



**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTES: SUP-JRC-4/2018 Y SUP-JRC-5/2018 ACUMULADO

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

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
BAJA CALIFORNIA SUR

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA

SECRETARIAS: LAURA MÁRQUEZ
MARTÍNEZ, MERCEDES DE MARÍA
JIMÉNEZ MARTÍNEZ, MARÍA DEL
CARMEN RAMÍREZ DÍAZ, CARLOS
GUSTAVO CRUZ MIRANDA Y
FERNANDO RAMIREZ BARRIOS

Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil dieciocho.

Sentencia que confirma la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, en los recursos de apelación identificados con las claves de expediente TEE-BCS-RA-01/2018, TEE-BCS-RA-02/2018 y TEE-BCS-RA-03/2018, que, a su vez, confirmó el Acuerdo en el que se aprobaron las modificaciones al Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	4
III. ACUMULACIÓN	4
IV. REQUISITOS PROCESALES	4
V. <i>AMICUS CURIAE</i>	7
VI. ESTUDIO DE FONDO	10
1. Planteamiento del problema.	10
2. Tesis de la decisión.	11
3. Metodología.	12
4. Análisis del caso concreto.	13
A) Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local y violación al principio de auto organización.	13
B) La medida impugnada no transgrede la posibilidad de reelección.	17
i) Acceso eficaz de las mujeres a puestos y ámbitos de poder público.	17
ii) Igualdad sustantiva como valor en sí misma.	21
iii) Pertinencia de la medida de acuerdo con la legislación local.	22

SUP-JRC-4/2018 y acumulado

iv) Razonabilidad de la medida.	26
C) Incumplimiento de los requisitos de procedencia en la acción afirmativa.	32
D) La acción afirmativa relativa a diputaciones de Representación Proporcional.	34
E) Omisiones del Tribunal local.	34
VI. RESOLUTIVOS	39

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:	Acuerdo CG-0093-DICIEMBRE-2017 en el que se aprobaron las modificaciones al Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto local:	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.
JRC:	Juicio de Revisión Constitucional Electoral.
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.
Ley electoral local:	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
RP:	Representación Proporcional.
Sala Regional Guadalajara:	Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal local:	Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

I. ANTECEDENTES

- 1. Inicio del proceso electoral.** El primero de diciembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral ordinario 2017-2018 para elegir a diputados y ayuntamientos en el Estado de Baja California Sur.
- 2. Acuerdo del Instituto local.** El veintiocho siguiente, el Consejo General aprobó el acuerdo impugnado.
- 3. Medio de impugnación local.** Inconformes con lo anterior, el primero y dos de enero¹, los partidos de Renovación Sudcaliforniana y Baja California Sur Coherente interpusieron recursos de apelación ante el Instituto local.

¹ Salvo mención diversa, todas las fechas corresponden al año dos mil dieciocho.



Dichos juicios fueron remitidos al Tribunal local y radicados con las claves de expediente siguientes: TEE-RA-01/2018, TEE-RA-02/2018 y TEE-RA-03/2018.

4. Sentencia. El veinte de enero, el Tribunal local resolvió los recursos mencionados el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

5. JRC. Inconformes con lo anterior, el veinticuatro y veintiséis de enero, los partidos enjuiciantes presentaron sus demandas correspondientes.

6. Facultad de Atracción. El treinta y uno de enero, esta Sala Superior dictó sentencia en el expediente **SUP-SFA-9/2018**, en virtud del cual se tuvo como procedente el ejercicio de la facultad de atracción solicitada.

7. Remisión. En consecuencia, la Sala Regional Guadalajara remitió a este órgano jurisdiccional, los JRC promovidos por los citados partidos políticos locales.

8. Amicus Curiae. El nueve de febrero de dos mil dieciocho se recibió el escrito de "amigas de la corte" signado por Alicia Núñez Escobar y otras, quienes manifestaron que comparecen como amigas de la corte (*amicus curiae*) con el objetivo de expresar su opinión sobre estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

9. Recepción y turno. El dos de febrero se recibieron en esta Sala Superior los expedientes de las demandas presentadas por los partidos políticos referidos, registrándose con las claves **SUP-JRC-4/2018** y **SUP-JRC-5/2018**, respectivamente, los cuales fueron turnados ese mismo día a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

10. Admisión. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y ordenó el cierre de la instrucción; con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, pues se tratan de dos JRC promovidos por dos partidos políticos locales que controvierten la sentencia del Tribunal local, mediante la cual se confirmó el acuerdo impugnado, y en el cual se ejerció la facultad de atracción².

III. ACUMULACIÓN

De la lectura integral de las demandas se advierte que los partidos actores controvierten la sentencia emitida por el Tribunal local en el recurso de apelación con clave de identificación TEE-BCS-RA-001/2018 y acumulados; que confirmó el acuerdo impugnado.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, se decreta la acumulación del expediente **SUP-JRC-5/2018** al diverso **SUP-JRC-4/2018**, por ser éste en el cual la Sala Superior determinó ejercer su facultad de atracción.³

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos del expediente acumulado.

IV. REQUISITOS PROCESALES

1. Requisitos generales de procedencia. Se tienen colmados los requisitos de procedencia, ⁴ en los términos siguientes:

² Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 99, párrafo noveno, de la Constitución; 184; 186, párrafo primero, fracción III, inciso b), 189, fracción XVI, y 189 Bis de la Ley Orgánica.

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31, párrafo 2, de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Conforme lo previsto en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; y 86, párrafo 1, de la Ley de Medios.



a) Forma. Las demandas se presentaron ante la autoridad responsable; se señalan los nombres de los partidos políticos impugnantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se exponen los hechos y agravios en que basan su impugnación; mencionan los preceptos legales presuntamente violados; y hacen constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los institutos políticos aludidos.

b) Oportunidad. Se cumple el requisito en cuestión, porque las demandas resultan oportunas, atento a que se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días; toda vez que, de las constancias de autos, se advierte que la sentencia impugnada se notificó a los partidos el veintidós de enero, en tanto que las demandas se presentaron el veinticuatro y veintiséis de enero, respectivamente.

c) Legitimación. Los juicios se promovieron por parte legítima, porque, conforme al artículo 88, apartado 1, de la Ley de Medios, los partidos políticos están legitimados para promover los juicios en que se actúa.

d) Personería. Tal requisito se satisface porque la autoridad responsable reconoce la personería de los representantes de los Partidos Renovación Sudcaliforniana y Baja California Sur Coherente que suscriben las demandas, respectivamente⁵, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecha la exigencia normativa.⁶

e) Interés jurídico. Los partidos actores tienen interés jurídico para promover el medio de impugnación, pues cuestionan una sentencia que recayó a los recursos de apelación iniciados en virtud de la demanda que formularon ante el Tribunal local.

⁵ En términos de lo dispuesto en el artículo 18 y 88, párrafo 1, inciso a, de la Ley de Medios.

⁶ Véase en la Jurisprudencia 33/2014, de rubro "LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA."

f) Definitividad. Se cumple este requisito en razón de las consideraciones expuestas por esta Sala Superior al ejercer su facultad de atracción, en términos de la resolución dictada en el expediente identificado con la clave SUP-SFA-9/2018.

Por cuanto hace al juicio SUP-JRC-5/2018, también se considera colmado este requisito, porque al haber ejercido esta Sala Superior su facultad de atracción, se deben resolver de forma conjunta todos los medios de impugnación relacionados con las modificaciones al Reglamento de registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular.

2. Requisitos especiales de procedencia. Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedibilidad⁷, se advierte lo siguiente:

a) Contravención a preceptos de la Constitución. Este requisito se valora en un sentido formal, no como el resultado del análisis de los agravios, ya que ello se analiza en el fondo, por lo que, como los partidos actores afirman que se transgreden en su perjuicio diversos preceptos constitucionales, entre ellos lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, ello basta para tenerlo por cumplido.

b) Violación determinante. El requisito se encuentra igualmente satisfecho, debido a que la materia del asunto se vincula con el acuerdo impugnado, en donde se establece que las diputaciones por el principio de RP y la postulación impar en Ayuntamientos serán encabezadas por mujeres, lo cual es trascendente para el proceso electoral local.

c) Reparación material y jurídicamente posible. Se satisface ya que, de acoger la pretensión de los promoventes, habría la posibilidad jurídica y material de revocar o modificar la sentencia controvertida, con las

⁷ Previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios.



consecuencias de Derecho que ello implique, a fin de reparar el agravio que, en su caso, se haya ocasionado.

Lo anterior es así porque el registro de candidaturas en el Estado de Baja California Sur transcurrirá del diez al diecisiete de abril⁸.

Por lo tanto, al estar colmados los requisitos indicados, y al no advertirse alguna causal de improcedencia, se analiza el fondo de la controversia.

V. *AMICUS CURIAE*

El nueve de febrero de dos mil dieciocho, un grupo de mujeres ostentándose con la calidad de “amigas de la corte”, presentaron un escrito con el objetivo de expresar su opinión sobre estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Esta Sala Superior ha reconocido la posibilidad de que se presenten escritos de “amigas de la corte” cuando las controversias jurídicas involucran los principios constitucionales de igualdad y no discriminación⁹, siempre que el escrito sea presentado antes de la resolución del asunto, por una persona ajena al proceso¹⁰ y que, además, tenga la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.¹¹

⁸ Consultable en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/09_CE_2018_29nov2017_ordinario.pdf

⁹ Jurisprudencia 17/2014, de rubro “*AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS*”.

¹⁰ Véase la tesis XXXVII/2016, de rubro “*AMICUS CURIAE. SU CALIDAD NO CAMBIA EN UNA SEGUNDA INSTANCIA PARA QUIENES LA OSTENTAN*” Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 56 y 57. Así también lo sostuvo en las sentencias de los asuntos SUP-JDC-1654/2016, SUP-RAP-726/2017 y acumulados

¹¹ Pag. 7, Carlos Kölher Ricardo, “*Amicus Curiae. Amigos del Tribunal*”, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, octubre 2010.

