuvar en la transición de la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre.

Las acciones afirmativas implementadas por el Instituto buscan una solución para garantizar, no solo las postulaciones del género femenino en igualdad de circunstancias que los hombres, sino también para lograr su acceso sustancial en los cargos de elección popular a diputados y ayuntamientos, derivado del rezago histórico que han tenido en el ejercicio de este derecho. Dichas medidas son:

⁶⁴Satín del Río, Leticia. *En el Camino de la Democracia Paritaria. Perspectivas y Paradojas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Intervención presentada en el evento "Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 18 al 21 de octubre; mesa plenaria sobre Derechos políticos, construcción de ciudadanía y género. Visible en el vínculo <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/26.pdf>

⁶⁵ Beatriz Llanos, Marta Martínez, Blanca Olivares Peña, Eva Samqui (2016). *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Comisión Interamericana de Mujeres (Organización de los Estados Americanos). Visible en el vínculo http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/DEMOCRACIA-PARITARIA_impr.pdf

- Que las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional que postule cada partido sean encabezadas por mujeres.
- Que la planilla de ayuntamiento del municipio impar del Estado de Baja California Sur (integrado por 5 municipios) sea encabezada por el género femenino.

Así, resulta razonable y objetivo velar por la efectividad del derecho a desempeñar un cargo de elección popular en favor del género femenino, pues como se desglosó en los antecedentes históricos de la participación política de la mujer, dicho grupo tiene una posición de desventaja histórica en la sociedad y por ende, le son aplicables las acciones afirmativas. Además, el avance y logro de que el género femenino ocupe cargos de elección popular, no se debe a la voluntad de los partidos políticos, sino a la reformas legislativas, acciones afirmativas y precedentes jurisdiccionales que han hecho patente tal obligación, por lo que resulta necesario seguir en dicha tónica y velar por el avance de la igualdad femenina.

Con dicha medida, **se asegura una mayor probabilidad de éxito en la ostentación de un cargo de elección popular por parte del género femenino, garantizándose así un paso hacia adelante para el logro de la igualdad sustantiva**, lo cual es acorde al estándar internacional y nacional antes analizado, en especial con el contenido del artículo 5, inciso a) de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)⁶⁶.

Al respecto, se estima que con la acción afirmativa adoptada, se eliminan los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres, lo cual es acorde a las obligaciones de nuestra normatividad nacional⁶⁷, además de impulsarse la participación equitativa de la mujer en un alto cargo público, como lo es la presidencia municipal de un ayuntamiento⁶⁸. Lo anterior, no suprime los demás derechos inmiscuidos, toda vez que ninguna prerrogativa ha sido eliminada ni dejado de ser efectiva.

De ninguna manera puede estimarse que la medida adoptada sea excesiva, toda vez que su objetivo es hacer patente la igualdad sustantiva en razón de género. Además, la medida analizada de ninguna manera es discriminatoria, porque su objetivo es revertir la desigualdad estructural, de acuerdo a la siguiente jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 3/2015

ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo quinto, 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

⁶⁶ Artículo 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres...

⁶⁷ Artículo 41 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁶⁸ Artículo 34, fracción V de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los Casos Castañeda Gutman Vs. México, y De las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana; se advierte que **las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias** siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán. Es por ello que **las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias**, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado.

Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 35/2014** y acumuladas, determinó como válidas el contenido del artículo 24, fracción II⁶⁹ y del artículo 40, fracción IV⁷⁰ del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, los cuales indican que las listas de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional deberán ser encabezadas por mujeres, asentando textualmente que:

“...Como puede advertirse, los referidos preceptos establecen distinciones aplicables a iguales sujetos de la norma que se encuentran en iguales supuestos normativos: **la integración de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, y de las planillas de candidatos a regidurías por el principio de representación proporcional, en las que la mayoría deberá corresponder al género femenino y ser encabezada invariablemente por una persona de dicho género.**

De lo anterior se desprende que **la finalidad de la medida es cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia política**, protegido por los artículos 1º, último párrafo y cuarto primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consonancia con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos referidas en el apartado anterior.

Así, **el legislador local persigue un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, como lo es el principio de paridad, y la justificación para la introducción de esta medida en concreto se encuentra en la discriminación estructural que en materia político electoral ha sufrido la mujer...**

Las acciones afirmativas **consistentes en preferir a las mujeres en casos de integración impar, si bien implican un trato diferente a los candidatos del género masculino, no constituyen un trato arbitrario ya que se encuentra justificado constitucionalmente** pues tiene una finalidad acorde con los

⁶⁹ Artículo 24. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo que se denomina Congreso del Estado, que se instalará conforme a lo dispuesto en la Constitución Particular. Se integrará de la siguiente manera: ... II Dieciséis Diputados, electos según el principio de representación proporcional, por el sistema de listas plurinominales integradas por hasta Cuatro candidatos propietarios y sus respectivos suplentes por partido político o coalición. En cada circunscripción plurinomial a que se refiere este Código, las listas de candidatos a Diputados por este principio, **deberán encabezarse invariablemente por una persona del género femenino.**

⁷⁰ Artículo 40. Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente: ... IV... En todos los casos, para la asignación de regidores de representación proporcional, las listas que se presenten ante el Instituto deberán garantizar la paridad entre los dos géneros; en el supuesto de que el número de regidurías asignadas por este principio sea impar, la mayoría **deberá corresponder al género femenino y ser encabezada invariablemente por una persona de dicho género.**

principios de un Estado democrático de Derecho y es adecuado para alcanzar el fin...”

Criterio completamente aplicable al presente caso, *mutatis mutandi*, toda vez que en el Estado también existe una relegación del género femenino, como ha quedado demostrado con anterioridad y también son aplicadas medidas similares para revertir tal situación. Incluso, **existe identidad de la medida en relación a que las diputaciones por el principio de representación proporcional deberán ser encabezadas por el género femenino y ello fue validado por el máximo tribunal constitucional de nuestro país.**

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha indicado que las acciones tendientes a lograr una igualdad sustantiva, se consideran fundamentadas en la igualdad y paridad, salvo prueba en contrario, lo cual no fue demostrado por el impetrante. Al respecto, en la página 64 de la sentencia SUP-REC-825/2016 y acumulados, se indica que:

“...la implementación de cualquier tipo de mecanismo o medida complementaria a la ley, por parte de los partidos políticos y las autoridades administrativas electorales, que se dirija a garantizar y a hacer efectivo el principio de paridad horizontal en el registro de planillas en las elecciones municipales, tanto formal como sustancialmente, se consideran acciones que tienen sustrato en el principio constitucional y convencional de la igualdad, salvo que se demuestre lo contrario...”

Así las cosas, este Tribunal considera que las razones de las medidas adoptadas por el Instituto para hacer material la igualdad sustantiva, se encuentran plenamente acreditadas y justificadas.

AGRAVIO TERCERO

3) El texto constitucional SÍ obliga al legislador local la aplicación del principio de paridad de género horizontal, la cual debe ser incluida en cargos específicos.

El apelante manifiesta que el texto constitucional no obliga al legislador local a aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de todos los cargos que integran el ayuntamiento, específicamente, respecto de cargos unipersonales como la presidencia municipal. Además, manifiesta que:

- La regulación específica respecto de los ayuntamientos no contempla una regla de paridad.
- La paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas a cargos específicos.
- El exigir la paridad específica respecto de las presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, puesto que los órganos de gobierno de los municipios son los ayuntamientos y no algún cargo específico.

- La paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos específicos.
- La paridad de género puede ser cumplida de acuerdo a los lineamientos establecidos en la sentencia SG-JRC-43/2015.

Dichos razonamientos se declaran **infundados**, como quedará de manifiesto a continuación.

Si bien es cierto que ni el texto constitucional federal ni el local indican de manera explícita la aplicación de la paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical, **ello no es obstáculo para que la legislación secundaria lo contemple**, por lo que no resulta necesario que de manera explícita se indique en el texto constitucional tal regulación.

En efecto, en su libertad de configuración legislativa, **el Congreso puede determinar las normas necesarias que tengan como objetivo el establecimiento de medidas para lograr la igualdad sustantiva**, lo cual es acorde al estándar convencional y nacional de maximización de los derechos humanos.

Como ya quedó de manifiesto, **es obligación de las autoridades, incluyendo el Congreso del Estado, el garantizar la paridad de género**, para así lograr una igualdad de hecho y no simplemente de derecho, por lo que se deben adoptar todas las medidas necesarias para lograr tal fin y eliminar la segregación estructural del género femenino en la sociedad. En ese sentido, **el Congreso estatal no solo está facultado, sino obligado a salvaguardar la igualdad sustantiva**, ello por mandato de la normatividad constitucional⁷¹ y por disposición de la ley general aplicable⁷², además de la convencionalidad aplicable antes tratada, debiendo tomar las determinaciones necesarias para lograr tal fin. Refuerza lo anterior la **acción de constitucionalidad 39/2014** y acumuladas, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica, en su párrafo 101, que:

“...las legislaturas locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales...”

Además, el Congreso estatal debe expedir las disposiciones legales necesarias para promover la igualdad entre las mujeres y los hombres⁷³. Así, se tiene que una de las medidas para garantizar la paridad descansa en la legislación local, la cual sí contempla la regulación de la paridad de género en sus dos vertientes, lo cual queda de manifiesto en el mismo artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, que señala

⁷¹ Artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷² Artículo 232, párrafos tercero y cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷³ Artículo 14 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

la aplicación de la paridad de género en su dimensión horizontal y vertical a la hora de postulación de las planillas de ayuntamientos. **Dicha norma regula los cargos específicos**, al determinar la fórmula de alternancia de género para los cargos que se señalan, a saber:

Artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur:

...

En el registro de las candidatas y los candidatos para las planillas de ayuntamientos, deberán observarse y **garantizarse la paridad entre los géneros, tanto de manera vertical como horizontal**. Se entenderá de manera **vertical, la postulación alternada de candidatas y candidatos integrantes dentro de una planilla para un mismo ayuntamiento, iniciando la nominación en orden para Presidente, Síndico y Regidores municipales** respetando la igual proporción de géneros; asimismo, deberá entenderse de manera horizontal, la postulación de planillas con garantías de paridad de género entre los diferentes ayuntamientos que forman parte del Estado.

Ahora, **los preceptos combatidos emitidos por el Instituto son acordes al sentido de la legislación estatal en la regulación de cargos específicos de ayuntamientos**, toda vez que es la misma legislación local la que señala los mismos, como se observa en el artículo anterior, legislación que es consistente con el parámetro de validez de derechos humanos.

Incluso, de no contemplarse en la legislación local la regulación de la paridad de género en su vertiente vertical, la misma deberá seguir siendo aplicada, puesto que la obligación de garantizar la igualdad sustantiva en dicha vertiente **descansa en diversos tratados internacionales aplicables, así como en nuestra Constitución Federal**, como lo indica la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 7/2015

PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.- La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; **permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión**. Por una parte, deben asegurar la **paridad vertical**, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, **desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado**. A través de esa perspectiva dual, 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.

Además, la participación en específico de tres candidaturas de planillas de ayuntamientos encabezadas por el género femenino es justificable como acción afirmativa, como ya quedó de manifiesto en la presente resolución⁷⁴.