Así, el *amicus* surge, por un lado, como un instrumento para generar una mejor toma de decisión judicial; es un auxilio para allegar legislación o jurisprudencia foránea o nacional, doctrina jurídica o relativa al contexto fáctico que -a juicio de los signantes- deba atender la autoridad jurisdiccional.

Por otro lado, implica una herramienta de participación en el marco de un estado democrático de derecho pues, aunque los argumentos planteados no son vinculantes, sí permiten que las personas hagan escuchar su opinión -en ocasiones especializada- sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de la nación mexicana.

Pero sobre todo, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales.¹² Esta Sala Superior ha resaltado la importancia de admitir *amicus curiae* en la sustanciación de ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas¹³, cuyo estudio requiere un estándar de argumentación adicional¹⁴ de acuerdo con el artículo 1 y 2 de la Constitución Federal.

Estudiar normas o medidas que delimiten derechos relacionados con tales grupos, la autoridad jurisdiccional debe entender que son “focos rojos” respecto a los que se debe argumentar con un especial cuidado desde una perspectiva del derecho a la igualdad.¹⁵

Es decir, cuando se estudia la validez de medidas que aborden derechos de tales grupos, el juzgador debe ser más exigente al determinar si la ley los ha respetado. Se requerirá de un escrutinio estricto para establecer

¹² Acciones de inconstitucionalidad 146/2008 y 147/2008 y el expediente varios 1396/2012.

¹³ Grupo discriminado por razón de raza.

¹⁴ Jurisprudencia 17/2014, de rubro “AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS”.

¹⁵ Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Suprema Corte de Justicia de la Nación.



la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia.¹⁶

Así, la autoridad jurisdiccional debe construir una argumentación muy robusta en la que, sin duda, es útil e importante la información que terceros ajenos al juicio puedan presentar para el mejor estudio del tema jurídicamente relevante.

En este caso se considera procedente la admisión del escrito porque fue presentado por un grupo de cuarenta y dos mujeres¹⁷ ajenas a la controversia. Aunque refirieron que lo presentaron “a través de la Red de Mujeres para la Igualdad Sustantiva (RMIS) de Baja California Sur”, lo cierto es que no exhibieron documentos que respalden dicha afirmación, de manera que se admite como un escrito presentado por un grupo de mujeres que se ostentan como “amigas de la corte” (*amicus curiae*).

Además, el escrito se presentó antes de dictarse la presente resolución e informa elementos fácticos del rezago histórico del género femenino en Baja California Sur, desarrolla doctrina y cita precedentes de esta Sala Superior sobre la no discriminación, la paridad y acciones afirmativas.

Por lo anterior, la pretensión del *amicus* es informar sobre el principio de igualdad que se estudia en el presente juicio, así como aportar elementos

¹⁶ Véase. Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 34, septiembre de 2016, de rubro “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO”.

¹⁷ El escrito fue firmado por: Alicia Núñez Escobar, Aida Rubio Herrera, María del Rocío Pacheco Chávez, Blanca E. Meza Torres, Alicia Uribe Figueroa, María A. Verdugo, Nora Patricia Márquez Castro, Silvia Zulema Cota G., Nancy Garza Vega, Rosa Guadalupe Meza Torres, Georgina Hernández Beltrán, Luz María Ávila León, Zulema Pulg A., Rosalina Tamayo Aguilar, Lizbeth Meza Serrano, Amelia Leticia Bustamante Alcalde, Diana Victoria Von Borstel Luna, Miryam Valtierra, María Teresa García Pelayo, Alma Margarita Ocegüera Rodríguez, Norma Cecilia Barba Guzmán, Teresita de J. Sosa y Silva Carballo, Ma. Catalina Villegas Rodríguez, María Guadalupe Apodaca Delgado, Rosa Carmina Palacios Castro, Eva Gloria Márquez Calacias, María del Carmen Rodríguez Ruvalcaba, Marbella Guadalupe Saiza Cora, Claudia Patricia Gómez Sepúlveda, Perla Marisol Gutiérrez Canizales, Elda Smirna Cota Maldonado, Clara Yalit Melchor Sánchez, Maribel Beltán Díaz, Damary Meza Arce, Mirna Gpe. Fiol Higuera, Lorena Castorena D., Concepción Sánchez G., Florina Plateros Beltrán, Wendy S. Mayorga Hernández, Lluvia Castañeda, Margarita Beatriz Jasso Aguirre y Martha Cecilia Garzón López.

fácticos o jurídicos para que se estudie y solucione el problema de manera adecuada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

1. Planteamiento del problema

¿Qué determinó el Tribunal local?

Confirmar el acuerdo en el que se aprobaron las modificaciones al Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular, en el cual estableció, entre otras cuestiones, que las **diputaciones por el principio de RP y la postulación impar en Ayuntamiento serán encabezadas por mujeres.**

¿Qué plantean los partidos actores?

Los partidos actores aducen lo siguiente:

Que el Instituto local excedió su **facultad reglamentaria** y trastocó la **auto organización** de la vida interna de los partidos políticos al establecer que las listas de diputaciones por RP tienen que estar encabezadas por una mujer, pues debió atender la literalidad de la ley.

Señala que la interpretación de la acción afirmativa relativa a los presidentes municipales es restrictiva, porque hace nugatoria la posibilidad de **reelección de los actuales alcaldes**, y es contraria al principio *pro persona*, por lo que la única interpretación que haría compatibles ambos derechos sería permitir a que tres hombres se postulen para reelección. Añade que la acción afirmativa genera una condición adicional para la reelección.

Alegan que es erróneo que el Tribunal local parta de la premisa de considerar que, ante la **omisión** del legislador de pronunciarse en la ley



local sobre la paridad de género en municipios impares, lo correcto sea la acción afirmativa impuesta por el Instituto local.

Manifiestan que es incorrecto que la sentencia impugnada tenga como sustento únicamente el **contexto histórico político** que ha permeado en la entidad federativa, ya que sería un absurdo el hecho de que, al postular mujeres en su totalidad, para puestos de elección popular, se iguale al número de puestos que históricamente han ocupado los hombres.

Finalmente, señalan que no se analizó la sentencia **SG-JRC-43/2015** emitida por la Sala Regional Guadalajara, la cual estableció el criterio relacionado con paridad horizontal en Baja California Sur, ya que únicamente se analizó el contexto histórico.

¿Cuál es la problemática?

Acorde con lo anterior, la *litis* en el presente asunto consiste en determinar si la acción afirmativa establecida por el Instituto local y confirmada por el Tribunal local es válida al tener como finalidad lograr el acceso efectivo de las mujeres en el poder (empoderamiento en el ámbito estatal).

2. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que son **infundados e inoperantes** los agravios planteados por los partidos porque:

- a) No se excede la facultad reglamentaria del Instituto local;
- b) No se combaten las consideraciones realizadas por la responsable, y
- c) Fue correcta la interpretación del Tribunal local sobre la acción afirmativa impugnada, porque ésta no vulnera la posibilidad de reelección y de auto organización de los partidos políticos.

Lo anterior, porque la acción afirmativa implementada por el Instituto local genera un:

- (i) Acceso eficaz de las mujeres a puestos y ámbitos de poder público;
- (ii) Protege la igualdad sustantiva como un valor en sí misma, y
- (iii) La medida resulta razonable, pues (a) se justifica de acuerdo con el principio que protege; (b) es una medida temporal cuyos resultados son previsibles y porque no hace nugatoria la posibilidad de reelección; (c) es acorde a la ley electoral local, y (d) supera un estudio de razonabilidad.

3. Metodología

Por cuestión de método los agravios se analizarán en cinco grupos, acorde a la estrecha relación que guarden entre sí, sin que ello genere alguna afectación a los partidos actores, conforme a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**¹⁸.

Esta Sala Superior advierte que el Tribunal electoral local analizó dos acciones afirmativas distintas: 1) la regla consistente en que las listas de diputaciones por RP deben ser encabezadas por mujeres y 2) la regla relativa a que, de las cinco postulaciones a presidencias municipales, tres correspondan a mujeres y dos a hombres.

Los agravios pretenden combatir tales medidas y, adicionalmente, combaten el tratamiento que el Tribunal local da al estudio de la medida implementada por el OPLE.

Por ello, se estudiará primero (A) lo relativo al exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local y violación al principio de auto

¹⁸ Disponible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", página 125. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx.



organización; **(B)** la medida relativa a las postulaciones para presidencias municipales, explicando que no transgrede la posibilidad de reelección; **C)** el incumplimiento de los requisitos de procedencia en la acción afirmativa; **D)** La acción afirmativa relativa a diputaciones de RP y **E)** Las omisiones del Tribunal local.

4. Análisis del caso concreto

A) Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local y violación al principio de auto organización.

El agravio relativo al exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local deviene **infundado** en virtud de que el Instituto local, como autoridad electoral administrativa, sí puede adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres¹⁹.

Lo anterior es así, porque esta Sala Superior ya estableció que las autoridades electorales administrativas, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, tienen facultades para establecer los lineamientos generales que estimen necesarios para instrumentar el principio de paridad de género y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legislativas que contemplen reglas específicas en la materia.²⁰

En ese sentido, si los órganos administrativos locales, por ejemplo, están facultados para emitir reglamentos y lineamientos, también lo está para definir criterios y establecer procedimientos para el correcto ejercicio de esa función, siempre dentro del margen constitucional y legalmente establecido.

¹⁹ Similares consideraciones se adoptaron en los SUP-REC-7/2018; SUP-JDC-1172/2017; SUP-RAP-726/2017; y SUP-JDC-380/2014.

²⁰ Razonamientos semejantes se desarrollaron en las sentencias de los expedientes SUP-REC-1183/2017; SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, y SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Ahora bien, la Legislación electoral local²¹ señala lo siguiente:

La postulación de candidaturas para la renovación de Ayuntamientos y del Congreso del Estado debe contener el 50% de candidatos de un mismo género.

La paridad vertical y horizontal en Ayuntamientos se cumple de la siguiente manera:

Vertical: postulación alternada de candidaturas integrantes dentro de una planilla, iniciando la nominación en orden para la Presidencia, la Sindicatura y las regidurías municipales, respetando la igual proporción de géneros.

Horizontal: postulación de planillas con garantías de paridad de género entre los diferentes ayuntamientos que forman parte del Estado.

De la totalidad de solicitudes de registro que presenten los partidos políticos (individual, candidaturas comunes y coaliciones) deberán integrarse salvaguardando el principio de paridad entre los géneros.

Las listas de RP alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Serán sujetos de elección consecutiva todo el Ayuntamiento, independientemente de su carácter de propietario o suplente y podrán hacerse en orden distinto al que fueron electos, a efecto de garantizar el principio de paridad de género.

Como se advierte, la legislación estatal únicamente establece que es necesario respetar la paridad horizontal y vertical, sin determinar algún mecanismo específico a través del cual se cumpla esta disposición.

²¹ Véase en los artículos 53, 96, 98, 99 y 105 de la Ley electoral local.



En ese sentido, el Instituto local cuenta con facultades reglamentarias precisamente para desarrollar las normas establecidas en la legislación, mediante la determinación del cómo se garantiza, en el caso, la paridad horizontal.

Por lo que hace a que la sentencia trastoca la **auto organización** de la vida interna de los partidos políticos, al establecer que las listas de diputaciones por RP tienen que estar encabezadas por una mujer, este deviene **inoperante** en virtud de que los planteamientos de los actores son alegaciones genéricas que no controvierten las consideraciones de la sentencia impugnada.

Al respecto, el Tribunal determinó lo siguiente:

- 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 la ciudadanía.
- 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.
- Los partidos políticos tienen libertad para determinar, entre otras cuestiones, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas, lo cual debe realizarse en armonía con los principios de igualdad y paridad de género, así como con las reglas previstas para la asignación de candidaturas.

- El principio de auto organización 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.

- Así, la facultad para establecer sus propios procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular puede ser modulada y revisada por las autoridades electorales, las cuales también están obligadas a garantizar que dichos principios constituyan una realidad material.

Como se advierte, el Tribunal local emitió una serie de razonamientos en virtud de las cuales determinó que la acción afirmativa implementada no implicaba una afectación desmedida al principio de auto organización de los partidos, sin que ninguna de estas consideraciones sea controvertida puntualmente por los partidos recurrentes.

Incluso, el Tribunal local señaló que de no contemplarse en la legislación local la regulación de la paridad de género, esta deberá seguir siendo aplicada, puesto que la obligación de garantizar la igualdad sustantiva descansa en diversos tratados internacionales aplicables, así como en la Constitución.²²

Consideración que, en concepto de esta Sala Superior, resulta relevante, pues no es congruente que los partidos políticos dejen de observar el principio de paridad de género, so pretexto de su auto organización, pues aquél, es una obligación constitucional, convencional y legal.

Esto es así, porque con la acción implementada, las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder al poder, ello resulta acorde al desvanecimiento de roles de género históricamente establecidos en la

²² Véase la jurisprudencia 7/2015, de rubro: "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL."



sociedad y por tanto, armónico con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.²³

De ahí que, como lo señaló el Tribunal local, la participación de las mujeres en cargos específicos se encuentra plenamente justificada como medida encaminada a transformar los roles de género en la sociedad y alcanzar el fin máximo de la igualdad sustantiva.

B) La medida impugnada no transgrede la posibilidad de Reelección

En cuanto al agravio relativo a que la interpretación del Tribunal local es restrictiva porque hace nugatoria la posibilidad de reelección de los actuales alcaldes, se considera **infundado**.

Lo infundado de sus argumentos radica en que la interpretación del Tribunal Electoral local permite (i) el acceso eficaz de las mujeres a puestos y ámbitos de poder público, protege las (ii) vertientes de la igualdad sustantiva como valor en sí misma. Se considera también que (iii) la medida es pertinente y acorde con la legislación local y, finalmente, porque pasa un (iv) estudio de razonabilidad.

i) Acceso eficaz de las mujeres a puestos y ámbitos de poder público.

Como se describió anteriormente, esta Sala Superior ha sido consistente al determinar que el principio constitucional de igualdad sustantiva es una exigencia de la democracia representativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de alguno de los sexos.

²³ Véase en el artículo 5, inciso a), de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, el cual 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.

A la luz de lo anterior, la medida combatida establece que, para la elección de presidencias municipales, debe velarse por la paridad horizontal y que, al ser cinco municipios, deberán elegirse tres mujeres y dos hombres para participar como candidatos a presidentes municipales.

Esta Sala Superior ha determinado que es necesario dotar enfoques inclusivos para la participación política de la mujer y, para ello, es obligación del Estado garantizar la paridad de género a nivel federal y local y en sus vertientes vertical y horizontal (como la medida impugnada). Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de esta Sala Superior²⁴.

Al respecto, la ONU²⁵ ha señalado que es necesario eliminar las barreras que impiden el acceso eficaz de las mujeres a los espacios de poder y a la toma de decisiones. Asimismo, ha especificado que el hecho de que las mujeres ocupen altas responsabilidades políticas tiene un efecto multiplicador para empoderar a más mujeres en todas las esferas de sus vidas.

El acceso efectivo a los cargos contribuye a que las mujeres estén en el centro de la toma de decisiones, es una medida que incide transversalmente en varios ámbitos de la vida social y cultural.

La ONU es enfática al determinar que, el hecho de que haya más mujeres líderes políticas contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, que refuerzan el concepto de la mujer ciudadana.²⁶

Además, la participación política de las mujeres en los gobiernos locales o sub-nacionales es crucial si tenemos en cuenta su trascendencia

²⁴ Véase la jurisprudencia 7/2015, de rubro "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL".

²⁵ IDEA-Internacional, PNUD y ONU-Mujeres. 2013. Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino. México.

²⁶ Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe 2014-2017. ONU Mujeres. Oficina Regional para las Américas y el Caribe



demográfica económica y social. El municipio es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible.²⁷

Ahora bien, es necesario entender que en la actualidad el principio de paridad ha adquirido un desarrollo más sustantivo.

Asegurada la paridad -a partir de diversas acciones afirmativas-, es necesario dar un **paso hacia el acceso efectivo de la mujer como sujeto presente en la arena pública, en puestos y ámbitos de poder público.**

Así, para garantizar el acceso de las mujeres a las estructuras formales de poder político, es necesario garantizar que tengan una representación **sustantiva** (haciendo valer su voz ante un órgano político), pero también desde una perspectiva **simbólica**, en la que sean visibilizadas en puestos públicos de importancia.²⁸

La **representación sustantiva** se relaciona con la función política y democrática desplegada, con la voz que la representante llevará al organismo a fin de hacer valer intereses, preocupaciones, aspiraciones y demandas de justicia de un grupo que tiene, además, una incidencia demográfica.

Dicha representación electoral implica la posibilidad de presentar inquietudes ante los órganos de decisión democrática.

Así, garantizar que las mujeres desempeñen una función legislativa o tomen decisiones dentro del cabildo (paridad vertical), permite que participen en la toma de decisiones y que, éstas, no sean impuestas por

²⁷ Ídem.

²⁸ RODRIGUEZ Ruiz, Blanca and RUBIO-MARÍN, Ruth "Constitutional Justification of Parity Democracy". Alabama Law Review, Vol. 60, 2009.

un grupo que tenga un dominio ciego (no paritario), sordo a sus necesidades específicas.

Frente a la posibilidad de que esa representación no sea efectiva, existe de manera complementaria la **representación descriptiva**, que tiene que ver con una cuestión simbólica.

Para remediar la histórica invisibilidad de las mujeres es necesario destacar su identidad en la arena pública; de esta manera se hace posible un sistema de representación “espejo”²⁹ en el que ellas pueden identificarse con la figura pública y entender que pueden acceder a tales puestos no estereotipados.

En esta vertiente, la paridad **no se convierte en representativa porque el 50% de la población sean mujeres, sino porque exige que las mujeres sean visibles en la escena política** como figura ubicada jerárquicamente en una estructura y en un espacio público de importancia.

Esta representación simbólica ayuda a **desestereotipar un puesto político**, a difuminar la diferencia estructural percibida por la sociedad respecto a dicho puesto y, con ello, abrir oportunidades para la participación ciudadana.

De esta manera se busca que la sociedad, y específicamente las mujeres, asimilen la diversidad del sujeto público que toma decisiones, que no es forzosamente un varón ni alguien ajeno a las tareas de cuidado o alguien tradicionalmente asociado a la vida productiva.

Así las cosas, no es suficiente con hacer presentes a las mujeres para escuchar sus voces en la deliberación pública (legislativo o ejecutivo), sino que también se debe destacar el potente efecto **simbólico de que**

²⁹ Ídem.



ella tenga el cargo importante jerárquicamente en el ámbito público (cabeza del cabildo).

De esa manera, la medida genera un **acceso eficaz** importante, porque **pone a más mujeres en cargos políticos jerárquicos**, como la presidencia municipal o alcaldía, que es el cargo que simboliza el ejercicio del poder.

Cuando la ciudadanía vislumbra la figura de la presidencia municipal como un cargo en el que encuentra inspiración, se genera un cambio ideológico, porque se hace factible que la mujer aspire y llegue a esa posición en el ámbito político.