Cabe agregar que dicha regulación específica sí tiene repercusiones de carácter representativo, puesto que es la presidencia municipal la que preside el cuerpo colegiado y encabeza la planilla, además de tener **facultades de representación del ayuntamiento**⁷⁵, entre otras⁷⁶:

- Presidir las sesiones.
- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.
- Nombrar y remover a los Delegados, Subdelegados, Alcaldes y personal de policía y Administrativo.
- Convocar el Ayuntamiento a sesión.
- Tener bajo su mando los cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipales.
- Vigilar que los Delegados y Subdelegados cumplan las funciones de su encargo e informar de ello al Ayuntamiento.
- Coordinar la Administración Pública Municipal.
- Tener voto de calidad en caso de empate en las votaciones de la sesión.
- Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes federales, estatales y con otros Ayuntamientos.
- Imponer las sanciones que correspondan, por violación a normatividad, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, pudiendo delegar dicha facultad.

Dichas potestades, pero sobre todo la de representación y la de presidir el órgano colegiado, **hacen patente el ejercicio del poder político en el género que lo representa**. Por tanto, si con la medida implementada, el género femenino tiene mayores posibilidades de acceder al poder, ello resulta acorde al desvanecimiento de roles de género históricamente establecidos en la sociedad y por tanto, armónico con el contenido del artículo 5, inciso a) de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que estatuye la **obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres**, con miras a alcanzar la **eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias** y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

⁷⁴ A parte, son coherentes con la obligación de las autoridades de garantizar la igualdad sustantiva que se contiene en diversos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales.

⁷⁵ Artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁷⁶ Facultades contenidas en el artículo 151 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur y en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur.

Por lo anterior, la participación del género femenino en cargos específicos se encuentra plenamente justificada como medida tendiente a transformar los roles de género en la sociedad.

Finalmente, el apelante expone que la paridad de género horizontal puede ser cumplida postulándose tres hombres y dos mujeres para las presidencias municipales, criterio que fundamenta con lo establecido en la sentencia SG-JRC-43/2015, emitida por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, las páginas 51 y 52 de la referida sentencia indica que:

“Así, la aplicación del criterio horizontal de la paridad de género en la postulación de candidatos a integrantes de los cinco ayuntamientos del Estado Baja California Sur, puede cumplirse por los partidos de dos formas:

Opción a)

Municipios de Baja California Sur en que los partidos registren planillas	Mujeres	Hombres
5	3	2

Opción b)

Municipios de Baja California Sur en que los partidos registren planillas	Mujeres	Hombres
5	2	3

En este sentido, en cuanto a lo aseverado por el actor en su demanda de que tres de las cinco candidaturas deben corresponder a mujeres, es sólo parcialmente cierto, pues no es el único modo de cumplir con la paridad...”

Sobre el tema, en la sesión extraordinaria de fecha **16 de marzo del 2015**, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, mediante el acuerdo CG-0018-MARZO-2015, aprobó el Reglamento para el Registro de Candidatos a cargo de Elección Popular, sin que se contemplaran lineamientos sobre paridad horizontal de género. En dicha sesión, se tomó la determinación de no aprobar un proyecto de acuerdo en el que se establecían lineamientos para la aplicación de la paridad de género en la integración de las planillas de ayuntamientos. Por su parte, el registro de candidaturas iniciaba el día **22 de marzo del 2015**⁷⁷.

El acuerdo del Instituto fue impugnado, *vía per saltum*, ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, quien en sentencia de fecha **25 de marzo del 2015** dictada en el expediente citado, determinó revocar el acuerdo impugnado, ordenándose que se emitiera uno nuevo en el que se añadiera el alcance horizontal y/o transversal del principio de equidad de género tratándose de postulación de candidatos y candidatas a integrar los

⁷⁷ Ello se puede observar en el calendario integral del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, con el siguiente vínculo: http://ieebcs.org.mx/pe2015/calendario_integral_PE2015.pdf

ayuntamientos. **Dicha sentencia se emitió 3 días después de iniciado el registro de candidaturas.**

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, en sesión extraordinaria de fecha **26 de marzo de 2015**⁷⁸, en cumplimiento a lo que ordenó la Sala Guadalajara, aprobó un nuevo Reglamento para el Registro de Candidatos a cargos de Elección Popular, el cual contemplaba criterios de la paridad de género en su proyección horizontal, el cual tuvo que ser acatado por los partidos políticos.

La situación anterior es muy diferente al momento actual, puesto que el registro de candidaturas comienza el 10 de abril del 2018, de acuerdo al calendario aprobado por el Instituto para el presente proceso electoral⁷⁹. Para ejemplificar lo anterior, se tiene el siguiente cuadro:

Proceso Electoral	2014-2015	2017-2018
Acuerdo	CG-0018-MARZO-2015 de fecha 16 de marzo de 2015	CG-0093-DICIEMBRE-2017 de fecha 28 de diciembre de 2018
Existencia de paridad horizontal	NO	SÍ
Impugnación	SÍ	SÍ
Objetivo de la impugnación	Aplicar la paridad horizontal	Revocar acciones afirmativas
Inicio del registro de candidaturas a los cargos de elección popular	22 de marzo de 2015	10 de abril de 2018
Fecha de emisión de la resolución	25 de marzo de 2015	20 de enero de 2018
Días que median entre la fecha de registro y la emisión del acuerdo	6 días	103 días
Días que median entre la fecha de emisión de la sentencia y el registro	-3 días	80 días

Además de tales circunstancias específicas, se tienen los diversos avances jurisdiccionales que se han dado en materia de paridad de género, los cuales fueron tratados en el cuerpo de la presente resolución. Así, **las reglas de participación electoral no son estáticas**, ya que éstas se adecuan dependiendo el contexto histórico y social, **lo que deviene en la necesidad de la implementación de las acciones afirmativas.**

Caso similar al actual aconteció en la Sala Regional Xalapa, al emitirse la sentencia SX-JRC-19/2017 y acumulado, en sus páginas 32, 33 y 34:

“...el partido político Morena, sostiene que esta Sala Regional al resolver el expediente SX-JRC-79/2015 y confirmado por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-128/2015, validó el contenido del artículo 185, párrafo 6 de la ley comicial de Tabasco, y que por tanto, si estas resoluciones hubieran

⁷⁸ Acuerdo CG-0023-MARZO-2015, visible en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU390.pdf
⁷⁹ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA EL CALENDARIO INTEGRAL PARA EL PROCESO LOCAL ELECTORAL 2017-2018, Visible en el siguiente vínculo: <http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/CG-0060-OCTUBRE-2017.pdf>

sido atendidas por el Tribunal responsable, no se hubiera inaplicado dicho precepto legal.

Es infundado el agravio, porque **si bien es cierto que en dicho asunto esta Sala Regional emitió diversos lineamientos en materia de paridad de género a observarse en el proceso electoral 2014-2015 para la integración de los ayuntamientos en el Estado de Tabasco, lo cierto es, que ello obedeció a las circunstancias particulares que imperaban en ese momento...**

...En el fondo del asunto se determinó que el Instituto demandado había sido omiso en establecer reglas de paridad de género en su vertiente horizontal; de ahí que ante la necesidad de establecer reglas claras que regularan el registro de candidaturas en materia de paridad de género, fue que esta Sala Regional implementó diversos lineamientos, entre ellos, el consistente en que si se registraron planillas de candidatos para un número impar de ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 185, párrafo 6 de la ley comicial del Estado de Tabasco, el partido debía determinar libremente el género de la última fórmula que excediera el criterio de paridad.

Así las cosas, se insiste, **los lineamientos apuntados se emitieron en atención a las circunstancias particulares que imperaban en ese entonces, como fue el hecho de que ya se encontraba en curso el proceso electoral, específicamente en la sub-etapa de registro de candidaturas y en las cuales en ese momento no había lineamientos que las regularan en materia de paridad de género en su vertiente horizontal...**

Por ello, **aplicar de manera tajante el criterio contenido en la sentencia analizada, conllevaría a relegar los diferentes avances en materia de paridad de género que se han venido desarrollando jurisprudencialmente**, a través de los diversos precedentes citados a lo largo del presente documento, **así como también ignorar el contexto social que nos rige actualmente.**

Por tanto, se considera que no le asiste la razón al apelante al pretender una aplicación idéntica del criterio contenido en la sentencia SG-JRC-43/2015 al momento actual.

AGRAVIO CUARTO

4) El Consejo General al emitir el transitorio décimo, NO inaplica el artículo 96 de la Ley Electoral local.

El recurrente aduce que con los artículos transitorios contenidos en el reglamento aprobado mediante el acuerdo combatido, se crearon reglas que dan otro sentido y alcance al previsto por el legislador local, inaplicando el artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur al establecerse que deberá ser el género femenino el que encabece la planilla del ayuntamiento impar del Estado. El motivo de disenso anterior es de declararse **infundado**, por los siguientes razonamientos lógico-jurídicos.

En primer lugar, el precepto mencionado indica que:

Artículo 96.- Los partidos políticos promoverán y garantizarán el principio de paridad entre los géneros, mediante la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, y Planillas de Ayuntamientos.

En ningún caso la postulación de candidatos para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. Cuando el cálculo del porcentaje antes mencionado arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior. En el registro de las candidatas y los

candidatos para las planillas de ayuntamientos, deberán observarse y garantizarse la paridad entre los géneros, tanto de manera vertical como horizontal.

Se entenderá de manera vertical, la postulación alternada de candidatas y candidatos integrantes dentro de una planilla para un mismo ayuntamiento, iniciando la nominación en orden para Presidente, Síndico y Regidores municipales respetando la igual proporción de géneros; asimismo, deberá entenderse de manera horizontal, la postulación de planillas con garantías de paridad de género entre los diferentes ayuntamientos que forman parte del Estado.

De la norma anterior, se tiene lo siguiente:

- Es deber de los partidos políticos promover y garantizar la paridad de género mediante la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del órgano legislativo y municipal.
- No podrá contenerse un porcentaje mayor al 50% de candidatos del mismo género para la renovación de ayuntamientos.
- En las planillas de ayuntamientos debe garantizarse la paridad de género de manera vertical y horizontal.
- La paridad vertical consiste en la postulación alternada de candidatas y candidatos integrantes dentro de una planilla de ayuntamiento, iniciando la nominación en orden para Presidente, Síndico y Regidores municipales.
- La paridad horizontal se encuentra en la postulación de planillas con garantías de paridad de género entre los diferentes ayuntamientos que forman parte del Estado.

Por su parte y como ya fue visto, el artículo décimo transitorio combatido indica que el ayuntamiento impar del Estado debe ser encabezado por una candidatura del género femenino, es decir, una Presidenta Municipal. Ahora, **no se observa ninguna inaplicación del 96 de la ley electoral local por parte del Instituto al emitir los preceptos impugnados**. Ello es así, puesto que en ningún lugar de las normas transitorias recurridas se desprende que deja de tener validez el artículo que se analiza ya **que la paridad de género horizontal sigue siendo una obligación en la postulación de candidaturas**.

En ese sentido, **el artículo 96 estudiado es completamente omiso** en relación a la candidatura del ayuntamiento impar y, por ende, no puede concluirse que con el deber que tienen los partidos políticos de que encabece el género femenino la planilla del ayuntamiento impar estatal se inaplique el precepto mencionado, toda vez que el mismo es omiso en indicar el género del ayuntamiento impar. Así, no puede inaplicarse lo que no se contraviene, puesto que **las hipótesis normativas analizadas** son diferentes, y **no opuestas**.

Se considera que no es posible deducir que con el deber que tienen los partidos políticos de postular una presidenta municipal en el ayuntamiento impar pierda vigencia la norma estudiada. Todo lo contrario, **el derecho humano a la igualdad sustantiva es**

potencializado y maximizado por el Instituto al aplicar el criterio anterior, ajustándose a la obligación convencional y nacional de velar por la igualdad sustantiva.