De no aceptar esa obligación simbólica, se desdibujaría la finalidad constitucional de igualdad material y el principio de paridad de género. Permitir que más mujeres lleguen a ese cargo, robustece y optimiza el acceso efectivo de las mujeres a sus derechos políticos.

ii) Igualdad sustantiva como valor en sí misma.

Cabe destacar que, en los términos antes relatados, la igualdad sustantiva es un derecho fundamental complejo y las medidas para lograrla deben abarcar diferentes formas que **tienen valor en sí mismas**.

Es decir, las diversas medidas deben garantizarse en conjunto para asegurar un **acceso eficaz** de la mujer a la vida política. Unidas generan un entramado integral para combatir los resultados de la discriminación de género de los espacios públicos de toma de decisión.

En otras palabras, no es suficiente con una medida cuantitativa, sino también son necesarias medidas cualitativas, y solo uniéndolas se crea una integralidad para generar un acceso eficaz.

Permitir que **la mujer sea ese sujeto actuante**, que toma decisiones y cuestiona en la esfera pública, por sí mismo genera un balance simbólico

e ideológico. Este valor busca que la sociedad, y específicamente las mujeres, asimilen la diversidad del sujeto público que toma decisiones.

A partir de esta diversificación, el sujeto público **no es forzosamente un varón ni alguien ajeno a las tareas de cuidado o alguien tradicionalmente asociado a la vida productiva**. Ello permite la emancipación y diversificación de esos puestos tradicionalmente estereotipados como femeninos.³⁰

iii) Pertinencia de la medida de acuerdo con la legislación local

Esta Sala Superior considera que, en una primera aproximación, la acción afirmativa es pertinente para que los órganos representativos y, específicamente, el puesto jerárquico que una presidencia municipal representa, refleje la composición social y genere un efecto espejo que revalorice a la mujer en la redistribución del poder político.

En esta primera aproximación, se busca evidenciar que **(a)** la medida está justificada, **(b)** la afectación a la posibilidad de reelección es mínima, y **(c)** que incluso la ley local establece claramente una preferencia por el derecho de igualdad en relación con la posibilidad de reelección.

a) Queda justificada la medida de postular a tres mujeres y dos hombres para el puesto de presidencia municipal pues, como se detalló, el objetivo es cambiar la ideología y visibilizar a la mujer en puestos de trascendencia.

Así, aunque los Ayuntamientos son órganos colegiados de deliberación democrática, lo cierto es que **existe una mayor visibilidad de la figura presidencial que los demás funcionarios del cabildo**, pues es

³⁰ Zúñiga, Yanira. 2013. Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico normativas y de su efectividad práctica. En Mestre i Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira, (coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 81-109.



precisamente la presidencia quien ejerce actos de representación ante la ciudadanía, ello justifica que tres de tales puestos sean reservados a la visibilización simbólica de la mujer.

(b) Lo anterior no hace **nugatoria** la posibilidad de reelección porque:

(b.1) es una **medida temporal** prevista únicamente para el proceso electoral local 2017-2018.

(b.2) **es previsible su resultado**, pues la medida implica con toda claridad que serán **tres mujeres y dos hombres** quienes sean postulados para los cinco puestos de presidencia municipal en el Estado de Baja California Sur.

(b.3) porque la reelección no se afecta en una medida considerable.

En efecto, la posibilidad de reelección prevista en el párrafo segundo de la Base I del artículo 115 de la Constitución es un mandato que permite la libertad del votante de traer de nuevo a la *representación política* que, a su juicio, reúne los atributos necesarios para mantenerse en el cargo; la libertad de ser elegido consecutivamente siguiendo las condiciones legales, y la responsabilidad del candidato de someter a *escrutinio* público el juicio de los resultados de su *gobierno*.³¹

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que la reelección busca una estrecha relación entre los funcionarios y el electorado, a fin de garantizar una mayor participación política y asegurar una mejor rendición de cuentas.³²

Sin embargo, es un mandato determinado que debe cumplirse **en los términos establecidos en la legislación aplicable** y la propia

³¹ Barreto, L. (1998). *Reeleição e continuísmo: Aspectos históricos, doutrinários, políticos e jurídicos da Emenda Constitucional No. 16*. Rio de Janeiro: Lúmen Jurídica. Citado en Diccionario Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IIDH, 2017. pp 907-909.

³² Véase, acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015.

Constitución prevé requisitos que dependen de otros condicionamientos como, por ejemplo, que lo postule el mismo partido político depende a su vez de la auto organización de dicho partido.

En ese sentido, la posibilidad de reelección queda limitada o supeditada a la realización de otros derechos. Aun cuando, en el supuesto incierto de que el partido decidiera apoyar a los tres alcaldes actuales, la afectación sería a un solo candidato.

Dicha afectación es mínima comparada con el beneficio que puede aportar **el hecho de visibilizar a la mujer en un puesto jerárquicamente representativo, y más aún en Baja California Sur, donde se advierte que apenas en 2015 se obtuvieron solo dos presidencias simultáneas encabezadas por mujeres pues, anteriormente, desde 1972 y hasta 2017 hubo sesenta hombres como presidentes municipales y solo cinco mujeres como cabezas de ayuntamiento.**

c) Finalmente, la ley electoral establece una clara preferencia respecto al derecho de igualdad.

En efecto, además de las disposiciones constitucionales e internacionales antes citadas que definen de manera genérica el principio de paridad y establecen las condiciones para la reelección, existe una normativa electoral local que delimita el alcance de ambas, en caso de que entren en conflicto.

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución dispone que deberán tomarse en cuenta no solo las bases establecidas en la propia Constitución sino en las leyes generales en la materia. Por su parte, la LEGIPE en el artículo 7, párrafo 1, establece como derecho de la ciudadanía y obligación de los partidos políticos “la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”.



Conforme al artículo 1o. de la LEGIPE, ésta es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local; sin que ello afecte la libertad de configuración que tienen los estados para establecer sus propias reglas al respecto³³.

Siguiendo dicha libertad configurativa, la Ley electoral local aclara, en su artículo 86, que para la renovación de Ayuntamientos debe contener **más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género** y cuando el cálculo del porcentaje antes mencionado arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior.

Finalmente, la misma legislación electoral local hace una precisión importante respecto a los alcances de la posibilidad de reelección en su artículo 53 que establece lo siguiente:

"Artículo 53.- Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por un Presidente Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución.
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.**
[...]"

De dicha disposición se advierte la intención del legislador local de velar por el principio de igualdad de género, aunque ello implique modular la forma de reelección.³⁴

Dicho de otro modo, si bien no establece una regla general en la que la posibilidad de reelección siempre debe de ceder ante el principio de paridad (como estableció el Tribunal local), lo cierto es que hace

³³ Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014; así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

³⁴ En el SUP-REC-1173/2017 y su acumulado, esta Sala Superior determinó que habrá reelección o posibilidad de esta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva para el mismo cargo; no obstante, en aquellos casos en los que un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano no podría considerarse como reelección, ya que funcionalmente no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones.

evidente la intención del legislador de preferir garantizar el principio de paridad de género.

Dicha regla define el límite entre ambos mandatos, con lo cual esta Sala Superior advierte que la medida impugnada no transgrede la posibilidad de reelección pues fue intención del legislador que este pudiera ceder ante el principio de paridad.

iv) Razonabilidad de la medida

Siguiendo los precedentes de esta Sala Superior,³⁵ resulta pertinente utilizar el test de razonabilidad para determinar si es legítimo utilizar una medida, si es necesaria, efectiva y proporcional en relación con la posibilidad de reelección.

En casos como el presente, en que se controvierte la razonabilidad de una regla instrumental sobre la base de que afecta desproporcionadamente otros derechos, resulta impreciso considerar que se está ponderando entre la paridad (como un principio o un fin) y otros valores o principios, pues, en realidad, lo que se cuestiona y se busca examinar es la pertinencia de la medida impugnada, considerando su idoneidad y necesidad frente a la propia consecución de la paridad, así como frente a otros principios que se pueden ver afectados por su implementación.³⁶

La medida impugnada consiste en la postulación de tres mujeres y dos hombres como candidatos para las presidencias de los cinco municipios del Estado de Baja California Sur.

Esto a pesar de que actualmente hay tres hombres (que podrían solicitar su reelección) y dos mujeres encabezando los ayuntamientos de los

³⁵ Véase. SUP-JDC-1172/2017.

³⁶ Mismo tratamiento le dio esta Sala Superior al estudio de la medida paritaria estudiada en el SUP-JDC-1172/2017.



cinco municipios, los cinco fueron postulados por el mismo partido político.

Determinada la medida, se procede a estudiar **(1)** el fin perseguido por la medida; su **(2)** idoneidad; **(3)** necesidad; y **(4)** razonabilidad respecto a la posibilidad de reelección.

(1) Fin perseguido por la medida. Es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para poder determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

La medida impugnada tiene como objetivo proteger la paridad de género que, se reitera, es una estrategia enfocada a combatir los resultados de la discriminación que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de toma de decisión; constituye un principio constitucional que responde a un entendimiento incluyente e igualitario de la democracia en donde la representación sustantiva y simbólica de las mujeres es indispensable.

Dicha finalidad está expresamente prevista en el artículo 41 constitucional que protege el principio de paridad.³⁷ Pero, además de garantizarla, agrega que una mujer (adicional) sea postulada para la candidatura a presidencia municipal.

Ello se justifica porque tiene como finalidad que, ante el contexto fáctico de desigualdad que permea en el Estado de Baja California Sur, deben optimizarse y reforzarse las medidas hasta generar que las mujeres puedan acceder naturalmente a puestos de representación.

³⁷ Adicionalmente, es conforme al principio de igualdad derivado de la interpretación armónica de los artículos 1o., 4o. y 35, fracción II, de la Constitución; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres.