Además, es de mencionarse que el mismo apelante indica que el Instituto le está dando un alcance y sentido diferente a lo que obliga el legislador, lo cual es contradictorio toda vez que, con la inaplicación de una norma, no se le da ninguna interpretación diferente, sino que se la expulsa del ámbito de validez correspondiente. Por el contrario, si se le está dando una interpretación y alcance diferente, no puede aducirse válidamente que se está inaplicando, puesto que la misma cobraría vigencia, aplicándose.

Por su parte, **la omisión de la norma analizada la hace neutral y por ende, no potencializa la obligación de garantizar la igualdad sustantiva** que tienen las autoridades del Estado, por lo que deviene en una **discriminación indirecta**. Al respecto y de acuerdo con la siguiente jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tiene que:

Tesis: 1a./J. 100/2017 (10a.)

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente **cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto**. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) **una norma, criterio o práctica aparentemente neutral**; 2) **que afecta negativamente** de forma desproporcionada **a un grupo social**; y 3) en comparación con **otros que se ubiquen en una situación análoga** o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.

Además, se tienen las siguientes tesis aisladas, emitidas por la Primera Sala y por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respectivamente, las cuales versan sobre la discriminación por resultados en un género y la diferencia entre discriminación por objeto y por resultado:

Tesis: 1a. CCCVI/2014 (10a.)

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA. Para analizar si una ley ordinaria cumple o no con el derecho humano a la igualdad y no discriminación por cuestiones de género, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se robustece con el numeral 4o., párrafo primero, de la propia Constitución, debe considerarse que dicha discriminación puede ser directa e indirecta. La directa se presenta cuando la ley da a las personas un trato diferenciado ilegítimo; mientras que la indirecta se actualiza cuando la

discriminación se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia, son neutrales, pero que impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertos grupos o personas. Así, el legislador debe evitar el dictado de leyes que puedan crear una situación de discriminación de jure o de facto. Por tanto, al realizar el análisis en cuestión, **debe verificarse que tanto el hombre como la mujer tengan las mismas oportunidades y posibilidades de obtener iguales resultados y, para ello, no siempre basta con que la ley garantice un trato idéntico, sino que, en ocasiones, deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre ellos y las que la cultura y la sociedad han creado para determinar si el trato que establece la ley para uno y otra es o no discriminatorio**, considerando que en ciertas circunstancias será necesario que no haya un trato idéntico precisamente para equilibrar sus diferencias; sin embargo, en esos casos, el trato diferenciado deberá ser lo suficientemente objetivo y razonable y no atentar directa o indirectamente contra la dignidad humana; de ahí que no debe tener por objeto obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades.

Tesis: P. VII/2016 (10a.)

DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación -categoría sospechosa-. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, **la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja**, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando **los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación**. Esto significa que **una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas**. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa.

De lo anterior, se obtiene que existen normas que aparentemente son neutrales, pero que por sus resultados en la práctica terminan perjudicando a un grupo social determinado y estructuralmente relegado. En el presente caso, **el artículo 96 de la normatividad analizada, es neutral al no indicar el género que debe encabezar la planilla del ayuntamiento impar en el Estado y por ello, deviene en una discriminación por resultado hacia el género femenino**, en razón del contexto político-social e histórico ya estudiado. Por tal motivo, **la medida adoptada por el Instituto hoy analizada**, lejos de inaplicar el artículo referido, **maximiza** un resultado que combate la discriminación estructural del género femenino, permitiendo más oportunidades para el acceso real a cargos de elección popular, **combatiendo el efecto discriminatorio por resultado que arroja la neutralidad del precepto**, revirtiéndolo.

Debe agregarse que la neutralidad del precepto estudiado, permite a la autoridad administrativa la aplicación de medidas que reviertan la discriminación por resultado proveniente de la neutralidad de la norma, potencializándose el derecho humano a la

igualdad en su ámbito sustantivo. Refuerza lo anterior la sentencia SX-JRC-19/2017 y acumulado, emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual, en su página 44, indica que:

“...un precepto neutral en el caso, dejaría margen para que el Instituto Electoral local en ejercicio de su facultad reglamentaria, dotara de contenido tal neutralidad mediante una acción afirmativa, como es la emisión del lineamiento que establezca el género al que debe corresponder esa última fórmula; empero, en el caso particular no es factible porque la norma trasladaba esa decisión al partido político...”

Criterio aplicable al caso, puesto que, del ejemplo contenido en el primer párrafo citado, se deduce que de la legislación analizada en ese asunto no era neutral, puesto que sí indicaba el género de la última fórmula, lo cual cobra validez al estudio que se realiza, toda vez que el precepto estatal local es omiso en indicar la composición de la planilla de ayuntamiento impar del Estado, permitiéndose entonces, la implementación de una acción afirmativa para revertir la neutralidad del precepto en relación al género que debe ocupar la planilla de ayuntamiento impar.

Por todo lo anterior, se concluye que el artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur no es inaplicable.

AGRAVIO QUINTO

5) Las medidas adoptadas NO transgreden el derecho de elección consecutiva.

El apelante aduce que con las medidas acordadas se transgrede el derecho de elección consecutiva, pues si todos los actuales alcaldes del partido solicitaran la elección consecutiva, no podría cumplirse la acción afirmativa aprobada. Dicho razonamiento es **infundado**.

Cabe aclarar que actualmente, los 5 ayuntamientos del Estado son gobernados por candidatos postulados por la misma candidatura común⁸⁰.

El recurrente manifiesta que el derecho ciudadano a ser votado a la elección consecutiva solo encuentra dos limitantes en el texto constitucional que lo consagra, a saber, el artículo 116 y décimo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, las cuales consisten únicamente en que la postulación solo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición, con la salvedad de no tener que postularse por el mismo partido o los de la coalición en caso de que el respectivo servidor público haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del periodo de su mandato, así como que esta elección consecutiva no sea aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo a la entrada en vigor de la reforma mencionada.

⁸⁰ Ello se aprecia en la Memoria del Proceso Local Electoral 2014-2015 Baja California Sur, en las páginas 142, 143 y 145, visible en: http://ieebcs.org.mx/memoria/pdf/MEMORIA_PLE_2014_2015_TEMAS_COMPLETOS.pdf

De esta forma dice, el acuerdo impugnado violenta el derecho adquirido de los actuales presidentes municipales a la elección consecutiva, con las únicas limitaciones ya señaladas, por lo que las modificaciones al reglamento imponen condiciones y limitaciones injustificadas.

Es preciso señalar el contenido normativo que regula la elección consecutiva aplicable al caso:

- Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato⁸¹.
- Las Constituciones de las entidades federativas deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato⁸².
- La reforma al artículo 116 de la carta magna en materia de reelección de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014⁸³.
- La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto antes mencionado⁸⁴.

Dicho contenido normativo también se encuentra medularmente señalado en los artículos 46 y 141 de la Constitución local, así como en los preceptos sexto y séptimo transitorio del decreto constitucional local número 2173, y; artículos 52 y 53 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

⁸¹ Artículo 116, fracción II, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸² Artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸³ Artículo décimo tercero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

⁸⁴ Artículo décimo cuarto del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

De las normas antes referidas, se desprenden las limitaciones señaladas por el apelante consistentes en que la postulación para la elección consecutiva solo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición, con la salvedad de no tener que postularse por el mismo partido o los de la coalición en caso de que el respectivo servidor público haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del periodo de su mandato.

Sin embargo, **no es factible que ante una eventual elección consecutiva, los partidos políticos dejen de observar el principio de paridad de género**, al ser este, como ya se dijo anteriormente en el cuerpo de esta resolución, una obligación de carácter convencional, constitucional y legal, por lo que **es un principio que deben ponderar debidamente con el derecho de cualquier servidor público que aspire a la elección consecutiva**. Ello, independientemente de que si se considere a la elección consecutiva como una expectativa de derecho o un derecho adquirido.

El derecho a la elección consecutiva no debe excluir otros derechos fundamentales y no puede ser interpretado aisladamente, sino que convive con otras normas las cuales contienen derechos sustantivos y deben ser igualmente aplicadas, como la paridad de género. Por ello, debe buscarse la interpretación que permita la fluidez del sistema normativo, haciendo que todas las normas contenidas en él sean aplicables e igualmente válidas.

Tampoco puede suprimir acciones afirmativas que se implementan para garantizar la igualdad sustantiva de ambos géneros, en la medida que aquéllas tienen como objeto la eliminación de obstáculos estructurales.

Así, a partir de una interpretación sistemática, se concluye que el derecho a la elección consecutiva no puede impedir el aplicar las reglas y medidas sobre la paridad de género combatidas, las cuales tienen sustento normativo convencional y nacional, incluyendo la acción afirmativa implementada.

En ese sentido, **la elección consecutiva será aplicable siempre y cuando no se deje de velar por la paridad de género, incluso ante el establecimiento de acciones afirmativas** –las cuales se encuentran plenamente justificadas-, interpretación que permite la aplicación de ambos derechos y los hace igualmente válidos.

Además, las diversas reglas sobre la paridad de género, incluyendo las acciones afirmativas, son medidas establecidas justamente para la supresión de barreras sociales, por lo que en la medida que encuentren frenos, no podrán ser efectivas.

En otras palabras, **la elección consecutiva no es una razón suficiente para que se deje de aplicar la paridad de género**, criterio que ha configurado la Sala Regional Xalapa del TEPJF, en la sentencia SX-JRC-19/2017 y acumulados, pagina 54, párrafo 144:

“...los partidos políticos **ante la posibilidad de proponer la reelección de un militante en ejercicio del cargo municipal, necesariamente tendrán que observar el cumplimiento de las reglas de paridad de género** tanto en sus procedimientos internos como al momento de solicitar su registro correspondiente...”

Cabe resaltar el contenido del artículo 53 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, que establece, en su parte conducente:

...
Serán sujetos de elección consecutiva el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores del Ayuntamiento que hayan ejercido el cargo independientemente de su carácter de propietario o suplente, podrán ser en orden distinto al que fueron electos, **a efecto de garantizar el principio de paridad de género.**
...

Sin pretender entrar a un análisis de validez del precepto mencionado, es dable concluir que es la intención del legislador local el garantizar la paridad de género en la integración de planillas de ayuntamientos incluso ante el derecho de elección consecutiva.

Además, no le asiste la razón al recurrente al indicar la supuesta existencia de una antinomia constitucional, toda vez que con la interpretación dotada en los párrafos anterior, se logra la armonía entre ambos derechos, como quedó de manifiesto.

En conclusión, este Tribunal considera que **la acción afirmativa implementada no transgrede el derecho a la elección consecutiva.**

AGRAVIO SEXTO

6) El acuerdo impugnado Sí justifica la razón por la cual debe aplicarse la acción afirmativa acordada.

El actor se duele indicando que no existe justificación en concreto por la cual se aplica la acción afirmativa. Lo anterior deviene **infundado**, como a continuación se verá.