La medida estudiada tiene como finalidad acelerar ese proceso y consolidar una condición de igualdad sustantiva. Ello es acorde a la interpretación armónica de los artículos 1o., 4o. y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

(2) Idoneidad de la medida. Aquí se analiza si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador.

La medida impugnada tiene como finalidad reforzar un sistema de representación "espejo" en el que las mujeres pueden ver e identificarse con la figura pública y entender que pueden acceder a tales puestos no estereotipados.

En esta vertiente, la medida sí es adecuada para acelerar el proceso de representatividad. No se convierte en representativa porque el cincuenta por ciento de la población sean mujeres, sino que exige que más mujeres sean *visibles jerárquicamente* en la escena política.

La medida sí es idónea para alcanzar esa función específica de desmasculinizar³⁸ los puestos jerárquicamente relevantes para generar un efecto que inspire al mismo género, de manera que pueda permear la estructura social.

³⁸ Zúñiga, Yanira. 2013. Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica. En Mestre i Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira, (coords.), Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 81-109.



Y es idónea porque, permite que un mayor número de mujeres (y no estrictamente el 50%) puedan acceder a un puesto jerárquicamente relevante y simbólico. Como figura política, la presidencia es la que aparenta y simboliza el ejercicio del poder.

Los Ayuntamientos son los órganos colegiados de deliberación democrática, pero a nivel municipal, sin embargo, dentro de los puestos públicos que conforman el cabildo **existe una mayor visibilidad de la figura presidencial** que los demás funcionarios del cabildo **pues es precisamente la presidencia quien ejerce actos de representación ante la ciudadanía.**

(3) Necesidad. Implica corroborar si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen.

Aunque para lograr la igualdad sustantiva existen medidas alternativas a largo plazo (educación, impulso social para generar prácticas de condiciones de igualdad), lo cierto es que ante la urgencia del contexto es necesaria una medida intensa como la presente para lograr la finalidad específica.

En el estudio diagnóstico relativo a las Mujeres y participación política en México³⁹ explica que, a sesenta años del reconocimiento del derecho al voto femenino, si bien se constata un avance en el ejercicio del derecho de las mujeres a votar, subsiste un importante déficit en su derecho a ser electas.

Específicamente, en Baja California Sur se observa que desde 1972 hasta la fecha las presidencias municipales fueron ocupadas por sesenta hombres y solo cinco mujeres. Fue hasta el 2015 cuando (derivado de

³⁹ONU Mujeres consultado en:
<http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/ParticipacionPoliticaMujeres2013/UNDP-MX-DemGov-PartiPolMujeresCompleto-2013.pdf>

una regla de paridad) dos mujeres obtuvieron el puesto de presidentas simultáneamente.

No obstante, el hecho de que en el último periodo electoral existieran dos mujeres se debió a una coyuntura política consistente en que todas las postulaciones las ganó la misma coalición (PAN/RENOVACIÓN), de manera que, en realidad, no se ha consolidado una condición de igualdad.

Aun cuando es visible el avance en la integración de mujeres a las legislaturas locales y federal, ello derivado de las acciones afirmativas implementadas en la normatividad electoral, todavía no se ha alcanzado la representación paritaria.

Paralelo a ello, la proporción de mujeres en puestos de toma de decisión en la mayoría de los espacios públicos o de alta jerarquía en la estructura organizacional de la Administración, es menor a una cuarta parte⁴⁰, agudizándose en los poderes Ejecutivo y Judicial y en los partidos políticos.⁴¹

Ante este contexto, resulta necesaria la acción afirmativa, sin que sea dable utilizar una medida de menor intensidad.

(4) Razonabilidad. Esta Sala Superior considera que la medida impugnada sí es estrictamente razonable pues no se afecta en una medida considerable la posibilidad de reelección y, adicionalmente, porque el grado de intervención de la medida sí resulta razonable.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem. En México, desde 1947 a la fecha, el ámbito de mayor sub-representación de las mujeres radica en los gobiernos municipales, en el 2013 se alcanzó solo un 7% de participación en las presidencias municipales. Hasta el 2012 únicamente se contaba con un 7% de presidentas municipales, 28% de mujeres síndicas y 36% regidoras.



En atención a las condiciones estadísticas excepcionales que se ha detallado, es **alto** el grado de intensidad que requiere una medida de paridad para alcanzar su finalidad efectivamente.

En el caso concreto, la intervención de la medida es **mínima** pues se reitera que, de los cinco municipios cuyas presidencias fueron postuladas por la misma coalición (PAN/RENOVACIÓN), actualmente existen tres alcaldes hombres (que en su caso podrían solicitar su reelección) y dos presidentas municipales mujeres.

Ahora bien, como se destacó anteriormente, la reelección no es un derecho absoluto, sino que requiere que los tres alcaldes actuales soliciten la reelección, que adicionalmente alcancen las condiciones internas para la postulación de su partido y que pudieran llegar a tener la votación mayoritaria de la población.

Aún en ese escenario, la afectación sería de una persona y su probable e incierta posibilidad a reelegirse es mínima ante la necesidad y urgencia de una medida intensa que garantice la representación simbólica de las mujeres en puestos de importancia jerárquica en los municipios de Baja California Sur.

Ahora bien, esta Sala Superior no pasa por alto la insistencia del partido Renovación Sudcaliforniana respecto a que es importante el contexto fáctico del municipio pues, específicamente en las condiciones reales del Estado, "sería nugatorio el derecho adquirido de los candidatos para su reelección".

Sin embargo, frente a tal argumento fáctico, es un hecho notorio para esta Sala que uno de los tres presidentes municipales queda fuera del supuesto que señala el recurrente pues fue registrado como precandidato para Senador.

En efecto, el Partido Acción Nacional publicó el Acuerdo COE-024/2018 de la Comisión Organizadora Electoral, mediante el cual se declara la procedencia de registro de las precandidaturas al Senado de la República por el principio de mayoría relativa del C. Francisco Pelayo Covarrubias quien -hasta ese momento- era presidente municipal del municipio de Comondú en Baja California Sur.

En ese sentido, no solo resulta una medida temporal, previsible, razonable, necesaria, idónea y constitucionalmente válida, sino que además, no vulnera de manera alguna el contexto fáctico del municipio.

Razones adicionales. No se soslaya que algunas de las razones antes expuestas han sustentado las medidas paritarias (horizontal y vertical) y en el caso existe la particularidad de que además se agrega a una mujer de manera obligatoria (3/5) como candidata a la presidencia municipal.

Sin embargo, cabe enfatizar que la intensidad de la medida se encuentra robustamente justificada en el contexto histórico y actual que vive el Estado de Baja California Sur, en el cual aún no se ha consolidado una condición de igualdad.

En ese contexto es necesario maximizar y optimizar (razonablemente) el acceso efectivo de las mujeres en la arena pública hasta generar que las mujeres puedan acceder naturalmente a puestos de representación sin que tales medidas sean necesarias.

C) Incumplimiento de los requisitos de procedencia en la acción afirmativa.

El agravio deviene **infundado**.

Lo **infundado** radica en que es incorrecto que el Partido Baja California Sur Coherente señale que en la sentencia impugnada no se establece el carácter temporal de la medida adoptada, esto es así, porque en la



página 65 de la sentencia impugnada, se señaló el contenido de los artículos noveno y décimo transitorio, los cuales establecen que dicha medida será aplicable para el proceso electoral 2017-2018.

El contenido de dichos artículos es el siguiente:

"Noveno. Para el proceso electoral 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 Ayuntamiento será encabezados por mujeres."⁴²

Además, en la página 66 de la sentencia, se plasmó lo siguiente:

"La segunda especificación consiste en que las normas transitorias citadas solamente serán aplicables para el proceso electoral para el proceso electoral 2017-2018⁴², 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:"

De lo expuesto, es evidente para esta Sala Superior que, en la sentencia impugnada, sí se especifica que la acción afirmativa implementada por el Instituto local, contenida en los artículos transitorios noveno y décimo, tienen un ámbito temporal de validez, el cual corresponde al proceso electoral 2017-2018.

Por otra parte, respecto a los restantes requisitos de procedencia, consistentes en que la medida no resulta razonable y objetiva, este ya ha sido materia de estudio en el apartado precedente, en el cual se determinó, conforme al test de razonabilidad, que la acción afirmativa implementada resulta idónea y adecuada al fin constitucionalmente perseguido.

⁴² Lo resaltado es propio.

De ahí lo **infundado** del agravio.

D) La acción afirmativa relativa a diputaciones de RP.

El actor señala que la medida implementada no tiene sustento legal suficiente, pues tiene como consecuencia generar una sobrerrepresentación de mujeres en el Congreso.

El agravio se **desestima** porque constituye un aspecto novedoso.

Lo anterior, porque del análisis de la demanda primigenia se advierte que el actor en lo relativo a la acción afirmativa de diputaciones de RP únicamente adujo que la OPLE se había excedido en sus facultades reglamentarias.

En ese sentido, lo planteado en el presente asunto constituye una cuestión que en forma alguna fue sometida al análisis del tribunal responsable, y, por tanto, no puede servir como base para modificar o revocar la resolución impugnada.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que estas medidas son para garantizar tanto la paridad como el acceso efectivo de las mujeres al ejercicio de los cargos públicos.

Por tanto, contrario a lo que sostiene el partido actor, la medida en cuestión sí tiene sustento normativo, en virtud de los principios constitucionales relativos a la igualdad sustantiva.

De ahí que se **desestime** el agravio.

E) Omisiones del Tribunal local

- Omisión de analizar la sentencia SG-JRC-43/2015 y el hecho de que la sentencia impugnada se basó únicamente en el contexto histórico para determinar la acción afirmativa impuesta.



Los agravios planteados por los partidos políticos actores devienen **inoperantes** en virtud de que realizan manifestaciones genéricas e imprecisas que no controvierten lo señalado por la responsable.

En efecto, la autoridad responsable sostuvo los siguientes razonamientos:

- 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 históricamente discriminados, como lo han sido las mujeres, se dé un tratamiento especial a fin de que se garanticen sus derechos humanos.
- 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, siendo finalidad del Estado promover la participación de los ciudadanos en los procesos que norman la vida pública y económica de la comunidad.
- Las acciones afirmativas son 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.
- Tales acciones, deben ser implementadas por todas las autoridades, incluyendo la administrativa, como el Instituto local, 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 local 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.

- 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 local 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.

- Si el Instituto local 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.

- 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.

Como se advierte, al emitir su resolución, la responsable no sólo tomó en cuenta el contexto histórico político estatal, como afirma el actor, sino que emitió una serie de razonamientos y consideraciones para sustentar su determinación.

Importa destacar que ninguna de estas consideraciones fue controvertida por el partido político, dado que se limita a señalar que el contexto histórico fue el único elemento que consideró la responsable.

Asimismo, se advierte que el Tribunal local sí explicó porque el precedente emitido por la Sala Regional Guadalajara no resultaba aplicable al caso concreto.



Al respecto, estableció que la situación analizada en el precedente es diferente a la del caso concreto por las razones señaladas en el cuadro siguiente:

Electoral	2014-2015	2017-2018
Acuerdo	CG-0018-MARZO-2015 de 16 de marzo de 2015	CG-0093-DICIEMBRE-2017 de fecha 28 de diciembre de 2018
Existencia de paridad horizontal	NO	SI
Impugnación	SI	SI
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

- Se tomó en cuenta los diversos avances jurisdiccionales que se han dado en materia de paridad de género.
- Se señaló que 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.
- Se estableció que aplicar de manera tajante el precedente de la Sala Regional Guadalajara conllevaría a relegar los diferentes avances en materia de paridad de género que se han venido desarrollando jurisprudencialmente, a través de los diversos precedentes, así como ignorar el contexto social que nos rige actualmente.

De lo expuesto, esta Sala Superior advierte que la responsable sí señaló las razones del porque no resultaba aplicable el precedente, pues advirtió en sus consideraciones que tenían que tomarse en cuenta, aparte del contexto histórico político, los avances en materia de paridad de género, así como los precedentes y la jurisprudencia emitida por esta Sala.

Tampoco dichos razonamientos son controvertidos frontalmente por los partidos demandantes, pues solo se limitan a señalar que la responsable

dejó de considerar el precedente de Sala Regional Guadalajara, el cual en forma alguna resulta obligatoria para este órgano jurisdiccional.

De ahí que el agravio se califique de **inoperante**.

-Omisión de estudiar que la legislación electoral local no establece que deba elevarse el número que resulte impar a las mujeres para garantizar la paridad horizontal.

Es **infundado** porque el Tribunal local sí razonó que la Ley electoral local garantiza la paridad de género horizontal, específicamente en artículo 96 del cual desprende los siguientes lineamientos:

- 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 de Presidencia, Sindicatura y Regidurías 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.”⁴³

El Tribunal determinó que, aunque la legislación local no establece expresamente que deba elevarse el número impar, lo cierto es que la medida adoptada por el Instituto maximiza el alcance de tales preceptos y combate la discriminación estructural del género femenino permitiendo más oportunidades para el acceso real a cargos de elección popular.

Adicionalmente explicó que de la interpretación del precepto 96 en relación con el 53, ambos de la legislación electoral local, se advierte que la intención del legislador fue garantizar la paridad de género incluso ante la posibilidad de elección consecutiva.

⁴³ Véanse fojas 44 y 45 de la resolución impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JRC-4/2018 y acumulado

Así, esta Sala Superior estima que sí contestó de manera exhaustiva el argumento que -de manera genérica- menciona el recurrente. En cambio, el agravio no combate de manera alguna los razonamientos expuestos por el Tribunal Electoral Local, ni explica por qué considera que tales razones no fueron exhaustivas.

En consecuencia, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

VII. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el **SUP-JRC-5/2018**, al diverso **SUP-JRC-4/2018**. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos en cada uno de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-JRC-4/2018 y acumulado

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE
GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MONICA ARA LI SOTO
FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JRC-4/2018 Y ACUMULADO (IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS ADICIONALES PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018 EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR)⁴⁴

En el presente voto expongo las razones por las cuales considero que fue correcta la decisión del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur en el sentido de validar las acciones afirmativas adicionales que fueron implementadas por el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa, en el marco del proceso electoral que está en curso.

Así, coincido con el sentido de la propuesta del Magistrado ponente, a partir de la perspectiva que desarrollo en este documento. Centralmente, conforme a lo resuelto en la sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, considero que el análisis debe seguir una metodología más sistemática para determinar si está debidamente justificada la implementación de medidas afirmativas o reglas en materia de paridad de género por parte de la autoridad administrativa electoral.

Este posicionamiento lo emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

⁴⁴ Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado, Alexandra Avena Koenigsberger, José Reynoso Núñez y Olivia Y. Valdez Zamudio.

y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Las acciones afirmativas objeto de análisis

En el caso, la controversia implica estudiar lo resuelto por el Tribunal local respecto a la validez de dos medidas afirmativas que fueron incorporadas por el Instituto local para la postulación de candidaturas en los comicios que se celebran este año, a saber: **i)** la exigencia de que las listas de diputaciones de representación proporcional de los partidos políticos inicie con una fórmula (propietaria y suplente) de mujeres⁴⁵; y **ii)** la obligación de que en al menos tres de las cinco candidaturas a presidencias municipales de los ayuntamientos de la entidad se postulen a mujeres⁴⁶.

Al respecto, a diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que los argumentos de los promoventes son suficientes para estudiar los aspectos relativos a la medida afirmativa identificada con el inciso **i)**. Ello debido a que se alega que el lineamiento no tiene un sustento normativo suficiente y que puede generarse una representación desproporcionada a favor de las mujeres en el Congreso local. De esta manera, los planteamientos están dirigidos a cuestionar la

⁴⁵ En el artículo transitorio noveno del Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular se establece que: “[p]ara 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”.

⁴⁶ En el artículo transitorio décimo del mencionado ordenamiento se señala que: “[p]ara el proceso electoral 2017-2018 en lo que respecta al artículo 18, inciso a), del presente Reglamento la postulación impar en [a]yuntamiento será encabezada por mujeres”.



justificación de la imposición que sufren los partidos políticos mediante la regla en cuestión.

Ahora bien, en la sentencia se parte de un criterio reiterado del Tribunal Electoral, el cual comparto totalmente, que consiste en que las autoridades administrativas electorales tienen la potestad de establecer lineamientos generales para instrumentar el principio de paridad de género y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legislativas en la materia. Sin embargo, el ejercicio de esa facultad debe estar debidamente justificado, porque tiene implicaciones sobre otros valores constitucionales, como el derecho de auto organización de los partidos políticos.

En el siguiente apartado profundizo en los parámetros para desarrollar el análisis en cuestión.

2. La justificación de una acción afirmativa adoptada en sede administrativa

Una autoridad administrativa electoral debe motivar debidamente la pertinencia o necesidad de incorporar una acción afirmativa o regla adicional a las previstas en la normativa aplicable. En concreto, se tienen que exponer de manera suficiente las razones de hecho o de Derecho que justifican su adopción.

Lo anterior debido a que los órganos legislativos (el Constituyente local y el Congreso local) son quienes, en principio, están legitimados para establecer el marco normativo orientado a garantizar el

derecho de las mujeres de contender y acceder al poder público en condiciones de igualdad frente a los hombres. En ese sentido, se parte del establecimiento de un orden de medidas afirmativas y de reglas relacionadas que implican una primera valoración sobre su efectividad y necesidad, así como respecto a su incidencia sobre otros principios constitucionales.

En consecuencia, si se estima que el marco normativo previsto por los órganos legislativos es insuficiente para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres en condiciones de igualdad, o bien, se identifica alguna práctica discriminatoria que se precisa contrarrestar, la autoridad administrativa electoral debe establecer los motivos que sustentan esa consideración y justificar por qué la medida que pretende implementar es adecuada para atender esa situación.

La autoridad electoral debe identificar el objeto específico que busca alcanzar con la medida, de modo que sea posible valorar si la misma es pertinente, idónea y necesaria, considerando el impacto sobre otros principios o derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, sobre las acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas ha precisado que la expresión “especiales” significa que las medidas “están destinadas a alcanzar un objetivo específico”. En ese sentido, dicho organismo ha considerado que los Estados tienen la



obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal “si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad”⁴⁷.

Respecto a la necesidad y oportunidad de adoptar una medida afirmativa, el mencionado Comité ha destacado las siguientes obligaciones de los Estados y sus agentes⁴⁸:

- Al aplicar medidas especiales de carácter temporal se debe analizar el contexto de la situación de las mujeres y el ámbito específico al que vayan dirigidas.
- Se debe evaluar la posible repercusión de las medidas respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las que se estimen más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de las mujeres.
- Se deben explicar las razones de la elección de un tipo de medida u otro.

Por otra parte, la pertinencia debe analizarse atendiendo a la suficiencia y eficacia del marco normativo para atender una

⁴⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párrs. 21 y 24.

⁴⁸ Ídem, párrs. 27 y 28.

situación específica de discriminación o para optimizar la participación de las mujeres en determinado aspecto o ámbito.

A partir de lo expuesto, analizaré la justificación de las medidas afirmativas adoptadas en el marco de los comicios de Baja California Sur partiendo de los razonamientos del Instituto local y del Tribunal local, así como de las circunstancias que abonen a la valoración de: i) su objetivo específico; ii) su idoneidad; y iii) su necesidad y pertinencia.

3. El encabezamiento de las listas de diputaciones de representación proporcional por una fórmula de mujeres

El Instituto local dispuso que los partidos políticos debían iniciar sus listas de diputaciones plurinominales con una fórmula integrada por mujeres.