En primer término, para satisfacer el requisito de motivación, basta con que se expliquen las razones y argumentos con los cuales se basa una determinación. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho en la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

Tesis: 260, número 394216

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, **que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto**; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En el acuerdo impugnado, de foja 3 a 15, se observa que se establecen diferentes motivos por los cuales resulta necesario establecer la acción afirmativa materia del presente asunto. Dicho acuerdo desarrolla e indica las siguientes cuestiones:

- La paridad como principio constitucional.
- La paridad como medida definitiva en el ejercicio democrático.
- El objetivo de la paridad de género: igualdad de trato, oportunidades y resultados.
- La interpretación sistemática de la paridad con otros valores constitucionales (artículos 1, 2, 4 y 41 de la carta magna).
- La posibilidad de establecer acciones afirmativas.
- La incorporación de tratados internacionales al marco jurídico aplicable a la paridad.
- El objetivo de inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública.
- La paridad de género como derecho humano.
- La contemplación de la paridad en la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (artículos 95, 96 y 98).
- El desarrollo conceptual de las acciones afirmativas.
- La obligación del Estado de establecer acciones afirmativas y la jurisprudencia que se considera aplicable por el órgano emisor.
- Datos estadísticos en relación a las diputaciones por ambos principios, en diferentes procesos electorales, incluso en postulaciones partidarias, candidaturas comunes o coalición, lo cuales son utilizados como justificación contextual de la acción afirmativa.
- Establecimiento de la acción afirmativa en relación a las diputaciones por el principio de representación proporcional.
- Datos estadísticos de dos procesos electorales pasados en relación a las postulaciones de candidaturas a ayuntamientos.

Es de resaltarse que el Instituto realiza una serie ejercicios de investigación que plasma mediante gráficas, dentro de las cuales se establece el porcentaje histórico en las postulaciones a diputaciones por el principio de mayoría relativa en los procesos electorales locales de 2004-2005, 2007-2008, 2010-2011 y 2014-2015.

Asimismo, a través de gráficas, se describe el porcentaje histórico de postulaciones de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional durante el proceso electoral 2014-2015.

De igual forma, prevé gráficas que ilustran las postulaciones a las presidencias municipales por partido político, candidatura común o coalición, para los procesos locales electorales 2010-2011 y 2014-2015.

De lo anterior, se observa que el Instituto, en razón de la investigación histórica sobre el porcentaje de postulaciones a los diferentes cargos de elección popular, indica las causas, razones y circunstancias para la determinación tomada. En otras palabras, **motiva** el acto hoy combatito, justificándolo y empleando incluso contenido ilustrativo, a través de gráficas y su respectiva explicación.

Estimar que el Instituto elude enunciar los motivos y razonamientos que dieron como resultado el acuerdo combatido, **sería pasar desapercibidos los datos que recabó mediante el estudio de los procesos electorales pasados.**

Al observar todo lo anterior, **esta autoridad considera debidamente motivadas** las disposiciones impugnadas. Incluso, la razón en concreto por la cual se establecieron, se desprende del contexto histórico en las postulaciones de diversos partidos políticos en las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y para la integración de ayuntamientos.

Por lo anterior, no le asiste la razón al recurrente al estimar que el acuerdo combatido se encuentra indebidamente motivado.

AGRAVIO SÉPTIMO

7) El acuerdo combatido NO viola el principio de certeza en materia electoral.

Al respecto, el recurrente manifiesta que le ocasiona agravio las modificaciones aprobadas, ya que permite generar situaciones de facto que no se encuentran previstas en la normatividad aplicable vigente y porque su inclusión o aprobación al haber iniciado el proceso electoral viola el principio de certeza, para lo cual aduce que contraviene el artículo 105 de la Constitución Federal. Lo anterior resulta **infundado**, como se analizará.

Primeramente, debe decirse que en términos de la normatividad aplicable, uno de los **principios que rigen a la función electoral es el de certeza**⁸⁵, el cual se desdobra en el ordenamiento jurídico mediante el establecimiento de principios, facultades y reglas que deben ser conocidos por los participantes de los procesos electorales de manera previa, clara y precisa a su exigibilidad, a fin de que éstos sepan cuáles son los derechos, prerrogativas y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Sobre el tópico, se tiene el siguiente criterio jurisprudencial, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis: P./J. 144/2005

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que **en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores** los de legalidad, imparcialidad, objetividad, **certeza** e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en

⁸⁵ Artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 98, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 36, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; artículo 8, segundo párrafo y artículo 12, primer párrafo de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y **el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.** Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

En ese sentido, el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

“...Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo **no podrá haber modificaciones legales fundamentales...**”

Así, tenemos que la prohibición prevista en el precepto citado respecto a las leyes electorales, únicamente se refiere a las modificaciones de carácter fundamental. Debe entenderse a las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a un precepto jurídico, sin importar su jerarquía normativa, cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, **a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar**, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales, definición que realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la tesis de jurisprudencia siguiente:

Tesis: P./J. 87/2007

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, **la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan**

"modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, **una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.**

Entonces, interpretándose el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a contrario sensu, **se obtiene que son permisibles las modificaciones siempre y cuando no sean de carácter fundamental.**

También ha sido criterio de la Suprema Corte que las modificaciones no son trascendentes para el proceso electoral, cuando éstas tienen el **carácter de accesorio** o de aplicación contingente y aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, **su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral**, aunque éste ya hubiera comenzado, como lo sostiene en la tesis de jurisprudencia que dice:

Tesis: P./J. 98/2006

CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, **el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal**

no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

En ese orden, retomando las ideas conceptuales desarrolladas en el apartado de facultad reglamentaria ya expuesto, se tiene que **cuando las modificaciones únicamente pretenden establecer el cómo los partidos políticos han de dar cumplimiento a su obligación de presentar las candidaturas** a diputaciones y las planillas de ayuntamientos, atendiendo al principio de paridad de género, **la misma no tiene el carácter de fundamental.** El anterior criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en su página 70:

“...las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral. Consecuentemente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar la forma en cómo los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional y legal de presentar las candidaturas de manera paritaria, y fomentar la participación de las minorías indígenas, la reforma no tendrá el carácter mencionado...”

Ahora bien, en el caso sometido a estudio, se tiene que la modificación combatida del Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular aprobado por el Instituto, **solo se trata de una adecuación no fundamental, accesorio**, que permite regular la postulación de candidatas y candidatos para el proceso electoral 2017-2018, **atendiendo el principio constitucional y convencional de paridad de género**, mediante una acción afirmativa válida y justificada (como ya fue analizado anteriormente), lo que permite garantizar, de una mejor manera, acceso del género femenino al escenario político de la entidad.

En este sentido, con las modificaciones aprobadas solamente se establece el **cómo** han de cumplirse los postulados de paridad de género, mientras que la ley estableció el objeto, sujetos, lugar y tiempo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha dicho en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en su página 71 y 72:

“...la emisión de los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal 2017-2018 no pueden traducirse en una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de sus etapas, ya que es la

Constitución y la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, y los lineamientos se enfocan al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos en la Constitución y la ley...

...la emisión de los lineamientos no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en especial la atinente a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro, **puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no fue alterado, ya que solamente se establecieron cuestiones instrumentales para optimizar el principio de paridad de género y pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución y la ley...**

Así como en la sentencia del expediente SUP-REC-825/2016 y acumulados, en su pagina 38:

“...únicamente instrumentó las reglas de paridad de género horizontal ya previstas en el artículo 16 del código electoral local, es que resulta evidente que no se trata de alguna modificación legal fundamental, y por tanto, no se transgrede con su emisión, lo previsto por la fracción II del artículo 105 constitucional...”

Si bien es cierto que dichas modificaciones tienen incidencia en el proceso electoral, se estima que la parte controvertida del acuerdo impugnado solamente modula e instrumenta de manera accesoria y **no fundamental** la postulación paritaria de candidaturas, ya que **son los partidos políticos los que conservan el derecho de instaurar a sus candidaturas de acuerdo a los procedimientos** que, en su libertad, decidan instrumentar.

Ello subyace en que, con la implementación de la acción afirmativa, no se ha trastocado ninguna obligación o prerrogativa sustancial de los partidos políticos, es decir, no se les ha agregado o eliminado algún derecho previamente establecido, de ahí que la incidencia es razonable y por ello, **el principio de certeza electoral no es vulnerado.**

Además, no pasa desapercibido que conforme al calendario electoral aprobado por el Instituto nos encontramos en la etapa de precampañas y de acuerdo al artículo 79 de la Ley Electoral del Estado de Baja California sur, cada partido deberá determinar el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular treinta días antes del inicio formal de tales procedimientos, **ello no es un obstáculo para la aplicación de la paridad,** dado que es permisible la adecuación de los métodos propuestos. Por ello, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF estableció en su página 79 que:

“...si bien los partidos políticos nacionales ya habían definido sus métodos de selección de candidaturas previo a la aprobación de los lineamientos impugnados, ello no es obstáculo para dar cumplimiento a dichas reglas, dado que podían modificar el método de selección aprobado y tomar las medidas necesarias para tales efectos...”

En ese sentido, el acuerdo que modifica el reglamento fue aprobado el 28 de diciembre del 2017, mientras que el registro de candidaturas inicia el 10 de abril del 2018, como consta en el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL

ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA EL CALENDARIO INTEGRAL PARA EL PROCESO LOCAL ELECTORAL 2017-2018⁸⁶, **mediando un periodo de 103 días, tiempo suficiente y razonable para prever y hacer cualquier ajuste necesario.** De manera ilustrativa, se tiene el siguiente cuadro:

Fecha de inicio del proceso electoral	Fecha de aplicación de acción afirmativa	Fecha de inicio de registro de candidaturas	Lapso que media entre la acción afirmativa y el registro
01 de diciembre de 2017 ⁸⁷	28 de diciembre de 2017	10 de abril de 2018	103 días

Lo que es más, **la paridad debe ser respetada inclusive iniciadas las campañas electorales**, tal como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha indicado:

Tesis LXXVIII/2016

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4º y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j), y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 232, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se concluye que las reglas para instrumentalizar la paridad establecidas normativa y jurisprudencialmente deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres** y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Lo anterior es así, toda vez que **el hecho de que las campañas estén en curso, no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar el principio constitucional de paridad**, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a la paridad sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico –y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos– como lo avanzado de las campañas electorales. Así pues, la certeza en el proceso electoral incluye un elemento fundamental consistente en que los órganos garantes de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos jurídicos que tengan lugar en el marco de un proceso electoral, actúen debidamente ante el incumplimiento del referido principio constitucional.

Dicho criterio fue sostenido en la sentencia SUP-REC-294/2015, emitida por la Sala Superior del TEPJF⁸⁸.

⁸⁶ Visible en el siguiente vínculo: <http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/CG-0060-OCTUBRE-2017.pdf>
⁸⁷ Ello de acuerdo a la sesión del Consejo General del Instituto celebrada el 01 de diciembre del 2017, en relación con el artículo 77 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. La orden del día de la sesión es visible en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/ordenes_dia/ORDEN_DIA_SESION_EXTRAORDINARIA_CG_IEEBCS_2017-12-01-1000.pdf
⁸⁸ En el Estado de Chiapas, el **registro** para candidaturas aconteció en **fecha 10 junio del año 2015**, aprobándose los registros de candidatos en fecha 15 de junio del año 2015, tal como consta en la sentencia referida, **iniciándose la época de campaña electoral día 16 de junio del 2015. La Sala Superior del TEPJF, estimó** en sentencia de fecha 08 de julio del año 2015 que con el registro aprobado, no se garantizaba la paridad de género, toda vez que no se

Así y **por mayoría de razón**, se tiene que **el inicio del proceso electoral no es un motivo para dejar de cumplir con el mandato de la paridad de género**, máxime que ni siquiera han iniciado las campañas electorales en el Estado, **puesto que equivaldría a aceptar que una situación fáctica, pero reparable, permitiese la vulneración del derecho a la igualdad sustantiva**.

Por todo lo anterior, se estima que el principio de certeza electoral no sufre vulneración alguna.

AGRAVIO OCTAVO

8) Las disposiciones impugnadas NO vulneran el principio de auto organización de los partidos políticos.

El recurrente aduce que se violenta el principio constitucional de autorregulación de los partidos políticos con la acción afirmativa implementada. Lo anterior resulta **infundado**, ello en razón de los siguientes argumentos jurídicos.

Las normas conducentes⁸⁹ establecen que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fines esenciales hacer posible la participación de la ciudadanía en la vida política, así como el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas al ejercicio del poder público, por lo que para cumplir eficazmente con sus fines, la referida ley les reconoce a los partidos políticos derechos y les impone deberes y obligaciones.

En este tenor, **la auto organización es uno de los derechos reconocidos a los partidos políticos**, conforme con el cual tienen la facultad de regular su vida interna, determinar su organización y crear sus procedimientos, como es el caso para la selección de las personas que postularán en las candidaturas, siempre que sus actividades se realicen dentro de los cauces legales y su conducta y la de sus militantes, se ajusten a los principios del estado democrático, **respetándose y garantizándose los derechos de los ciudadanos**.

Ahora bien, dentro de los deberes impuestos a los partidos políticos, se encuentra el atinente a lograr la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidaturas, la cual el Estado debe maximizar, como ya quedó expresado.

Entonces, si bien el derecho de autodeterminación de los partidos políticos se instituye como un eje rector dentro de su propia organización, conforme con el cual los partidos políticos tienen libertad para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas, **lo anterior debe**

encontraba apegado a los criterios jurisprudenciales 6/2015 y 7/2015, en los que establecen las reglas para instrumentalizar la paridad de género, por lo que **ordenó revocarlo y dictar otro** en donde sí se garantizase tal principio, **incluso con 23 días después de iniciada la campaña electoral**, encontrándose en un 33% de su desarrollo. Es decir, **la paridad de género fue aplicada en el transcurso de la campaña electoral**.

⁸⁹ Artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 36, fracción I, de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

hacerse en armonía con los principios de igualdad y paridad de género, así como con las reglas previstas para la asignación de candidaturas.

En este sentido, **el principio de autodeterminación de los partidos políticos no puede llevarse al extremo de estimar que lo decidido por dichos institutos acerca de la postulación de candidaturas no puede ser revisado por las autoridades electorales**. De lo contrario, se **harían nugatorias las potestades de las diferentes autoridades para verificar y ordenar que materialmente se cumpla con una igualdad sustantiva de género**, lo que equivaldría a obstaculizar el deber de garantizar el derecho humano a la igualdad, situación que es contraria al marco jurídico convencional y nacional, como ya quedó demostrado.

Por ende, si bien los partidos políticos están facultados para establecer sus propios procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a fin de que se cumpla con la paridad de género, lo cierto es que, de un análisis integral al sistema jurídico internacional, nacional y local, **dicha facultad puede ser modulada y revisada por las autoridades electorales**, las cuales también están obligadas a garantizar que dichos principios constituyan una realidad material.

Para reforzar lo anterior, se indica en la sentencia SX-JRC-19/2017, en su página 30, emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“...Asumir una postura única o exclusiva en materia de género en la que prevalezca el principio de determinación de los partidos políticos, **equivaldría a considerar que tanto las autoridades administrativa electoral como la jurisdiccional no tuvieran la posibilidad de establecer en el ámbito de sus competencias y conforme a la norma constitucional y legal, bases o directrices tendentes a garantizar el derecho real y efectivo de acceso de las mujeres a los cargos públicos en condiciones de igual frente a los hombres...**”

Incluso, en la misma sentencia citada, en su página 29, se establece que la paridad de género está por encima del derecho de autodeterminación de los partidos políticos:

“...si bien en la sentencia reclamada no se hace un pronunciamiento respecto de este principio consagrado en la Constitución a favor de los partidos políticos, ello por sí mismo no implica que el estudio de constitucionalidad realizado por el Tribunal local resulte incorrecto, pues antes bien, **debe entenderse que se realizó bajo la óptica de maximizar el derecho de las mujeres a acceder a los cargos de elección popular, por encima del derecho de autodeterminación de los partidos políticos**, postura que es compartida por esta Sala Regional...”

No obstante lo anterior, en el presente caso se estima que **los criterios establecidos por el Instituto no son violatorios del principio constitucional de libertad de organización que tienen los partidos políticos**, ya que son implementados con la finalidad de hacer efectivos los principios de igualdad sustantiva y paridad de género, **sin que se indique a los partidos políticos el cómo deban efectuarse los procedimientos, de qué manera, ni utilizando algún método en particular**, puesto que ello se encuentra dentro de la entera libertad de los partidos políticos. Al contrario,

solamente se disponen **modalizaciones** a partir de acciones afirmativas que los partidos deben tomar en cuenta para la postulación en las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, así como en la postulación e integración de planillas de ayuntamientos.

Criterio similar ha sido sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en su página 87, la cual dice:

“...los criterios establecidos por el Instituto Nacional Electoral por sí mismos, **no resultan violatorios del núcleo fundamental del derecho de auto organización y autodeterminación que tienen los partidos políticos, porque el ajuste que se pide a la solicitud del registro de candidaturas se realiza con la finalidad de hacer efectivos los principios de igualdad sustantiva y paridad de género, y pluralismo nacional, lo que encuentra su justificación en la necesidad actual de impulsar la participación del género femenino y de las comunidades indígenas, para derribar las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular...**”

En igual sentido, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en la sentencia del expediente SM-JRC-48/2017, en su página 17, al señalar:

“...se considera que la regla impugnada **tiene como base una armonización plausible entre el principio de paridad de género y el derecho de autodeterminación de los partidos políticos, sin que suponga una carga excesiva, desproporcionada o que afecte el núcleo esencial del derecho con que cuentan esos institutos políticos** para definir los procedimientos internos de selección de sus candidaturas...”

Es por lo que, con la modificación al Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular realizado por el Instituto, se ve reflejado el hecho de que **los partidos políticos son los que finalmente conservan el derecho a definir qué mujeres dentro de sus militantes o simpatizantes encabezarán las listas de candidaturas** a diputaciones por el principio de representación proporcional y las planillas de ayuntamientos. Por ello, se estima que **las modificaciones encuentran armonización entre el principio de paridad de género y el derecho a la auto organización de los partidos políticos.**

Ya analizados los agravios interpuesto por el PRS, a continuación, **se estudiarán los motivos de disenso esgrimidos por BCS Coherente.** Ahora bien, del ocurso de apelación interpuesto, se tiene lo siguiente:

AGRAVIO PRIMERO

1) El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur NO reforma los instrumentos jurídicos mencionados por el recurrente.

El actor aduce que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur está rebasando sus facultades, extralimitándose, puesto que no es competente para reformar:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 1, 2, 7 y 21.
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1, 4 y 41.
La Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 3, 4 y 5.
La Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36.
La Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en sus artículos 79, 95 y 99.

Dicha causa de pedir resulta **infundada** para este Tribunal Estatal Electoral por las razones que a continuación se describen.

En primer lugar y atendiendo a la interpretación gramatical, se tiene que la Real Academia de la Lengua Española define el término “reformar” de la siguiente manera:

1. tr. **Volver a formar, rehacer.**
2. tr. **Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.**
3. tr. Reducir o restituir una orden religiosa u otro instituto a su primitiva observancia o disciplina.
4. tr. Enmendar, corregir la conducta de alguien, haciendo que abandone comportamientos o hábitos que se consideran censurables. U. t. c. prnl.
5. prnl. Dicho de una persona: Contenerse, moderarse o reportarse en lo que dice o ejecuta.

Resultando aplicable al caso solamente las dos primeras acepciones. Asimismo, del análisis del Diccionario Universal de Términos Parlamentarios emitido por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión⁹⁰ se advierte lo siguiente:

- I. Reforma es la acción o efecto de reformar, del latín *reformare*. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa.

En ese sentido y para el caso sometido a estudio, se parte de la premisa de que **el acto de reformar implica llevar a cabo un proceso que tenga como fin cambiar o modificar el contenido y alcance de una norma jurídica**, lo cual se traduce en el hecho de que a partir de reformarse una disposición legal, ésta cambiará su contenido.

Ahora bien, de la lectura del acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017, no se advierte que se reforme ninguna de las disposiciones de las que el impetrante aduce, ni se cambia su estructura dentro de los cuerpos legales que menciona, ya que los preceptos referidos a partir de dicho acuerdo no sufrieron cambios, modificaciones ni mejoras como producto de un proceso de reforma. En ese sentido, si se consultan dichos ordenamientos, se observa que los artículos mencionados siguen teniendo el mismo contenido.

Así, se insiste en que un proceso de reforma legislativa, conlleva a desplegar acciones tendentes a enmendar un precepto de derecho, proceso que no se actualiza en las modificaciones del reglamento que se estudia.

⁹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador) (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Ciudad de México. Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión. Visible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Lo que sí se infiere es que el Instituto modifica el Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular el cual se encuentra como ANEXO I del citado acuerdo expedido por el Consejo General.

Al respecto, se tiene que el Instituto de acuerdo a la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, mediante el Consejo General como órgano de dirección superior, tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 18.- El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

I. Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades, atribuciones y obligaciones del Instituto;

...

XXIV. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en las Leyes generales de la materia, esta Ley o en otra legislación aplicable;

De lo que se concluye que **el Instituto puede válidamente expedir y por ende, reformar, los reglamentos que emite**, pues es una facultad que le ha sido conferida por la propia legislación electoral con el propósito de que cumpla con sus fines, como lo es la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales para la renovación de los integrantes y titulares de los poderes.

Además, sería contrario al correcto funcionamiento del Instituto estimar que no puede reformar los reglamentos que expide, pues ello implicaría tener obstáculos en la adecuación de las prácticas electorales modernas. Por ello, los reglamentos expedidos no son estáticos y permiten ser reformados para así adecuarlos al contexto social imperante.

Entonces, las modificaciones del Instituto fueron realizadas al Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular con el fin de implementar las acciones afirmativas ya estudiadas y las cuales se encuentran justificadas, sin que ello se contraponga al contenido normativo señalado por el recurrente, así como al demás analizado.

AGRAVIO SEGUNDO

2) El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur NO se contradice en las disposiciones del artículo 13 y 18 en relación con los transitorios 9 y 10 del Reglamento aprobado.

BCS Coherente señala que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur se contradice en las disposiciones del artículo 13 y 18 en relación con los transitorios 9 y 10 del reglamento aprobado. Dicho agravio se declara **infundado**, ello debido a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, los artículos 13 y 18 del Reglamento Para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular, establecen que:

Artículo 13.

Las candidatas y candidatos que postulen los partidos políticos o que opten por la candidatura independiente al cargo de Gobernadora o Gobernador se registrarán de forma individual y por el principio de mayoría relativa.

Las candidaturas a diputadas y diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa, por el principio de representación proporcional y planillas de Ayuntamientos del Estado, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por propietaria/o y suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidaturas separadamente, salvo para efectos de la votación.

El cincuenta por ciento de candidatas y candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restantes con candidatas y candidatos del género opuesto. Cuando el cálculo del porcentaje antes mencionado arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior.

Las fórmulas de candidaturas independientes para el caso de diputadas y diputados por principio de mayoría relativa podrán ser integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género, siempre y cuando el candidato propietario sea hombre y la suplente mujer.

Artículo 18.

Las planillas integradas por fórmulas de candidatas y candidatos propietarios, así como sus respectivas suplencias para la Presidencia Municipal, sindicaturas y regidurías que se elegirán por el principio de mayoría relativa.

Con la finalidad de atender el principio de paridad de género, las planillas que presenten los partidos políticos y candidaturas independientes, deberán integrarse por una propietaria y/o propietario y su suplente, del mismo género para cada cargo aplicando los criterios de la paridad de género en sus proyecciones vertical y horizontal mismas que se explican a continuación:

a) En un plano horizontal, el cincuenta por ciento de las candidatas y candidatos a las presidencias municipales a elegirse en cada uno de los cinco municipios que conforman la entidad, deben ser del mismo género, por lo que al ser estos de un número impar (cinco) se traduce en el registro de tres candidaturas de un género y dos de lo opuesto.

b) En un plano vertical, las planillas de integrantes de Ayuntamientos se presentan distribuidas por segmentos de dos candidatas y candidatos (propietarias y propietarios con sus respectivos suplentes), ambos del mismo género; estos deben pertenecer a un género distinto al que le antecede, es decir, de forma alternada, y para ello se tomará como punto de inicio el género del candidato o candidata a la Presidencia Municipal, seguido por la Síndica o Síndico, de género distinto al que le antecede, y el número correspondiente de regidoras y regidores de mayoría relativa que la Constitución Local determine para cada municipio hasta finalizar la planilla.

Por su parte, los artículos **transitorios** noveno y décimo del mismo cuerpo legal, estatuyen que:

Noveno. Para el proceso electoral local 2017-2018 en lo que respecta al artículo 13, del presente Reglamento en cuanto a las diputaciones por el principio de representación proporcional serán encabezadas por mujeres.

Décimo. Para el proceso electoral local 2017-2018 en lo que respecta al artículo 18, inciso a) del presente Reglamento la postulación impar en Ayuntamientos serán encabezados por mujeres.

Al respecto, los artículos transitorios hacen referencia a otras normas, especificándolas, modulándolas por un determinado momento para su aplicación y tienen una vigencia temporal, limitada por ese mismo cuerpo legal. En ese sentido, de acuerdo al Diccionario universal de términos parlamentarios, se tiene que:

“...el término **"artículo transitorio"** hace referencia a una **disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada** en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una **disposición destinada a regir situaciones temporales** que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o **que son creadas por virtud del mismo**. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan...”⁹¹

Ahora, el carácter de transitorios de los preceptos mencionados se ve reflejada en su temporalidad, ya que solo serán aplicables para el proceso electoral 2017-2018.

La **aparente** contradicción entre el artículo décimo transitorio y el precepto 18 del mismo cuerpo legal, de acuerdo al apelante, yace en que el transitorio referido indica que tendrá que postularse a una mujer en el ayuntamiento impar para el proceso electoral 2017-2018, mientras que el artículo 18 solamente se limita a estatuir que en un plano horizontal, el cincuenta por ciento de las candidatas y candidatos a las presidencias municipales a elegirse en cada uno de los cinco municipios que conforman la entidad deben ser del mismo género. Lo anterior da como resultado el que se encabece la planilla de ayuntamiento por tres candidaturas de un género y dos de lo opuesto, al ser ayuntamientos impares (cinco).

Por su parte, el artículo 13 del reglamento establece que el cincuenta por ciento de candidatas y candidatos propietarios y suplentes de todos los diputados, incluyendo los de representación proporcional, deberán ser de un mismo género y el cincuenta por ciento restantes con candidatas y candidatos del género opuesto, mientras que el noveno transitorio que las diputaciones por el principio de representación proporcional serán encabezadas por mujeres para el proceso electoral 2017-2018.

De la correcta interpretación de los preceptos citados **se observa que no existe contradicción alguna**. Ello, toda vez que **los artículos transitorios contienen especificaciones que no contienen los artículos 13 y 18 del reglamento**. La primera especificación contenida consiste en que la postulación de la planilla del ayuntamiento impar deberá ser encabezada por el género femenino, así como las fórmulas de diputadas por el principio de representación proporcional. Por su parte los artículos 13 y 18 del reglamento no especifican lo anterior y, por ende, no hay contradicción, ya que **regulan hipótesis legales diferentes**. Es decir, **los transitorios indican el género en que debe encabezar las listas de representación proporcional y la planilla del ayuntamiento impar, mientras que los artículos del reglamento no indican tal cuestión**, por lo que no se pueden contradecir, al no ser opuestos.

En efecto, por un lado se establece la obligación de respetar la paridad de género en la postulación de las candidaturas, correspondiéndole el 50% de candidatos a un género diferente al otro, sin indicarse el género que será ocupado por el ayuntamiento impar, ni

⁹¹Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador) (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Ciudad de México. Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión. Visible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

qué género encabezará las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que no puede haber contradicción alguna al no regularse las mismas hipótesis jurídicas. Diferente caso hubiera sido si en los artículos 13 y 18 del reglamento se indicase el género del ayuntamiento impar y el que encabezará las listas de representación proporcional, o en su caso, que tal decisión correspondiese a los partidos políticos⁹².

La segunda especificación consiste en que las normas transitorias citadas solamente serán aplicables para el proceso electoral para el proceso electoral 2017-2018, **teniendo un ámbito temporal de validez limitado a dicho proceso**, mientras que los demás artículos tienen vigencia desde su fecha de expedición hasta en tanto no sean modificados. En este caso y si hipotéticamente se siguiera sosteniendo una supuesta contradicción, debe prevalecer la norma especial sobre la general como criterio interpretativo, es decir, **la norma transitoria**. Lo anterior, en razón de los criterios establecidos para solución de conflictos aparentes de leyes, visibles en la siguiente tesis:

Tesis: I.4o.C.220 C

ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea. Antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, **los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias** mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres: 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante; 2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, 3. **Criterio de especialidad** (*lex specialis derogat legi generali*), **ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial subtrae una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa** (contraria o contradictoria). En la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios. 4. Criterio de competencia, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera; 5. Criterio

⁹² Cabe aclarar que ese es el caso de la sentencia SX-JRC-19/2017 y acumulado, emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde la legislación local establecía que correspondía al partido político decidir el género de la circunscripción territorial impar. Al respecto, dicho artículo fue inaplicado por no ser acorde al derecho de igualdad sustantiva entre la mujer y el hombre.

de prevalencia, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y, 6. Criterio de procedimiento, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra más apegado a los cánones y formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. Inclinar por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer; 9. Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos; y, 10. Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.

Así, debe atenderse a la especificación temporal contenida en los artículos transitorios, por ser la regla especial, la cual prevalece sobre la general, en caso de una supuesta contradicción.

Por lo anterior, no existe contradicción alguna entre las normas jurídicas indicadas por el partido actor.

AGRAVIO TERCERO

3) Inoperancia del agravio.

El apelante afirma que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur está rebasando sus facultades, lo cual se declara **inoperante**.

Al respecto, si bien el apelante afirma que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur está rebasando sus facultades, **es omiso en indicar el motivo de su inconformidad**, solamente limitándose a citar la tesis jurisprudencial de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES” y a aseverar que “...Como se desprende de esta

interpretación de jurisprudencia nos damos que el instituto está rebasando sus facultades al establecer parámetros distintos a la que se desprenden de la ley...”.

Es decir, **el recurrente no señala motivo de lesión alguno**, ni indica razón, siquiera aparente, por la cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur está rebasando sus facultades. Tampoco indica cuales son los parámetros distintos que señala que se expresan en la ley. Por tanto, **no expresa alguna causa de pedir** que permita a este órgano jurisdiccional el abordaje del formal agravio. Cobra aplicación, *a contrario sensu*, la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 3/2000

AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.- En atención a lo previsto en los artículos 2o., párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que **basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio**, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

En ese sentido, del formal agravio plasmado en el escrito de apelación, no se desprende ningún motivo de lesión, puesto que solo se plasma la afirmación mencionada, sin brindar explicación alguna. Al respecto, es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹³:

Tesis: 1a/JJ. 81/2002

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero **ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento**, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) **exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren**. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que

⁹³ De igual manera y por analogía, es aplicable la tesis de rubro “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECURRENTE SÓLO MANIFIESTA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE”, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

Además, resulta inaplicable la fracción IV del artículo 41 de Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur⁹⁴, toda vez que **ninguna lesión puede ser deducida con la afirmación que realiza el apelante**. Así las cosas, es imposible entrar al estudio del formal agravio, declarándose inoperante.

No obstante lo anterior, cabe precisar que la facultad reglamentaria del Instituto ya fue analizada en un apartado previo de la presente resolución.

AGRAVIO CUARTO

4) La paridad de género Sí está siendo atendida por el Consejo General del Instituto Electoral de Baja California Sur.

El actor dice que la paridad de género no está siendo respetada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dado que hace prevalecer un género sobre otro y contradice la tesis de rubro “PARIDAD DE GÉNERO, DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)”.

Además, el actor argumenta que la organización de las candidaturas es facultad e interés de los partidos políticos y no de la autoridad electoral.

Los anteriores razonamientos son **infundados**, puesto que el principio de paridad debe interpretarse siempre a favor del género históricamente excluido, es decir, el género femenino, tal como ha quedado asentado a lo largo de la presente resolución.

En efecto, la paridad de género es una medida que tiene como fin eliminar las diferencias estructurales entre los géneros del cual **el género femenino ha sido objeto**, toda vez que fue históricamente relegado y que a partir del compromiso de adoptar como obligación, en principio cuotas de género y después con el principio de paridad contenido en la Constitución Federal, es que ha sido posible lograr un posicionamiento real y palpable de las mujeres en la vida pública del país.

Lo mencionado es acorde a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2016, la que en su parte conducente prevé lo siguiente:

“...En suma, la paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad...

⁹⁴ Artículo 41.- En los recursos de Revisión, Apelación y Juicio de Inconformidad, se observarán las siguientes reglas:
... Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios, pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, el Instituto Estatal Electoral o el Tribunal Estatal Electoral según corresponda, resolverán con elementos que obren en el expediente.

La incorporación de la "paridad" a nivel constitucional, fue un resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1o. y 4o. constitucionales..."

Cabe agregar que el principio de paridad constituye un estándar mínimo que deben cumplir los actores políticos e instituciones al analizar la postulación y el acceso a los cargos de representación popular. Entonces, al ser mínimo, quiere decir que mediante acciones justificadas se puede elevar, tomándose otras estrategias públicas que tengan por objeto eliminar las diferencias estructurales de género de una manera más efectiva.

Al respecto, **las normas jurídicas creadas a favor de un grupo vulnerable no deben ser interpretadas de manera neutra**, toda vez que ello llevaría a la posibilidad de un resultado que perjudique al grupo vulnerable para el cual fue creada la ley. Es decir, no es adecuado interpretar la ley concebida como medida de protección del grupo vulnerable para perjudicarlo, toda vez que la norma pretende justamente la eliminación de todo aquello que lo afecte negativamente, siendo una solución creada para favorecer al conglomerado estructuralmente discriminado.

Como ya se vio, la paridad de género tiene como fin que exista una igualdad sustantiva, para así propiciar la inclusión de la mujer en la vida política del país, eliminando las barreras y concepciones sociales que impidan la igualdad. En ese sentido, **el principio paritario** –como método de supresión de la exclusión estructural de la mujer- **debe ser interpretado como medida exclusiva a favor de la mujer y no puede ni debe ser aplicado de manera neutra**. De estimarse lo contrario, las normas sobre la paridad de género serían un límite para la participación política de la mujer, intención totalmente opuesta al espíritu del principio paritario.

Sobre el tema, la Sala Monterrey del TEPJF, mediante la sentencia SM-JRC-48/2017, en su página 13, ha sostenido que:

“...No debe perderse de vista que la postulación paritaria entre hombres y mujeres debe entenderse como una política pública –formada por diversas reglas de acción afirmativa- encaminada a establecer un piso mínimo para que éstas puedan contender en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político. Por ende, a partir de esta perspectiva y en el contexto actual, **las normas de paridad y aquellas que prevean una posibilidad superior a ella deben aplicarse solamente a favor de las mujeres, porque –precisamente-, están dirigidas al desmantelamiento de la exclusión de que han sido objeto...**”

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-REC-1334/2017, sostuvo en las páginas 73 y 74 que:

“...De ahí que no sea posible acoger la pretensión de los recurrentes, pues para ello **habría que aplicar neutralmente el derecho, en detrimento de un sector que tradicionalmente ha sido tratado con desigualdad, lo que sería contrario a los parámetros constitucionalmente exigidos** que han quedado planteados a lo largo de este apartado, **e implicaría un retroceso en la constante lucha por**

la participación igualitaria en los órganos de representación política, que en nada coadyuvaría a revertir la tendencia histórica de exclusión del género femenino en los asuntos políticos y gubernamentales. Además, constituiría una violación al mandato de optimización que se desprende de lo dispuesto en los artículos 1º, 4º y 41 de nuestra Carta Magna, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, en tanto que exigen un trato igual para el hombre y la mujer en cualquier aspecto, y la no discriminación por diversas cuestiones, entre ellos la de género...”

Por lo anterior, es que **las normas paritarias deben ser interpretadas como una manera de superar la desventaja de la que ha sido objeto el género femenino y no como derecho a la postulación y al ejercicio en el cargo del género masculino, como lo estima el apelante.**

Por otra parte, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la acción del Instituto contradice la tesis de rubro “PARIDAD DE GÉNERO, DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)”. En primer lugar, dicha tesis no constituye jurisprudencia, por lo cual no es aplicable de manera obligatoria. Además, dicho criterio fue expedido antes de la reforma constitucional en materia de paridad, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, lo cual pone en evidencia que dicha tesis tenía como fundamento preceptos jurídicos que no contemplaban a la paridad de género como un principio.

Esto es, que el caso por el cual tuvo lugar la tesis antes citada mediante la sentencia recaída al expediente SUP-REC-109/2013 de fecha 20 de noviembre de 2013 no contemplaba el principio constitucional de paridad como se concibe actualmente, pues éste se erigió como tal hasta el año 2014, por lo que no puede considerarse como referente para el presente asunto.

Estimar que el criterio contenido en la tesis debe aplicarse de manera estricta, **equivaldría a transgredir el principio de progresividad de los derechos humanos** contenido en la Constitución Federal, en el artículo 1 párrafo tercero⁹⁵. Al respecto, cobra relevancia la siguiente jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de texto y rubro siguiente:

Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.)

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea

⁹⁵**Artículo 1o.** Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

En efecto, a lo largo de la presente sentencia, ya quedaron plasmadas las diferentes interpretaciones y avances alcanzados en materia de paridad de género. De tal suerte, la aplicación de la tesis pretendida por el apelante a la presente controversia equivaldría a limitar el derecho humano a la igualdad sustantiva, así como el principio de paridad, actuar que se encuentra prohibido para todas las autoridades, incluidas las judiciales.

Además, dicha tesis no puede ser entendida como un obstáculo para la detentación efectiva de cargos de elección popular para el género femenino, toda vez que con ello se estarían estableciendo limitantes al grupo vulnerable para el cual fueron creadas las reglas paritarias.

Por otro lado, en relación a que la organización de las candidaturas es facultad e interés de los partidos políticos y no de la autoridad electoral, ello fue abordado al momento de analizar el análisis competencial del Instituto para la implementación de las acciones afirmativas, así como también a la hora de estudiar el principio de autorregulación de los partidos políticos, concluyéndose que el mismo no es vulnerado.

Finalmente, en cuanto a que la representación proporcional solo es aplicable a elección de cargos en el legislativo y no en el ejecutivo, esta consideración no es materia de la presente litis. En efecto, el apelante manifiesta que viene combatiendo los artículos noveno y décimo transitorio del Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a cargos de Elección Popular, aprobado por el Consejo General del Instituto mediante el acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017, sin que de tales artículos se desprenda la aplicación de cargos por el principio de representación proporcional al poder ejecutivo. Sin embargo, la integración del órgano municipal sí se configura con el principio de representación proporcional.

A mayor abundamiento, de la lectura del artículo 135 de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, se aprecia lo siguiente:

135.- Los Ayuntamientos se integrarán de la siguiente manera:

El Ayuntamiento de La Paz se integrará con un Presidente, un Síndico y ocho Regidores electos por sufragio universal directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa y con cinco Regidores por el principio de representación proporcional.

El Ayuntamiento de Comondú se integrará con un Presidente, un Síndico y seis Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa y con tres Regidores por el principio de Representación Proporcional.

El Ayuntamiento de Los Cabos se integrará por un Presidente, un Síndico y siete Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa y con cuatro Regidores por el principio de Representación Proporcional.

El Ayuntamiento de Mulegé se integrará con un Presidente, un Síndico y seis Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa, y con tres Regidores por el principio de Representación Proporcional.

El Ayuntamiento de Loreto se integrará con un Presidente, un Síndico y cuatro Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa y con dos Regidores por el principio de Representación Proporcional.

De lo anterior se desprende que en la integración de los ayuntamientos, sí se observa el principio de representación proporcional, lo cual hace obligatorio a los partidos políticos que al momento de establecer las listas de regidurías por el principio de representación proporcional, igualmente se observen las reglas de paridad, en relación con el artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Por lo anteriormente expuesto y fundado

R E S U E L V E

ÚNICO.- Se confirma el acuerdo impugnado, identificado como CG-0093-DICIEMBRE-2017, emitido por Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, por el que se aprobaron las modificaciones al REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

Así lo resolvieron, por MAYORÍA de votos, los Magistrados que integran el H. Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA
BETSABÉ DULCINEA APODACA RUIZ**

**MAGISTRADO ELECTORAL MAGISTRADO ELECTORAL
JOAQUÍN MANUEL BELTRÁN QUIBRERA AUGUSTO RAÚL JIMÉNEZ BELTRÁN**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
GUILLERMO GREEN LUCERO**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 48 FRACCIÓN IV DE LA LEY DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, EMITE EL MAGISTRADO JOAQUÍN MANUEL BELTRÁN QUIBRERA, AL DICTAR SENTENCIA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEE-BCS-RA-001/2018 Y SUS ACUMULADOS TEE-BCS-RA-002/2018 Y TEE-BCS-RA-003/2018

El proyecto de resolución que hoy se somete a escrutinio y por ello nos obliga al examen exacto, riguroso y diligente para formar un juicio sobre su validez y alcance, determina que el suscrito exprese este voto particular no favorable al sentido del proyecto, al que pondera por el magnífico y exhaustivo estudio que ha hecho la ponencia de la Magistrada Presidenta quien con él inicia su ejercicio magistral con los mejores augurios para el abono en el juzgar con perspectiva de género.

He analizado los recursos de apelación que se interpusieron en contra del contenido y alcance de los artículos transitorios noveno y décimo del Acuerdo que se impugna número CG-0093-DICIEMBRE-2017 adoptado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur y encuentro que tanto los siete agravios propuestos por el partido político BCS Coherente, como el único agravio esgrimido en tres apartados presentado por el Partido de Renovación Sudcaliforniana, resultan fundados, en sus alcances medulares por sus propios y legales fundamentos por lo que con este voto particular se avalan.

En concordancia a lo anterior mi postura es dejar claro y llamar la atención de que al juzgar debe hacerse tomando en cuenta hechos y estos deben ser actuales pues no hacerlo es incurrir en una petición de principios que al tiempo y por su reiteración, generará, o podrá generar mayor arbitrariedad a las instituciones democráticas.

En efecto, el protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, no debe extenderse como satisfacción que se toma del agravio o daño recibido, ni tampoco como castigo o pena pues eso solo significaría el ejercicio vengativo sobre agravios pasados de los que pretenda hacerse responsable a personas o sujetos ajenos a ellos, lo que nos remontaría a circunstancias pretéritas superadas, en que la barbarie dejó el paso al nacimiento del Estado de Derecho y el abandono de la vindicta pública y privada a las instituciones del Estado moderno y en particular las democráticas, no deben inclinar su balanza de justicia por un paradigma vengativo, pues la presunción de inocencia de los nuevos actores políticos, no puede hacerlos reos de actos y actitudes ancestrales de las que no puede hacerlos responsables en tanto no incurran ellos en las violaciones que se quieren extirpar.

He revisado la edición 2017 del “Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género” y encuentro que es un producto editorial definitivamente plausible que entraña un esfuerzo magnifico para evitar que se siga produciendo en nuestro país la abominable costumbre de violentar los derechos no solo políticos de las mujeres; pero tal protocolo, creo que no autoriza y si lo hiciera no sería lícito, el entender como una acción afirmativa de carácter progresivo el atentar contra el ejercicio de derechos también personalísimos de carácter político de sujetos varones que no tienen porque declinar en beneficio del género femenino una opción de participación para la que la Constitución general de la República señala como cota o medida la paridad de género y ello por necesidad e imperativo jurídico legal solo pueda ser resuelto por la libertad legislativa que se autoriza bien a los congresos locales o a los partidos políticos, pero de ninguna manera o forma a un ente administrativo como son los OPLES, por lo que creo que en una interpretación de la queja de los inconformes parte de sus agravios resultan fundados por lo que disiento en ello con el proyecto y presento este voto.

Reitero lo que el Protocolo de que trato, propone o puede proponer es garantizar el principio de igualdad entre mujeres y hombres ya que tal principio se configura como un valor superior del sistema jurídico nacional, pero este principio no se puede ver afectado en los casos, como el que ahora se nos somete a juicio, en el que por un acto de autoridad administrativa se interpreta o se pretende aplicar una línea interpretativa que aunque provenga de una fuente impoluta en cuanto su origen y buena fe pues se sustenta en un paradigma, esto es en una teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento, su efecto, desde el punto de vista del suscrito, no debe admitirse pues puede llevar a un desvío mental por fijación de una idea u orden de ideas cuyo efecto genere una mayor desgracia, ya que si se admite romper el marco jurídico fundamental para alcanzar una meta siempre soñada de la plena, cierta y vigente igualdad de género, se estará abriendo la puerta a peligrosas simulaciones que puedan convertirse en semillas negativas de destrucción de los pilares de los derechos humanos como son la libertad de expresión, cuando se puede aniquilar una vida de trabajo honorable solo por haber proferido alguna frase que sacada de contexto, puedo haber herido algún paradigma de los que ahora trato.

Podrá argumentarse, para alejar del análisis las cuestiones que subyacen en asuntos como el que se aborda, el que hay una indebida ponderación de su alcance y ante ello cabe expresar que no es así, pues este voto particular se enraíza en hechos que me hacen pensar, parafraseando a Shakespeare cuando Hamlet expresa su pensamiento de: **“que hay algo podrido en Dinamarca”** ya que uno se pregunta porque si en el mes de agosto del año pasado se hizo una reunión denominada **“Reunión Nacional de Coordinación entre Autoridades Electorales 2017-2018”**, la cual se llevó cabo en el Instituto Cultural Cabañas, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en las que se formaron varias mesas de trabajo y en la número uno en la que participé y propuse en relación a

la temática que conforma el meollo relativo a la paridad efectiva en el campo electoral, el que si en verdad se quería alcanzar tal paridad, debería de legislarse para que tratándose de candidaturas a puestos de cargo de elección popular de índole individual como lo son los Presidentes Municipales, Gobernadores de los Estados y Presidencia de la República la verdadera solución democrática, para que el electorado fuera quien con su voto decidiera, era que simplemente que cada partido político que contendiera, lo hiciera presentando en la boleta electoral el nombre de una mujer y de un varón, que en primarias internas hubieran sido designados previamente.

Esta propuesta fue valorada en la mesa de trabajo y fue la que encabezó nuestra relatoría, pero muy extrañamente fue excluida de la relatoría general que formuló un apreciable amigo Consejero General del INE, quien no dio razón ni motivo para ello; de ahí mi consecuente motivo de parafrasear el texto del Príncipe de Dinamarca, pues tal parece que no se desea realmente el alcanzar lo que se dice que es por lo que se lucha.

En ese sentido, el que suscribe estima que el asunto que nos ocupa no está sustentado en el *Principio de Legalidad* que obliga a la autoridad administrativa electoral al momento de emitir cualquier acto o resolución, a fundar en aplicación del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone a cualquier autoridad actuar dentro de los estrictos límites de una competencia y en el caso la autoridad administrativa señalada como responsable no lo está para crear vía de acciones afirmativas de género, el menoscabo de los derechos humanos de varones o partidos políticos que no han sido declarados reos de ninguna violencia política de género.

Estimo que el proyecto que nos ofrece la ponencia en esta ocasión, es un acucioso y esmerado estudio que no dudo en calificar de excelente, pues sobresale de lo común por sus optimas cualidades en el tratamiento de la materia pues lo hace con toda la dignidad requerida y encausada al objetivo argumentativo para convencer de su procedencia, por lo que quedara una vez más en la historia ya actual de nuestro Tribunal, la superior calidad de sus sentencias, independiente a que estas alcancen su efectividad por el camino de la mayoría de votos, cuando, como en el caso que ahora nos ocupa, el suscrito haya de disentir, motivado en un dilema, pues debe elegir entre dos opciones igualmente buenas y me he visto precisado a resolver la disyuntiva optando por la aplicación del Código Modelo de Ética Judicial Electoral que en su exposición de motivos señala:

(...)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana son instancias conscientes —por la relevancia y necesidad de sus

funciones— de desempeñar un papel insustituible dentro de nuestra sociedad en la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos político-electorales del ciudadano, y la tutela y vigencia efectiva de los ordenamientos normativos que rigen la contienda en los comicios.

La complejidad de las situaciones en las cuales actúan los miembros de la judicatura electoral, los desafíos del desarrollo institucional y la exigencia de respetar los intereses legítimos de la ciudadanía y de las agrupaciones y partidos políticos, ponen de manifiesto la importancia de definir con claridad los principios y valores que dicha judicatura reconoce y asume. Al brindar respuesta a esta necesidad, la judicatura estará contribuyendo a construir una sociedad más equitativa para todos.

Por convenio de nueve de noviembre del año dos mil doce, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana acordaron redactar un **Código modelo de ética judicial electoral**, que estipulara formalmente los principios y valores a los cuales debe adecuarse la actuación de los titulares y del personal que labora en sus órganos, texto que se ofrece como el prototipo básico que, en ejercicio de su autonomía, las Salas y Tribunales Electorales del país podrán adecuar a sus circunstancias y hacer propio, teniendo presente que la observancia de sus principios es fundamental para maximizar su eficiencia, confiabilidad y reputación, como factores que integran un patrimonio inestimable para el logro de sus funciones, y partiendo, en todo caso, del convencimiento personal y no de medidas coactivas, sin desconocer que este **Código** especializado lleva a plenitud los valores reconocidos en otros de aplicación federal, general o local, con los cuales, lejos de contraponerse, se complementa.

En este sentido, los principios contenidos en el **Código** tienen como propósito producir una influencia significativa en el juicio y valoración social de los órganos jurisdiccionales a los que se ha encomendado la resolución de conflictos en materia electoral, convencidos de que la ética en la gestión de los asuntos sometidos a su conocimiento, y el hecho de favorecer un ambiente de trabajo inspirado en el respeto a la persona humana, en la participación activa en una obra común y en el sentido de responsabilidad de los titulares y de los colaboradores de los órganos jurisdiccionales electorales, son de decisiva importancia para alcanzar los objetivos específicos de nuestra alta encomienda, así como para salvaguardar la imagen y el respeto propios de nuestras instituciones.

(...)

Así como en los principios y valores que se expresan:

(...)

2.1 Los servidores judiciales electorales ejercen las funciones que les son propias en el marco de las disposiciones constitucionales, de las leyes, reglamentos y acuerdos vigentes en el territorio de su competencia. Su comportamiento debe guiarse por los valores de honorabilidad, buena fe, honestidad y transparencia de actuaciones frente a las partes, la ciudadanía y la sociedad, así como regirse por los principios señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

EXCELENCIA, entendida como el perfeccionamiento diario de todo servidor judicial electoral, por el que muestra en todo momento calidad y esmero en las labores encomendadas, realizando de modo extraordinario el trabajo ordinario;

OBJETIVIDAD, que se resuelve en la cualidad de los servidores judiciales electorales por la que sus actos se apegan estrictamente a los criterios que las normas electorales dictan, y no a los derivados de factores subjetivos;

IMPARCIALIDAD, identificada con la actitud mostrada por los servidores judiciales electorales, a fin de conceder un tratamiento equitativo a las partes que se presentan en conflicto, en especial respecto de la paridad en las oportunidades y defensas procedimentales;

...

INDEPENDENCIA, traducida en la actitud de los servidores judiciales electorales para emitir su criterio libremente, exento de influencias extrañas, y apegado sólo a derecho, particularmente reflejando la autonomía o no sujeción de las propias decisiones a pareceres o intereses ajenos.

...

3. PRINCIPIOS ÉTICOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL ELECTORAL

RESPETO POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ELECTORAL Y EL ORDEN JURÍDICO VIGENTE

3.1 *La constitucionalidad y legalidad, como valores fundantes del Estado de Derecho, implican que la integridad de los actos comprendidos en el proceso electoral se efectúe en estricto apego a la norma positiva, y su respeto exige que sus resultados sean plenamente aceptados por la mayoría de los ciudadanos, partidos políticos y candidatos, a través de su conocimiento y transparencia.*

Cumplir la ley electoral, federal y local, es deber de todas las autoridades, particularmente de los servidores judiciales electorales, de manera que deben expresar y dar a conocer sus decisiones y resoluciones en un lenguaje jurídico claro y llano a fin de contribuir a la certeza jurídica que rige toda contienda electoral.

Asimismo, deben realizar su trabajo profesional de acuerdo con la legislación aplicable y a los hechos planteados y probados por los ciudadanos, partidos políticos y autoridades, a fin de que sus interpretaciones sean fidedignas, confiables y verificables. Sus decisiones y resoluciones deben ser plenamente identificables con el derecho y las sanas prácticas.

NEUTRALIDAD E INDEPENDENCIA

3.2 *Los procesos comiciales exigen a los servidores judiciales electorales que cumplan con sus responsabilidades y tareas de manera irreprochable, para que los ciudadanos, los partidos políticos y los candidatos adviertan la ausencia de conductas discriminatorias o favorecedoras de alguna de las partes en la contienda comicial.*

Igualmente, deben observar una conducta imparcial y neutral, porque el desarrollo normal de las jornadas comiciales se sustenta en la credibilidad y confianza que inspiran. En consecuencia, en el despliegue de su actividad, están obligados a sostener un criterio libre de todo conflicto de intereses.

(...)

Lo anterior en virtud de que el actuar del individuo conforme a normas éticas, es lo que ha permitido la evolución de la humanidad hacia mejores Estadíos de bienestar, ya que en ausencia de la ética tendría que admitirse como ley natural la del más fuerte propuesta

por el sofista Calicles, a quien Platón rechaza cuando advierte que: *“el jefe no estará por encima de la leyes, estas deben ser intangibles; los hombre imperfectos no pueden pasarse de las leyes so pena de volverse irracionales.”*

Estimo que en este momento debo manifestar que la toma de posición que se expresa en mi voto particular no deberá interpretarse, con buena o mala intención, como que en él busco introducir preferencias ideológicas extradiscursivas, sino simplemente debe quedar claro mi personal y perene conciencia de absoluto apoyo a la dignidad que natural y por derecho corresponde a la mujer, la que debe ya resultar indiscutible en cualquier lugar de la vida pública o privada; sino lo que sí debe ser motivo de discusión y análisis es que el ejercicio del poder no debe de llevar a que una voluntad ajena orientada a simular un entendimiento, vele designios oscuros que puedan esconder tenencias que abonen gérmenes de totalitarismo, pues este se alimenta del sentimiento individual de soledad que surge cuando cualquier justiciable observa que se le obstruye su derecho a ser atendido en justicia y ello es lo que aprovechan las mentes totalitarias para fincar su hegemonía.

Es posible que haya o hubiera algunas personas que pretendieran que debo de pedir disculpas por pensar como pienso y ante ello apelo a su tolerancia y pido que comprendan que no puedo ser de otra manera por la sencilla razón de que mi formación jurídica, si bien no ha concluido ni o hará sino hasta que mi espíritu o cerebro dejen de operar, tal formación siempre se ha manifestado por la influencia que me han dejado pensadores como Del Vecchio, Radbruch, el propio Kelsen auto revisado, Alf Ross, John Rawls y muchos más que han cincelado en mi pensamiento un sentido en el que la justicia en una verdad que está por encima del slogan “La Ley es la Ley” en el que solo se contiene una actitud positivista sin sentido ético que en la historia de nuestro mundo ha generado variados horrores como los generados por la inquisición española contra los no seguidores de su fe, cuyo ejemplo fue no solo la expulsión de los judíos de sus territorios sino aun la exhumación y quema de cadáveres y restos de aquellos que se hubieran ido reos de contumacia en el no abandono de sus creencias, como fue el caso de la familia del gran humanista Luis Vives que tuvo que expatriarse para no ser muerto por las creencias y religión de sus progenitores; y ya en fechas contemporáneas los crímenes del Nacional Socialismo en Alemania y en los de los totalitarismos de cualquier tipo que se han generado hasta nuestros días y son responsables de la muerte de millones de personas.

Por lo anterior, no podre aceptar venga de donde venga una tesis que arropada una actitud de aparente legalidad esconde actitudes discriminatorias que se presume son las que busca evitar, por eso John Austin en su famoso grito de guerra sostenía: *“La existencia del derecho es una cosa; otra cosa es su mérito o desmérito”*, así los actos impugnados por los partidos políticos inconformes, si como muy bien se expresa en la sentencia de cuyo sentido disiento, se sustenta en tesis de nuestros tribunales, esto

desde luego les da categoría de derecho, pero esto no dilucida su mérito o desmerito, lo que solo puede hacerse por el camino que yo pretendo usar, que es el de la aplicación de principios éticos que hemos también protestado cumplir al asumir su contenido eidético como una obligación personal al momento de resolver cualquier controversia sometida a nuestra consideración, así resulto obligado a revisar si los estándares jurídicos en que se apoyan los actos recurridos y la sentencia que los estudia resultan validos a la luz de la inteligencia de las normas éticas que nos comprometimos cumplir al signar personalmente el protocolo con el que se dictaminó el Código de Ética que nos corresponde.

Por todo lo anterior, que no es considerado en la sentencia de la mayoría es que me veo precisado a disentir.

MAGISTRADO ELECTORAL

JOAQUÍN MANUEL BELTRÁN QUIBRERA