Para sustentar esta determinación realizó un estudio sobre la postulación de mujeres a las diputaciones estatales en los procesos electorales locales desde el 2004-2005 hasta el 2014-2015, a partir del cual concluyó que:

- La medida pretende ser un mecanismo para compensar la desigualdad histórica que se ha presentado.
- Ha existido una “evidente brecha en la participación política de las mujeres en la entidad, la cual ha disminuido gracias a mecanismos como las cuotas de género”.



- En el proceso 2014-2015 “se integra de manera obligatoria la paridad, lo que da por resultado postulaciones encaminadas a alcanzar la igualdad sustantiva”.
- En relación con la postulación de las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional en el proceso electoral 2014-2015, se advierte que “los hombres tuvieron mayormente las postulaciones en las listas lo cual es un referente más para determinar mecanismos que compensen la desigualdad”.

Considerando el análisis expuesto, la autoridad electoral estableció que atendiendo a “las desigualdades dentro del contexto histórico resulta necesario integrar una acción afirmativa [...] de manera que al encabezar las listas para las diputaciones por el principio de [r]epresentación [p]roporcional, adicionalmente al cumplimiento de la paridad, se prevé alcanzar la igualdad sustancial, en el sentido de que las mujeres tengan mayor oportunidad de incorporarse en los cargos de toma de decisiones [...]”.

Por otra parte, del estudio de la sentencia controvertida se aprecia que el Tribunal local también se respaldó en un análisis histórico sobre el acceso de las mujeres a las diputaciones del Congreso local. Entre otros aspectos, del análisis se evidenció que la Legislatura XIII, electa en 2011, estuvo integrada por catorce hombres y siete

mujeres; mientras que la Legislatura XIV, electa en 2015, quedó conformada por once hombres y diez mujeres.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional destacó que:

- Desde la primera legislatura hasta la séptima solo una mujer ocupó una diputación en cada integración del Congreso, y las restantes fueron designadas a hombres.
- Derivado de reformas normativas, las mujeres obtuvieron –de manera paulatina– más diputaciones, pero no “eran comparables a las curules que ocuparon los hombres, pues seguían duplicando e incluso triplicando en algunas [l]egislaturas la representación en el Congreso”.
- Si bien en el 2015 hubo una integración más equitativa, ello derivó del mandato de paridad de género.

Asimismo, en otro apartado de la sentencia impugnada, estableció que mediante la medida afirmativa “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 delante para el logro de la igualdad sustantiva”. Por otra parte, consideró que la medida estaba justificada porque era análoga a la validada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la sentencia Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, relativa a que la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional debería ser encabezada por mujeres.



En mi consideración, tanto la autoridad administrativa electoral como el Tribunal local concluyeron de manera adecuada que estaba justificada la implementación de la acción afirmativa en cuestión para el proceso electoral en curso. Sin embargo, debieron seguir una metodología que les permitiera identificar el objetivo específico de la medida, así como su pertinencia y necesidad a partir del marco normativo vigente.

En ese sentido, para justificar la implementación de una acción afirmativa en sede administrativa, en principio, es insuficiente apoyarse en señalamientos generales sobre la discriminación histórica que han sufrido las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular, la necesidad de compensar esa situación y de alcanzar una igualdad en términos sustantivos u otras semejantes, pues es —precisamente— por esas razones que los órganos legislativos establecen las medidas legales que estiman necesarias para garantizar y hacer efectivo el principio de paridad de género. Así, resulta necesario, para una valoración contextual e integral, identificar una situación particular y un objetivo específico de la medida adicional o complementaria.

De esta manera, considero que la implementación de la obligación de que los partidos políticos encabecen sus listas de diputaciones por el principio de representación proporcional está justificada en el caso concreto, en atención a las particularidades normativas y fácticas del estado de Baja California Sur.

Cabe destacar que en la Ley Electoral Local se establecen diversas medidas orientadas a establecer condiciones igualitarias de participación y de acceso a los cargos de elección popular a favor de las mujeres, en relación con la postulación de candidaturas a diputaciones de representación proporcional.

En particular, en el señalado ordenamiento se prevén las siguientes reglas:

- **Postulación paritaria por razón de género de candidaturas.** La lista de cinco candidaturas a diputaciones locales debe estar integrada de manera paritaria entre hombres y mujeres (artículos 46, 95, 96, 98 y 99).
- **Fórmulas integradas por personas del mismo género.** Las fórmulas (propietarios y suplentes) para diputaciones, de mayoría relativa y de representación proporcional, deben estar integradas por personas del mismo género (artículos 52, párrafo segundo, 95, párrafo primero y 99). Mediante esta medida se pretende garantizar la eficacia del mandato de postulación paritaria por razón de género y evitar prácticas mediante las cuales se ha buscado eludir su cumplimiento.
- **Postulación alternada entre géneros en las listas de candidaturas de diputaciones de representación proporcional.** Se ordena que en las listas de diputaciones de representación proporcional se postulen a hombres y mujeres de manera alternada, es decir, que



se coloque una mujer seguida de un hombre o viceversa (artículo 99). A través de la regla de alternancia –en el contexto en que se implementa– se incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de este sistema electoral sean de ambos géneros, derivado de la manera como opera⁴⁹. En ese sentido, se pretende evitar que las candidaturas de género femenino sean colocadas en las últimas posiciones y, por tanto, se actúe en contra del objetivo que se busca con la implementación de estas acciones afirmativas.

Partiendo de que se cuenta con un marco legal con el que se busca garantizar la participación de las mujeres en la postulación y acceso a diputaciones estatales de representación proporcional, se deben identificar los aspectos concretos que hacen necesaria la implementación de una acción afirmativa complementaria.

En el caso concreto se advierte que en atención al número de curules del Congreso local a los que se accede bajo el principio de representación proporcional, al método conforme al cual se designan esos cargos y al número de partidos políticos que están en posibilidades de participar, es pertinente la adopción de una medida que garantiza un mayor acceso de mujeres a dicho órgano. Además, se estima que con la acción afirmativa se evita que –ante ciertas

⁴⁹ Sirve de apoyo lo razonamiento en la tesis de jurisprudencia 29/2013, de rubro “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS**”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 71, 72 y 73.

circunstancias— únicamente sean hombres a quienes se les asignen las diputaciones de representación proporcional. A continuación, explico las ideas con base en las cuales llego a esta conclusión sobre el objeto específico que se busca alcanzar con la medida.

Destaco que en las diputaciones de representación proporcional es donde más se puede incidir con el objeto de incrementar las posibilidades de que las mujeres integren el órgano legislativo, porque la designación depende del orden de la lista de candidaturas y de la votación que hubiese obtenido el partido político en cuestión. Bajo este sistema electoral el derecho de obtener diputaciones es, en principio, del partido político —no de quienes integran sus candidaturas en lo particular—, por lo que se puede establecer la posibilidad de realizar ajustes o de establecer otras medidas para que se privilegie el acceso de mujeres por esa vía.

Además, cabe mencionar que la ubicación en la lista es relevante porque las primeras posiciones cuentan con mayores posibilidades de acceder al cargo, pues determina el orden en que se dará el acceso.

De conformidad con la normativa aplicable, el Congreso del Estado de Baja California Sur está integrado por veintiún diputaciones, de las cuales dieciséis son de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. Esto significa que del total del Congreso 23.8% de las diputaciones son de representación proporcional y 76.1% de mayoría relativa. La proporción de las diputaciones de



representación proporcional es muy baja respecto a las de mayoría relativa, entonces crece la relevancia de optimizar la participación de las mujeres en dicho segmento.

Por otra parte, en la Ley Electoral Local se establece, en el marco del procedimiento de distribución de diputaciones de representación proporcional, que primero se asigna uno de esos cargos a los partidos políticos que hubiesen alcanzado, cuando menos, el 3% de la votación válida emitida (artículo 154, fracción I). Este método se suele denominar designación directa por rebase del umbral mínimo.

Considerando la cantidad de diputaciones de representación proporcional a distribuir (cinco) y el establecimiento de un método de designación directa, en un contexto en el que existe una cantidad considerable de partidos políticos, es muy probable que la repartición de los cargos culmine en esta primera fase del procedimiento. Ello supondría que cada una de las diputaciones de representación proporcional correspondería a un partido político distinto y que, por ende, ocuparían ese cargo las candidaturas que encabezaron las listas respectivas. Cabe destacar que en el proceso electoral local 2017-2018 es factible que participen doce partidos políticos⁵⁰.

⁵⁰ El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido de la Renovación Sudcaliforniana, el Partido Nueva Alianza, MORENA, el Partido Encuentro Social, el Partido Humanista de Baja California Sur y el Partido BCS Coherente.

De este modo, si en cada lista de los partidos políticos se coloca a una fórmula de mujeres en la primera posición, son ellas las que tienen mayores posibilidades de ingresar al Congreso local, considerando la primera etapa de asignación por rebase del umbral mínimo. Lo anterior puede dar lugar a que al menos la mayoría de las diputaciones correspondientes a las listas de representación proporcional se asignen a mujeres.

Desde la perspectiva contraria, considerando la cantidad de diputaciones de representación proporcional, el método de designación y la cantidad de partidos políticos en posibilidad de competir, en un escenario en el que los cinco partidos políticos con la mayor votación hubiesen encabezado sus listas de representación proporcional con una fórmula de hombres, se llegaría a una situación en la que ninguna mujer accedería al Congreso a través de ese sistema electoral.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral ha identificado una tendencia de los partidos políticos a nivel federal en el sentido de encabezar sus listas de candidaturas de representación proporcional con personas del género masculino, lo que genera mayores posibilidades de que sean hombres los que accedan a esos cargos de elección popular⁵¹. Es pertinente resaltar que en el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Baja California Sur de diez partidos

⁵¹ Véase el Acuerdo INE/CG508/2017.



políticos que registraron listas de diputaciones de representación proporcional, sólo tres ubicaron a mujeres en el primer lugar⁵².

De esta manera, con la acción afirmativa que implementó el Instituto local, atendiendo a los aspectos particulares de Baja California Sur, se busca incrementar –de manera objetiva y verificable– las posibilidades de que las mujeres accedan al órgano legislativo; pero, más importante aún, se pretende revertir la tendencia de los partidos políticos de encabezar las listas por candidaturas por representación proporcional con hombres y, consecuentemente, impedir que se genere una situación en la que las diputaciones de representación proporcional únicamente se designen a los mismos.

Los razonamientos expuestos son suficientes para acreditar que la exigencia de que las listas de diputaciones de representación proporcional inicien con una fórmula de mujeres persigue un objetivo específico, además de que la medida es idónea y pertinente, por lo que su adopción – en el caso particular– estuvo debidamente justificada.

4. Postulación de candidaturas de mujeres para las presidencias municipales de al menos tres municipios

En relación con esta medida comienzo destacando que las consideraciones del Instituto local y del Tribunal local igualmente son insuficientes para justificar la adopción de una medida

⁵² Véase la página de internet del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur en: <https://www.ieebcs.org.mx/memoria.php#tab43>

afirmativa adicional al mandato de postulación paritaria desde el enfoque horizontal, el cual tiene fundamento en los artículos 95 y 96 de la Ley Electoral Local. No obstante, comparto que, en las condiciones particulares de Baja California Sur, es pertinente y necesaria la implementación de una regla que garantiza la preeminencia de las postulaciones de mujeres para competir por las presidencias municipales de los ayuntamientos de la entidad federativa. En los siguientes párrafos expongo las ideas a partir de las cuales arribo a esta conclusión.

El principio de paridad en su vertiente horizontal exige que, de todas las postulaciones que haga cada partido político en las presidencias municipales de cierta entidad federativa, en al menos un 50 % se postule a mujeres. En el caso de que sea número impar, las entidades federativas han resuelto esta situación de distintas maneras. Por ejemplo, en la normativa de Aguascalientes se establece que, en caso de ser impares, el sexo femenino será postulado en el número más cercano al 50 %. En semejante sentido, en la legislación de Chiapas se estipula que, en estos casos, la mayoría deberá corresponder al sexo femenino.

Baja California Sur, sin embargo, reúne características muy especiales que inciden de manera relevante en cómo determinar qué porcentaje destinar a mujeres y hombres en cuanto a las candidaturas a presidencias municipales. Al ser cinco los municipios que conforman esta entidad (La Paz, Los Cabos, Loreto, Comondú y Mulegé), es imposible lograr una paridad estricta del 50 % de cada



sexo. Pero, además, al ser sólo cinco los municipios en juego, cada municipio incide de manera importante en el porcentaje de personas del mismo sexo que se postulan.

Entonces, lo más cercano a la paridad en las postulaciones a las presidencias municipales en esta entidad es dos municipios para un género y tres para el otro. Esto, en porcentajes, representa un 40 % para un sexo y un 60 % para el otro. Un municipio cambia la balanza de manera significativa, situación que no ocurre en otras entidades federativas que cuentan con una cantidad mucho mayor, o un número par, de municipios.

Por tanto, estamos ante una situación en la que es factible establecer un lineamiento para decidir a favor de cuál género determinar el tercer municipio y, de esta forma, definir el género que tendrá una mayoría significativa en las postulaciones a las presidencias municipales de Baja California Sur.

Coincidió en que, en el caso en concreto, se justifica que la mayoría de las postulaciones favorezca al sexo femenino por los motivos particulares y adicionales que expondré a continuación. Por un lado, si bien las medidas afirmativas que se han implementado en la entidad han mostrado un progreso significativo en la presencia de mujeres en cargos de elección popular, aún se percibe que existe una tendencia a postular menos mujeres que hombres.

Por ejemplo, en el proceso electoral 2014-2015 los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes debían garantizar la

paridad horizontal en las postulaciones a presidencias municipales, sin establecer a qué género otorgar el municipio impar⁵³. El resultado de esto fue que de los siete partidos, coaliciones o candidaturas comunes que presentaron candidaturas, sólo Encuentro Social postuló a tres mujeres y dos hombres. Mientras que Nueva Alianza postuló a una mujer y un hombre; el Partido Humanista postuló a dos hombres y una mujer, y las candidaturas comunes PAN-Partido de la Renovación Sudcaliforniana; PRI-PVEM y PRD-PT-MC, así como Morena, postularon a 3 hombres y 2 mujeres⁵⁴.

Más aun, el hecho de que actualmente los cinco municipios de Baja California Sur estén dirigidos por tres hombres y dos mujeres no significa que esto vuelva a ser así en el siguiente proceso electoral, ni que se pueda presumir que la mayoría de los partidos políticos vayan a postular a más mujeres que hombres. El hecho de que una misma candidatura común hubiese ganado todas las presidencias municipales de Baja California Sur en el proceso electoral 2014-2015 fue algo que respondió a las circunstancias particulares del mismo. De esta manera, dicho avance no derivó únicamente de las acciones afirmativas tendentes a mejorar la participación de las mujeres en la vida pública; tampoco se puede considerar que las mismas ya

⁵³ Con fundamento en el artículo 16, inciso a), del Reglamento para el Registro de Candidatos a Cargos de Elección Popular.

⁵⁴ Para el proceso electoral 2010-2011, las postulaciones fueron las siguientes: Coalición Alianza es Contigo; Coalición Sudcaliforniana para Todos y Partido Nueva Alianza postularon a 5 hombres. Mientras que Coalición Unidos BCS y Convergencia postularon a cuatro hombres y una mujer. Datos obtenidos de la página oficial del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur: <https://www.ieebcs.org.mx/memoria/>



materializaron cambios sustanciales en cuanto a las condiciones de competencia y acceso de las mujeres al poder público.

En este sentido, cuando una misma fuerza electoral gana todos los municipios de la entidad y, a su vez, la normativa exige que, de los cinco municipios, en al menos dos se postulen a personas del mismo sexo, necesariamente el resultado va a ser tres municipios dirigidos por personas de un género y dos por las del otro. Pero esto no garantiza que en el proceso electoral vigente se repita el mismo escenario. En consecuencia, postular a más mujeres que hombres eleva las probabilidades de que sean personas de aquel género las que sean electas para los cargos en cuestión.

Además, aun en el caso de que se repitiera el escenario de las elecciones anteriores y, en efecto, una misma fuerza electoral ganara todas las presidencias municipales de la entidad, al establecerse que al menos en tres municipios se postule a mujeres, el resultado sería una mayoría de mujeres gobernando los municipios de esta entidad. El resultado pasaría de un 40 % a un 60 % de municipios gobernados por mujeres. Ese escenario hipotético refleja que la medida es idónea para optimizar la situación en cuanto a la materialización de condiciones de igualdad a favor de las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En un contexto en el que se ha buscado acelerar la participación y acceso de las mujeres en la vida política del país y, en concreto, de Baja California Sur, esta medida resulta compatible y justificada para

satisfacer los fines que se pretenden. Lo anterior no implica que los avances que se han logrado en materia de paridad de género sean menores. De hecho, se debe reconocer que Baja California Sur pasó de tener cuatro presidentes municipales y sólo una presidenta municipal en el proceso electoral de 2011⁵⁵ –lo que equivale a un 80 % de hombres y 20 % de mujeres–, a tener tres hombres y dos mujeres en el proceso electoral 2014-2015, es decir, una distribución del 60 % para los primeros y del 40 % para las segundas.

Este resultado, además, nos indica que debemos ajustar el enfoque de las acciones afirmativas de esta naturaleza. De buscar incrementar de manera acelerada la presencia de mujeres en cargos de elección popular, ahora se debe buscar estabilizar y normalizar esa presencia, cosa que se puede cumplir al establecer que, en el caso concreto, al menos en tres municipios de esta entidad federativa se postulen a mujeres.

Finalmente, resulta relevante destacar que de acuerdo con la integración actual de quienes presiden los municipios de Baja California Sur, los municipios de menor densidad poblacional son los que están siendo gobernados por mujeres: Mulegé y Loreto. Esto equivale a 88,110 habitantes de un total de 763,929 habitantes de toda la entidad⁵⁶, lo que equivale a un 11.5 % de la población.

⁵⁵ Información consultable en el siguiente vínculo:
<https://www.ieebcs.org.mx/memoria/>

⁵⁶ Información consultable en el siguiente vínculo:
<http://www.saludbcs.gob.mx/estadistica/Tarjetas%20Estadisticas%20Ejecutivas%202015.pdf>



Además, de las postulaciones del proceso electoral anterior, se advierte que mayoritariamente se postuló a hombres en los dos municipios que concentran el mayor número de habitantes (La Paz, con 290,286 habitantes y Los Cabos, con 305,983 habitantes). Al postular mayoritariamente a mujeres en las presidencias municipales de la entidad y, por tanto, incrementar las posibilidades de que accedan a los cargos, estarían gobernando a un porcentaje mayor de la ciudadanía. Ello es compatible con el principio de paridad cualitativa y con los efectos adicionales que se pretenden generar a través las acciones afirmativas.

Por estos motivos, considero que fue adecuado lo resuelto por el Tribunal local, en cuanto a que está justificada la medida que establece que se deben postular a tres mujeres y dos hombres en las candidaturas a presidencias municipales de Baja California Sur.

Con base en lo expuesto, si bien concuerdo con la propuesta de confirmar la sentencia controvertida, me inclinaría más por la aproximación metodológica y los razonamientos que expongo en el presente para sustentar la decisión.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN