

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-825/2016 Y SUP-REC-826/2016, ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON CABECERA EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JOSÉ ALFREDO GARCÍA SOLÍS Y MARÍA FERNANDA SÁNCHEZ RUBIO

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

S E N T E N C I A

VISTOS: los autos de los expedientes **SUP-REC-825/2016** y **SUP-REC-826/2016**, para resolver los recursos de reconsideración interpuestos por **Alejandro Sánchez Báez**, en representación del **Partido Revolucionario Institucional** (en lo sucesivo: *PRI*), y **Fredy Marcos Valor**, en

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

representación del **Partido de la Revolución Democrática** (*en lo sucesivo: PRD*), respectivamente, a fin de impugnar la sentencia de once de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por la **Sala Regional** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz (*en lo sucesivo: Sala Regional Xalapa*), al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SX-JDC-521/2016 y acumulados**; por la que revoca la determinación emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, al resolver el expediente RAP 77/2016.

RESULTANDO:

I. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, en cuyo Artículo Transitorio Segundo, fracción II, inciso h), se ordenó la expedición de una Ley General para regular los procedimientos electorales en la cual se establecieran reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

II. Acuerdo OPLE-VER/CG-59/2015. En sesión extraordinaria celebrada el veintitrés de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz (*en lo sucesivo: OPLEV*), aprobó los "*Lineamientos generales aplicables para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género para la postulación de candidatos en los procesos electorales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.*"

III. Acuerdo A47/OPLEV/CPPP/12-08-16. El doce de agosto de dos mil dieciséis, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del OPLEV, puso a consideración del Consejo General del propio Instituto, la reforma a los citados Lineamientos Generales.

IV. Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo General del OPLEV aprobó el Acuerdo por el que se reforman los "LINEAMIENTOS GENERALES APLICABLES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE."

V. Recurso de apelación local RAP 77/2016. El tres de septiembre de dos mil dieciséis, el representante

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del OPLEV presentó recurso de apelación contra el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16. El seis de octubre siguiente, el Tribunal Electoral de Veracruz dictó sentencia en el sentido de revocar el acuerdo de mérito, entre otras razones, porque consideró que el OPLEV carece de atribuciones para establecer reglas y obligaciones extralegales para el cumplimiento del principio de paridad horizontal en el ámbito municipal por parte de los partidos políticos, las cuales en ninguna parte del texto normativo electoral local se autorizan.¹

VI. Juicios ciudadanos federales. Contra la sentencia del tribunal electoral local, las personas que se precisan presentaron medios de impugnación que se registraron con las claves de expediente siguientes:

| No. | Expediente | Actor | Fecha de presentación |
|-----|-----------------|-----------------------------|-----------------------|
| 1. | SX-JDC-521/2016 | María Antonia Pérez Sosa | 12-OCT-2016 |
| 2. | SX-JDC-522/2016 | Laura Elena Montero Vidales | |
| 3. | SX-JDC-523/2016 | Lydia de Luna Guerrero | |
| 4. | SX-JDC-524/2016 | Aimé Sarmiento Morales | |
| 5. | SX-JDC-525/2016 | Amairany Sagrego López | 13-OCT-2016 |
| 6. | SX-JDC-526/2016 | Sonia Itzel Castilla Torres | |
| 7. | SX-JDC-527/2016 | Laura Libertad Durán Silva | |

¹ En términos generales, se consideró que no se prevé regla alguna en cuanto a que los partidos políticos estén obligados desde su ámbito interno a: **i)** No postular candidatos de un sólo género en los municipios donde hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral anterior; **ii)** Enlistar los distritos o municipios en los que haya postulado candidatos en el proceso electoral anterior, por porcentaje de votación, dividiéndolos en bloques en orden decreciente, por distritos o municipios con porcentajes de alta votación, intermedia votación y baja votación; **iii)** En los bloques con mayor y menor votación, cumplir con la paridad horizontal además de la homogeneidad y alternancia de géneros; y **iv)** Que de no cumplir con dichas reglas, se les aplicará dicho procedimiento.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

| No. | Expediente | Actor | Fecha de presentación |
|-----|-----------------|----------------------------------|-----------------------|
| 8. | SX-JDC-528/2016 | Iván de Jesús Cabañas Santamaría | 18-OCT-2016 |
| 9. | SX-JDC-530/2016 | Gabriela García Pedraza | 20-OCT-2016 |

VII. Consulta de competencia. El trece, diecisiete y diecinueve de octubre de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de la Sala Regional planteó la consulta de competencia a la Sala Superior, al estimar que el acto impugnado se encontraba relacionado con la posible emisión de normas generales, supuesto no previsto expresamente para las Salas Regionales. Mediante acuerdos de diecinueve y veinte del citado mes, la Sala Superior determinó que la Sala Regional era la competente para conocer y resolver de los juicios ciudadanos antes referidos.

VIII. Sentencia impugnada. El once de noviembre de dos mil dieciséis, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia de conformidad con los puntos resolutiveos siguientes:

“PRIMERO. Se **acumulan** los juicios ciudadanos **SX-JDC-522/2016, SX-JDC-523/2016, SX-JDC-524/2016, SX-JDC-525/2016, SX-JDC-526/2016, SX-JDC-527/2016, SX-JDC-528/2016** y **SX-JDC-530/2016**, al diverso **SX-JDC-521/2016**, por ser éste el más antiguo; en consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente sentencia a cada uno de los expedientes de los juicios acumulados, en términos de lo referido en el considerando **SEGUNDO** de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **sobresee** en los juicios ciudadanos **SX-JDC-526/2016, SX-JDC-527/2016, SX-JDC-528/2016** y **SX-JDC-530/2016**, de conformidad con lo previsto en el considerando **TERCERO** de esta sentencia.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

TERCERO. Se **revoca** la sentencia emitida el seis de octubre del año en curso, por el Tribunal Electoral de Veracruz, en el expediente **RAP 77/2016**, de acuerdo a lo establecido en los considerandos **SÉPTIMO** y **OCTAVO** de esta ejecutoria.

CUARTO. Se **confirma** el Acuerdo **A216/OPLE/VER/CG/30-08-16**, a través del cual se reformaron los Lineamientos generales aplicables para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género para la postulación de candidatas y candidatos en los procesos electorales del Estado de Veracruz, de conformidad con lo citado en los considerandos **SÉPTIMO** y **OCTAVO** de esta sentencia."

IX. Recursos de reconsideración. El catorce de noviembre de dos mil dieciséis, los representantes del PRI y el PRD presentaron sus medios de impugnación.

X. Integración, registro y turno. El dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, los recursos de reconsideración presentados por el PRI y el PRD. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta integró los expedientes SUP-REC-825/2016 y SUP-REC-826/2016, respectivamente, y los turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

XI. Radicación. El veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia los recursos de reconsideración de que se trata.

XII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió los recursos de reconsideración, y pasó los expedientes para el dictado de la presente sentencia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, por tratarse de recursos de reconsideración, respecto de los cuales, corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la competencia para resolverlos.²

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de impugnación presentados por las partes actoras, se constata lo siguiente:

- *Actos impugnados.* En ambos recursos de reconsideración se controvierte el mismo acto, esto es, la sentencia de once de noviembre de dos mil dieciséis, dictada al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-521/2016 y acumulados; y

² Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI; 60 y 99, cuarto párrafo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción I y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

- *Autoridad responsable.* En cada uno de los dos escritos de demanda, las partes actoras son coincidentes en señalar como autoridad responsable a la Sala Regional Xalapa.

Por lo tanto, al quedar en relieve la existencia de conexidad en la causa, dada la identidad tanto en el acto impugnado como en la autoridad responsable, la Sala Superior considera que a fin de resolver en forma conjunta, congruente, y completa, los medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación del recurso de reconsideración SUP-REC-826/2016 al diverso SUP-REC-825/2016, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional. En consecuencia, se debe glosar copia certificada de esta sentencia a los autos del medio de impugnación acumulado.

TERCERO. Procedencia.

1. Requisitos generales

I. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,³ porque en su escrito de impugnación, las partes recurrentes: **1)** Precisan su nombre; **2)** Identifican la sentencia impugnada; **3)** Señalan la autoridad responsable; **4)** Narran los hechos que sustentan sus impugnaciones; **5)** Expresan agravios; y, **6)** Asientan su nombre, firma autógrafa y la calidad jurídica con la que promueven.

II. Oportunidad. La Sala Superior considera que los recursos de reconsideración se interpusieron dentro del plazo de tres días, previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,⁴ ya que de

³ “**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

⁴ “**Artículo 7** [...] **2.** Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

las constancias que se examinan, se advierte que la sentencia dictada al resolver los expedientes SX-JDC-521/2016 y acumulados, se notificó por estrados, a cualquier interesado, el once de noviembre de dos mil dieciséis,⁵ y es por ello que, a los partidos políticos ahora recurrentes, que no participaron como partes (actoras o terceras interesadas) en dicha instancia, el plazo de impugnación les transcurrió del trece al quince del citado mes.⁶ En consecuencia, al haberse presentado ambos recursos de reconsideración el catorce de noviembre,⁷ es innegable que ello se hizo antes de la conclusión del plazo legal para impugnar.

III. Legitimación y personería. Se reconoce al PRI y al PRD, la legitimación para comparecer como partes recurrentes, por tratarse de partidos políticos nacionales; y asimismo, la personería de Alejandro Sánchez Báez, como representante suplente del PRI, y la de Fredy Marcos Valor, como representante propietario del PRD, aunado a que dicha representación se ejerce ante el

sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley." y "**Artículo 66** [-] 1. El recurso de reconsideración deberá interponerse: [-] **a)** Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional; [...]"

⁵ Cfr. Cédula de notificación y razón de notificación por estrados, que se tienen a la vista en el folio 267 y 268 del expediente SX-JDC-521/2016, el cual corre agregado en el Cuaderno Accesorio 1 del expediente SUP-REC-825/2016.

⁶ Al respecto, es de tomarse en cuenta que la notificación por estrados surtió efectos al siguiente día hábil (12 de noviembre), por lo que el plazo de impugnación inició a las cero horas del día siguiente (13 de noviembre).

⁷ Cfr.: Escritos de presentación de los recursos de reconsideración, que obran en los expedientes principales SUP-REC-825/2016 y SUP-REC-826/2016.

Consejo General del OPLEV,⁸ por lo que se satisface la exigencia prevista en el artículo 65, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁹

La Sala Superior no pasa por alto que, en el recurso de reconsideración de la representación del PRD, hace el señalamiento de que “*Se comparece como TERCERO INTERESADO*”, lo cual es inexacto, en razón que del propio ocurso se advierte que la intención del citado partido político es revocar la sentencia materia de impugnación, para lo cual, hace valer conceptos de agravio en su contra. Por ende, debe considerársele como parte actora o recurrente.

IV. Interés jurídico. La Sala Superior considera que tanto el PRI como el PRD cuentan con interés jurídico para interponer sus recursos de reconsideración para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa al resolver los expedientes SX-JDC-521/2016 y acumulados. Lo anterior, en razón de que, como se advierte de sus escritos de impugnación, los recurrentes aducen diversos conceptos de agravio que, en su

⁸ Datos que se corroboran en la página electrónica: <https://oplever.org.mx/partidos.html>

⁹ “**Artículo 65** [-] **1.** La interposición del recurso de reconsideración corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de: [...] **c)** Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna; [...]”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

concepto, les causa la sentencia impugnada, y en razón de ello, presentan su impugnación, mediante la cual ponen de manifiesto la afectación de su acervo jurídico, con el objeto de que la misma sea revocada. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 7/2002, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO".¹⁰

V. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Regional, respecto de la cual, no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

2. Requisito especial de procedibilidad

La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración satisface el requisito especial de procedibilidad, por lo siguiente:

El artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que el recurso de reconsideración será procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

¹⁰ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, volumen 1, páginas 398-399.

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

Con relación al segundo de los presupuestos mencionados, debe resaltarse que esta Sala Superior ha establecido que el recurso de reconsideración procede, entre otros casos, contra las sentencias de las Salas Regionales en las que se interpreten directamente preceptos constitucionales.¹¹

En su recurso de reconsideración, el PRI expone lo siguiente:

“De la lectura de la sentencia que ahora se reclama, se advierte que la Sala responsable no atendió los planteamientos que se vinculan a la indebida interpretación de las leyes por contravenir las bases y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al revocar la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, en el expediente **RAP-77/2016** mediante la cual dejó sin efecto el acuerdo **A216/OPLE/VER/CG/30-08-16**, del treinta de agosto de dos

¹¹ Cfr.: Jurisprudencia 26/2012, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, pp. 24 y 25., bajo el título: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

mil dieciséis, por el que el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, aprobó la reforma a los Lineamientos generales aplicables para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género para la postulación de candidatas y candidatos en los procesos electorales en el Estado de Veracruz, de Ignacio de la Llave, por lo cual no se procedió conforme a Derecho, ya que en el estudio del expediente de mérito, se realizó un control de convencionalidad, vulnerándose las disposiciones constitucionales y legales que sobre el principio de paridad de género ha establecido el Legislador Federal y Local en la materia, ya que con la resolución de la Sala Regional Xalapa, se confirma el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16 del Consejo General del Organismo Público Local Electoral (OPLE) en el cual se incluyeron mecanismos y lineamientos no previsto en la legislación electoral local y se confirma el exceso de la autoridad administrativa electoral en cuanto a su facultad reglamentaria al reglamentar en materia de paridad de género que se encuentra reservada a los legisladores locales, ya que vulnera la auto organización de los partidos políticos por violación a los principios de certeza y legalidad, y que al no realizarse una valoración de fondo se realizó un indebido estudio de las disposiciones constitucionales incurriendo en exceso la Sala Regional Xalapa, por lo que se solicita de manera respetuosa a esta Sala Superior declare procedente el presente recurso y realice el debido estudio de constitucionalidad que omitió la Sala Regional Xalapa.

Lo anterior, también con base en la Jurisprudencia 26/2013:

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. [...]

De donde se señala que el recurso de reconsideración procede no sólo cuando una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental.

[...]"

Como se observa, la parte recurrente que interesa, alega que, en la sentencia impugnada, la Sala Regional Xalapa realizó la interpretación directa de preceptos constitucionales.

Al respecto, la Sala Superior considera que se satisface el requisito de procedencia de los recursos de mérito, de conformidad con la jurisprudencia citada, toda vez que, en efecto, en la sentencia dictada al resolver los expediente SX-JDC-521/2016 y acumulados, la Sala Regional realizó la interpretación directa de preceptos constitucionales y convencionales para pronunciarse con relación a la paridad de género.

Con relación a la mencionada exigencia, la Sala Superior hace notar, que de la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 6, párrafo 1;¹² 61; 63, párrafo 1, inciso b);¹³ y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que corresponde a la Magistrada o el Magistrado a quien le haya sido turnado el recurso de

¹² “**Artículo 6** [-] **1.** Las disposiciones del presente Título rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación, con excepción de las reglas particulares señaladas expresamente para cada uno de ellos en los Libros Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto del presente ordenamiento.”

¹³ “**Artículo 63** [-] **1.** Además de los requisitos establecidos por el párrafo 1 del artículo 9 del presente ordenamiento, con excepción del previsto en el inciso f), para la procedencia del recurso de reconsideración, se deberán cumplir los siguientes: [...] **b)** Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, de conformidad con lo previsto por el Capítulo II del presente Título; [...]”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

reconsideración, analizar el cumplimiento del requisito específico de procedencia, a saber, que:

- a)** La Sala Regional haya dictado una sentencia de fondo en un juicio de inconformidad relacionado con las elecciones de diputados federales y senadores;
- b)** Se trate de una sentencia dictada por una Sala Regional en un medio diverso de su competencia, en el que haya declarado la no aplicación de una ley, por considerarla contraria a la Constitución; o
- c)** Se cubra alguno de los supuestos de procedencia establecidos mediante interpretación de la propia Sala Superior.

Lo anterior es así, debido a que el medio de impugnación de que se trata, sólo debe cubrir los requisitos generales y especiales establecidos al efecto, dentro de los cuales, no se encuentra el señalamiento del supuesto de procedencia.

Por ende, aun cuando la parte recurrente haya sido omisa al respecto, bastará que la sentencia de fondo de la Sala Regional que se impugna, se adecue a alguno de los supuestos de procedencia mencionados, y que la demanda cumpla los requisitos generales y especiales, para se proceda al estudio de los planteamientos de la parte recurrente.

El requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración se cumple en este caso, en virtud de que en la sentencia impugnada se hizo un estudio de constitucionalidad de disposiciones electorales de carácter reglamentario.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración procederá para impugnar las sentencias de fondo de las salas regionales en que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. No obstante, este Tribunal Electoral ha realizado una interpretación extensiva del precepto con el fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y el principio de supremacía constitucional, a partir de la cual ha determinado que el objeto del recurso de reconsideración es la revisión de las sentencias de las salas regionales en las que haya un pronunciamiento sobre la validez constitucional de cualquier norma sobre la materia electoral.

Así, se ha entendido que el supuesto no sólo se actualiza cuando se determina la no aplicación de una ley electoral por considerarla violatoria de la Constitución, sino que es suficiente que se hubiese planteado una cuestión de constitucionalidad, con independencia de lo que se

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

decida respecto a la validez o no del precepto en cuestión¹⁴. Asimismo, se ha considerado que no es indispensable que la norma cuya constitucionalidad se cuestione sea formal y materialmente legislativa, mientras se trate de una previsión general, abstracta e impersonal en materia electoral¹⁵.

Entonces, con el propósito de que la Sala Superior sea quien determine, en última instancia, la constitucionalidad de las disposiciones normativas que serán aplicadas en los procesos electorales, se considera que el recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las salas regionales que contengan un pronunciamiento respecto a la validez constitucional de

¹⁴ Véase las tesis de jurisprudencia: **i)** 10/2011, de rubro "**RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39; **ii)** 26/2012, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25; **iii)** 12/2014, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

¹⁵ Con apoyo en las tesis de jurisprudencia: **i)** 17/2012, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34; y **ii)** 19/2012, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

disposiciones reglamentarias dispuestas por las autoridades electorales. Como se dijo, esto guarda congruencia con el objeto del recurso dispuesto por el legislador (la revisión de las cuestiones constitucionales), y de esta manera se maximiza el derecho al acceso a la justicia.

En atención a las ideas desarrolladas, el presente recurso de reconsideración es procedente porque la Sala Regional Xalapa resolvió en torno a la constitucionalidad de los Lineamientos en materia de paridad de género, en específico a si eran conformes con los subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica, mismos que tienen fundamento en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, 41, base V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En vista de lo anterior, al encontrarse colmados los requisitos establecidos en la ley adjetiva electoral aplicable, en los términos en que han quedado expuesto, la Sala Superior considera que procede el estudio de fondo de los planteamientos formulados por las partes actoras en los recursos de reconsideración previamente acumulados.

CUARTO. Método de estudio. Por cuestión de método, y dada la naturaleza constitucional del recurso de reconsideración, en primer término, serán analizados los conceptos de agravio que expone el **PRI**, que involucran

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

tópicos directamente relacionados con aspectos de constitucionalidad y convencionalidad, a saber:

- 1.** La supuesta violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, los cuales guardan conexión con los valores contenidos en los artículos 14 y 16, en relación con el 133, todos del Pacto Federal;
- 2.** La vulneración del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, que se sustenta en la supuesta modificación de aspectos normativos sustanciales en un tiempo menor a noventa días previos al inicio del proceso electoral local; y
- 3.** El principio de paridad de género, que tiene sustento en los artículos: 1; 41, Base I, de la Constitución Federal; 1 y 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1º, 2º, 3, 4, 5, 7 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como 4, 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Por cuestión de método y dada la estrecha relación que guardan entre sí, los temas de agravio identificados con los números: **1** (*supuesta violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica*) y **2** (*posible vulneración*

al artículo 105, fracción II, del Pacto Federal) serán examinados en primer lugar, de manera conjunta; y posteriormente, se procederá al estudio del agravio relacionado con el tema **3** (*paridad de género*).

La razón por la que se procederá en un principio al estudio de dichos temas, obedece a que, si resultaran fundados dichos motivos de disenso, entonces, existiría la posibilidad de efectuar el análisis de los restantes del **PRI**, y el del **PRD**, en los que se plantean preferentemente cuestiones de legalidad.

En estos motivos de discrepancia se exponen argumentos encaminados a sostener la congruencia de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz (PRI); una propuesta de posibles efectos derivados de la falta de congruencia de dicha determinación (PRD); y se cuestiona el uso de porcentajes de votación de procesos electorales municipales anteriores, cuyas candidaturas no se postularon bajo el principio de la paridad de género (PRI).

Por el contrario, si resultaran infundados los planteamientos sobre aspectos de constitucionalidad y convencionalidad, ello traería consigo considerar que, en forma aislada, los conceptos de agravio que versen exclusivamente sobre cuestiones de legalidad resultarían inoperantes, ya que la finalidad del recurso de reconsideración es revisar, entre

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

otras cuestiones, el control de constitucionalidad y convencionalidad que llevó a cabo la Sala Regional, y no temas de exclusiva legalidad.

QUINTO. Estudio de fondo.

ANÁLISIS CONJUNTO

A. Agravios del recurrente

1. LA SUPUESTA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA

En su recurso de reconsideración, el PRI alega lo siguiente:

- a)** El acuerdo inicialmente combatido, confirmado por la Sala Regional, sobrepasa los principios de reserva de la ley y de subordinación jerárquica, al hacer uso de la facultad reglamentaria en materia de paridad de género, que por disposición constitucional compete exclusivamente al legislador ordinario y, por lo tanto, no puede regularse por normas de un reglamento o lineamientos.

- b)** La facultad regulatoria no puede modificar o alterar el contenido de la ley, ya que ésta es la que establece el qué, quién, dónde, y cuándo, de la situación jurídica; y

al reglamento le corresponde el cómo, y en ese sentido, concretarse exclusivamente a indicar las medidas para cumplir lo establecido por la ley, y en el caso que nos ocupa, sobre el principio de paridad de género.

- c)** La resolución de la Sala Regional Xalapa se extralimita al aducir que es correcto que el Consejo General del OPLEV desobedezca el límite de la subordinación jerárquica cuando la reglamentación establezca un criterio interpretativo que acote o extienda de manera injustificada el sentido o el alcance de una disposición constitucional o legal, lo que en el caso que nos ocupa no acontece, ya que con esa determinación se violenta el principio de jerarquía de la leyes y los principios de legalidad y certeza, ya que en el acuerdo impugnado en forma inicial, contrario a lo argumentado por la Sala Regional, el Consejo General del OPLEV, modificó y alteró el contenido de la ley local en materia de paridad de género al reformar los lineamientos de manera injustificada e incluir un mecanismo que las normas no prevén, apartándose de la reforma local de dos mil quince.

2. LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Por otro lado, el PRI alega, de manera fundamental, lo siguiente:

- a)** Causa agravio que la Sala Regional Xalapa haya revocado la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz, al señalar que el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, no vulnera lo dispuesto en el artículo 105 fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, cuando es a todas luces contrario a derecho, ya que modifica y altera, en especial, el artículo 16 del Código Electoral del Estado de Veracruz, en cuanto al principio de paridad de género, al incluir mecanismos que la norma no prevé, como es la división de tres bloques de competitividad o de porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos para postular candidatos y candidatas en un cincuenta por ciento en cada uno de ellos.

- b)** La Sala Regional, pasa por alto que se modifica sustancialmente la norma al imponer una obligación a los partidos políticos para postular candidatos y candidatas, por lo que ésta se debió realizar antes de los 90 días de que iniciara el proceso electoral, lo que no ocurrió, ya que el acuerdo se dictó el pasado treinta de agosto, y el diez de noviembre del año en curso se instaló el Consejo General del OPLEV, por lo que sólo

han transcurrido setenta y dos días, lo cual incumple con la exigencia constitucional.

- c)** El Tribunal Estatal Electoral analizó la situación anterior y determinó revocar el acuerdo originalmente impugnado; mientras que la Sala Regional no realiza el estudio de disposiciones constitucionales, por lo cual, las inaplica, vulnerando el principio de legalidad y certeza.

B. Determinación

La Sala Superior considera **infundado** el agravio en el que se plantea la supuesta violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

En primer lugar, cabe señalar que de conformidad con el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz, el Consejo General del OPLEV se encuentra facultado para emitir, de manera general, los acuerdos dirigidos a lograr la plena observancia de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento.

En efecto, tanto en la Constitución Federal como en diversos ordenamientos legales se ha reconocido una facultad reglamentaria a favor de diversos órganos de la administración pública, la cual consiste en la aptitud de

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

emitir actos materialmente legislativos, con características de generalidad, abstracción e impersonalidad, y responde a la necesidad de que determinados órganos establezcan un marco normativo que les permita desempeñar de manera adecuada las atribuciones que les concede la ley.¹⁶

Sin embargo, esta potestad reglamentaria guarda congruencia con el principio de legalidad, en la medida en que se requiere de una disposición constitucional o legal que la prevea,¹⁷ además de que debe desplegarse conforme a ciertas limitantes, como más adelante se detalla.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 66, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, el OPLEV tiene a su cargo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos; funciona de manera autónoma y se rige por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, máxima publicidad, equidad y definitividad; y ejerce las funciones señaladas en

¹⁶ Cfr.: Tesis XCIV/2002, consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 157 y 158, con el rubro: "INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL".

¹⁷ Lo anterior encuentra apoyo en la Jurisprudencia 1/2000, que se consulta en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp. 16 y 17, con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA".

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales **y las previstas en las leyes estatales aplicables.**

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 108, fracciones I y II, del código electoral local, el Consejo General del OPLEV, cuenta con las atribuciones de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el Código; y expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del OPLE y de sus órganos, entre otras. Asimismo, el artículo DÉCIMO SEGUNDO Transitorio del Decreto por el que se expidió el código electoral que se consulta, dispone que el Consejo General del OPLEV dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de dicho ordenamiento.

Como se observa de los preceptos citados, el Consejo General del OPLEV no se encuentra impedido para emitir acuerdos –y mucho menos para modificar lineamientos–, que estén orientados a la debida observancia de sus atribuciones y a hacer efectivo lo previsto en la legislación.

Por otro lado, se estima apegado a derecho lo considerado por la Sala Regional Xalapa, con relación a que la facultad reglamentaria ejercida por el Consejo General del OPLEV no transgredió los postulados de reserva

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

de ley, ni de subordinación jerárquica, por las razones que enseguida se exponen.

Cabe recordar que la reserva de ley se presenta cuando “una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta.” En adición, el principio de jerarquía normativa se refiere a que el ejercicio de la facultad reglamentaria “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”.¹⁸

Para verificar lo considerado por la Sala Regional, cabe señalar que el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que una de las finalidades de los partidos políticos consiste en garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales.

¹⁸ Cfr.: Jurisprudencia intitulada: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época; Pleno, mayo de 2007, T XXV, p. 1515.

Con relación a la incorporación del principio de paridad de género en el ámbito local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado.¹⁹

En efecto, tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores

¹⁹ Conforme a la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren

De lo anterior se observa que el mandato de paridad de género en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, debe ser desarrollado, en principio, por los órganos legislativos competentes; sin embargo, no se advierte una reserva expresa para que dichas autoridades legislativas sean quienes, de manera exclusiva, establezcan reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos político-electorales.

A partir de lo anterior, queda en relieve que no asiste la razón a la parte recurrente cuando alega que el acuerdo inicialmente combatido sobrepasa los principios de reserva de la ley y de subordinación jerárquica, porque la materia de paridad de género corresponde exclusivamente al legislador ordinario; en razón de que la normativa constitucional federal y local no delimitan en forma expresa, como atribución exclusiva del poder legislativo, la implementación –y modificación– de reglas instrumentales encaminadas a lograr la eficacia del principio de paridad de géneros en la postulación de planillas para integrar los ayuntamientos locales.

Además, la Sala Superior considera que el Consejo General del OPLEV, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad,²⁰ tiene facultades para establecer los lineamientos generales que estime necesarios para instrumentar el principio de paridad de género y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legislativas que contemplen las reglas específicas en esta materia.

Al respecto, se hace notar que tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Por lo tanto, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar

²⁰ Reconocido en los artículos 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; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren.²¹

En este sentido, es innegable que el OPLEV debe de garantizar la paridad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular y, en correlación a ello, cerciorarse de que los partidos políticos se ajusten a las disposiciones previstas para ese efecto, su facultad reglamentaria puede desplegarse para establecer los lineamientos generales que aseguren la satisfacción del principio de paridad de género en la postulación de cargos de elección, así como aquellos que procuren el cumplimiento de las normas legislativas en la materia.²²

Lo anterior es congruente con la noción de las acciones afirmativas adoptada por este Tribunal Electoral, porque se ha considerado que abarcan una amplia gama de mecanismos de distinta índole, incluyendo los de carácter reglamentario.²³

²¹ Cfr.: Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014, en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, p. 720, con el título: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL."

²² Semejante criterio ha sido adoptado por esta Sala Regional en las sentencias referentes a los asuntos SM-JDC-19/2015 y acumulados, SM-JDC-287/2015 y acumulados, así como SM-JDC-279/2015. Asimismo, la Sala Superior ha sostenido este criterio en diversas sentencias, tal como en la relativa al asunto SUP-REC-39/2015.

²³ Véase la jurisprudencia 11/2015, de rubro: "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal

En este sentido, es dable considerar –como lo consideró la Sala Regional–, que el Consejo General del OPLEV, de ningún modo, vulneró los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Ello, porque en el primero de los casos, no se advierte alguna disposición, regla o principio que lleve a considerar, que la implementación de medidas de instrumentación para dar factibilidad al principio de paridad, únicamente deba encontrarse previsto en la ley; y con relación al segundo, de ningún modo, la modificación de los lineamientos que se cuestionan, modificó o alteró el núcleo esencial del principio de paridad de géneros establecido en el artículo 16²⁴ del código electoral local.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

²⁴ “**Artículo 16.** Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del Estado. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso. [-] La elección de ayuntamientos se realizará cada cuatro años. [-] En la elección de los ayuntamientos, los candidatos del partido o coalición, o en su caso, los independientes que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquél que obtuviere la mayor votación y de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala éste Código. [-] **Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto.** [-] Por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género. Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral correspondiente. [-] **Los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.** [-] Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva. [-] En los ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género. Cuándo el número de ediles sea impar, podrá un género superar por una sola postulación al otro.”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Es por ello, que deviene inexacta la afirmación del actor, en el sentido de que el Consejo General del OPLEV modificó y alteró el contenido de la ley local en materia de paridad de género al reformar los lineamientos de manera injustificada e incluir un mecanismo que las normas no prevén, apartándose de la reforma local de dos mil quince; puesto que las modificaciones cuestionadas impactaron en aspectos instrumentales, que de ningún modo trascienden ni alteran el principio de paridad de géneros establecido en el código electoral local.

Atento a que se han considerado infundados los agravios en que se plantea la violación de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, entonces, deviene igualmente **infundado** el agravio en el que se hace valer que la reforma contenida en el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, debía realizarse antes de los noventa días del inicio del proceso electoral local, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se razona a continuación.

Al respecto, cabe señalar que dicho precepto establece que las **leyes electorales** federal y locales se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan a aplicar,

y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Atendiendo a ello, para poder estudiar si una norma electoral realiza modificaciones legales fundamentales, es necesario verificar las situaciones jurídicas que regula.

En efecto, esta Sala Superior ha establecido que a la ley le corresponde establecer el objeto, sujetos, lugar y tiempo – qué, quién, dónde y cuándo– de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, mientras que al reglamento de ejecución competará, por consecuencia el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.²⁵ Es decir, la materia del reglamento es instrumentar la situación jurídica general que regula la ley.

En este orden de ideas, si un reglamento se encuentra sujeto a los límites de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, entonces únicamente puede contener disposiciones que tienden a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal, sin contrariarla, excederla o modificarla. Es decir, se concreta a observar las normas que le dan fundamento y validez al ordenamiento legal que da sustento al reglamentario, y de

²⁵ Al respecto, véase el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-207/2014 y acumulados.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

ninguna manera puede contener modificaciones legales sustanciales, pues de ser así se vulneraría el principio de subordinación jerárquica.

Al respecto, tal como se expondrá con mayor detalle en el siguiente apartado, el artículo 20 de los Lineamientos únicamente prevé un mecanismo orientado a garantizar y a hacer efectivo el principio de paridad horizontal en el registro de las planillas, en un sentido no solo cuantitativo sino también cualitativo. Este tipo de medidas tienen sustento en el principio de igualdad que está reconocido en la Constitución y en tratados internacionales.

Lo que pretendió la autoridad administrativa con dicha medida es impedir que los partidos políticos postulen a las mujeres exclusivamente en los municipios donde tienen las menores posibilidades de obtener el triunfo en la contienda electoral. Con esto solo se busca verificar a partir de un criterio objetivo, dispuesto por la propia legislación, que los partidos políticos cumplan verdaderamente con el mandato de postulación paritaria desde una perspectiva horizontal.

Esta idea es congruente con lo determinado tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por este Tribunal Electoral, en el sentido de que las acciones

afirmativas dirigidas a garantizar que las mujeres ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad abarcan una amplia gama de medidas de distinto tipo, que incluyen a las de carácter reglamentario.

En específico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de **carácter administrativo** y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o que es discriminado²⁶.

Por ello, si como ya se razonó con antelación, el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, por el que se reforman los "LINEAMIENTOS GENERALES APLICABLES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.", únicamente instrumentó las reglas de paridad de género horizontal ya previstas en el artículo 16 del código electoral local, es que resulta evidente que

²⁶ Conforme a la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

no se trata de alguna modificación legal fundamental, y por tanto, no se transgrede con su emisión, lo previsto por la fracción II del artículo 105 constitucional.

3. EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO

A. Agravios del recurrente

En su escrito recursal, el PRI hace valer, en esencia, que la Sala Regional Xalapa:

- a) Pasa por alto que el principio de paridad de género está garantizado en los supuestos normativos dados por el legislador Veracruzano, en los que establece su cumplimiento tanto de manera vertical como horizontal; y dispone la facultad de la autoridad administrativa electoral para que una vez, que los partidos políticos presenten sus solicitudes de registro, se verifique el cumplimiento de este principio de paridad de género, es decir, que las fórmulas, listados y planillas, según corresponda, cumplan con dicho principio de manera vertical y horizontal, privilegiando la igualdad de mujeres y hombres; y si no se cumple con esta disposición, se debe requerir al partido o coalición para que subsane dentro del término concedido para ello, y de no realizarlo, se tendrá por no presentada la

postulación, lo cual es la sanción al incumplimiento de ese principio.

- b)** Aduce que aun cuando se postulen más mujeres, ello no se convierte en la elección de mayor número de mujeres; sin embargo, pasa por alto que se trata de una competencia y que son los electores los que definen y otorgan el triunfo, por lo que no hay discriminación ni se vulnera el principio de género y, por el contrario, el legislador local prevé que se dé oportunidad de participar a ambos géneros de manera igualitaria.

- c)** Al revocar la sentencia del Tribunal Electoral local, se pasa por alto que el acuerdo adiciona criterios que no contempla la normativa y permite que se agreguen nuevos mecanismos o medidas, como es la división de los ayuntamientos en tres bloques de competitividad o porcentajes de votación obtenidos en el proceso electoral previo en los municipios y distritos, y que en cada uno de ellos, se postulen cincuenta por ciento hombres y cincuenta por ciento mujeres, lo que trae consigo que tal determinación deba considerarse inconstitucional y violatoria de los principios de legalidad y certeza, al trastocar el régimen jurídico e imponer a los partidos políticos exigencias no contenidas en la ley, ya que las disposiciones legales

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

sobre la paridad de género sólo incluyen los criterios horizontal y vertical.

- d)** Al dictar su sentencia, viola el principio de legalidad y certeza, pues acepta la adición de nuevas reglas no contempladas en las leyes y tratados internacionales, lo cual hace que se vulneren disposiciones constitucionales y legales, pues las autoridades deben ajustar su actuar a lo establecido en la ley y preferentemente realizar las interpretaciones necesarias, apegadas al cumplimiento de la norma, y si se requiere realizar una reglamentación para su aplicación, ésta no debe incluir requisitos o exigencias no establecidas en la ley, por lo que la Sala Regional se extralimitó al omitir aplicar la ley y realizar una interpretación contraria a las disposiciones de la Constitución y el Código Electoral local, ya que las normas no son consideradas inconstitucionales y, por ende, no está facultada para realizar el control de convencionalidad en términos de su ejecutoria.

B. Determinación

La Sala Superior considera que no asiste la razón a la parte recurrente, por las razones que a continuación se exponen:

a. Marco jurídico

Los artículos 1º, último párrafo, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política Federal, al reconocer los principios de no discriminación y de igualdad, respectivamente, disponen la prohibición de toda discriminación motivada, entre otras causas, por el género; y que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley.

En diversos instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, se establecen medidas encaminadas a proteger y garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer, así como a lograr la participación de ésta en condiciones de igualdad en la vida política del país, a saber:

- El artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que los Estados partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos reconocidos en el propio pacto.
- El artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, dispone que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

- El artículo III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.
- El artículo 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de *Belém Do Pará*”), dispone que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: la igual protección ante la ley y de la ley, así como a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos.
- El artículo 3 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*CEDAW, por sus siglas en inglés*), dispone que los Estados parte tomarán, en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el

ejercicio y el goce de los derechos humanos y la libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres. Asimismo, el artículo 7, inciso b), de la CEDAW, dispone que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

- En el Consenso de Quito, adoptado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se acordó, entre otras cuestiones, adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad (poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) nacional y local.
- La Recomendación General 25 formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, precisa que la finalidad de las “medidas especiales” es

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como compensarlas. De esa suerte, se precisa la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación, sino como forma de subrayar que las medidas especiales son parte de una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o *de facto*.

Con relación a la implementación de medidas especiales –a las que también se les conoce como *acciones afirmativas*–, para lograr la igualdad sustantiva de hombres y mujeres, la Sala Superior ha sostenido diversos criterios, como los que se mencionan enseguida:

- El principio de igualdad, en su dimensión material, como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables.

Por tanto, las acciones afirmativas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.²⁷

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: *temporal*, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; *proporcional*, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como *razonables y objetivas*, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.²⁸

²⁷ Jurisprudencia 43/2014, consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 12 y 13, bajo el título: "ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL."*

²⁸ Jurisprudencia 30/2014, consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7,*

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: **a) Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. **b) Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y **c) Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr.²⁹

- Las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del

Número 15, 2014, pp. 11 y 12, con el título: "ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN."

²⁹ Jurisprudencia 11/2015, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 13, 14 y 15, con el rubro: "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES."

grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado.³⁰

Por otra parte, en dos mil once, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir su informe titulado "*El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*", recomendó específicamente la adopción de medidas tendentes a la paridad en todos los niveles de gobierno, especificando su aplicabilidad al ámbito local (distinguiéndolo del estatal o provincial) y la obligación de los tribunales de exigir el cumplimiento de esas medidas (párrs. 168 y 169)

A partir del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal dispone, que los partidos políticos tienen como uno de sus fines, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, entre otros factores, mediante las reglas que garanticen la paridad entre los géneros, en las candidaturas a legisladores federales locales.

³⁰ Jurisprudencia 3/2015, consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 12 y 13, con el rubro: "ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS."*

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Con relación a la *paridad de géneros*, la Sala Superior ha sostenido –de la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer– que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal, deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.³¹

b. Contextualización de la controversia

El Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, publicado en uno de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

“[...]”

CAPÍTULO IV

De los Ayuntamientos

Artículo 16. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del Estado. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso.

La elección de ayuntamientos se realizará cada cuatro años.

En la elección de los ayuntamientos, los candidatos del partido o coalición, o en su caso, los independientes que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquél que obtuviere la mayor votación y de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala éste Código.

³¹ Cfr.: Jurisprudencia 7/2015, consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 26 y 27, con el título: “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.”*

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto.

Por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género. Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral correspondiente.

Los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva.

En los ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género. Cuando el número de ediles sea impar, podrá un género superar por una sola postulación al otro."

De lo anterior se advierte que el registro de las candidaturas para integrar los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, el principio de paridad de género, se satisface desde una doble dimensión, la cual presenta características específicas:

a) Horizontal: Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes

municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto (*párrafo cuarto*); y

- b) Vertical:** Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva (*párrafo séptimo*).

En el caso que se examina, la parte recurrente controvierte que al revocarse la sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz, se pasa por alto que el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16 implementa de medidas relacionadas con la paridad horizontal, respecto de las cuales, de manera específica, cuestiona la consistente en la división de los ayuntamientos en tres bloques de competitividad o por porcentaje de votación obtenidos en el proceso electoral previo en los municipios y distritos, contenida en el artículo siguiente:

“Artículo 20. Con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el Proceso Electoral Local anterior, las postulaciones se sujetarán al siguiente procedimiento:

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

- a) Por cada partido político se enlistarán los municipios en los que postuló candidatos a Ediles en el proceso electoral inmediato anterior, ordenados conforme porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiese recibido en términos de los establecido en el estadístico que al efecto hubiese realizado el Organismo Electoral;
- b) Acto seguido, se dividirán en tres bloques los municipios que hubiesen postulado candidatos, en orden decreciente (de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en el estadístico precisado en el inciso anterior) a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación;
- c) Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados, sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.
- d) En los bloques con los municipios de mayor y menor votación, además de verificarse el cumplimiento de la alternancia de género, homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales."

c. Postura de la Sala Regional

De entre los razonamientos contenidos en la sentencia dictada en los expedientes SX-JDC-521/2016 y acumulados, son de resaltarse los sostenidos por la Sala Regional Xalapa, en los términos siguientes:

- El Acuerdo impugnado atiende al contexto político de la entidad, en concreto de la situación de desventaja

que ha prevalecido históricamente hacía la mujer, y que en la actualidad se ha buscado revertir con la implementación de medidas afirmativas como la propuesta en la reforma cuestionada.

- Aun cuando la Ley Electoral Local obliga a los partidos políticos a promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas, se advierte que esta obligación, al carecer de la instrumentación que haga más real la participación de la mujer en el ejercicio de cargos públicos, podría recaer únicamente en el ámbito de los partidos, lo cual deviene inadmisibles, porque podría resultar en un acatamiento meramente discrecional, que retrasará injustificadamente el cumplimiento de las características normativas necesarias para lograr la paridad al momento de la integración de los órganos y por ende nugatorio de los derechos político-electorales de la mujer.
- Fue correcto que la autoridad administrativa electoral veracruzana, en ejercicio de su facultad reglamentaria, haya incorporado los bloques de competitividad referidos por tratarse de una regla que recoge la interpretación más benéfica al principio de paridad de género prevista en la legislación estatal, impidiendo con ello, la restricción indebida al alcance de la norma,

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

y cumpliendo con su obligación de observar el principio *pro persona* como mecanismo interpretativo y, consecuentemente, vinculando a los destinatarios de la disposición reglamentaria a observar dicha interpretación de manera más efectiva.

- Con la reforma de los Lineamientos cuestionados, el Consejo General Veracruzano se limitó a incorporar una concepción del mandato de postulación paritaria que se obtiene a partir de una interpretación acorde con el principio de igualdad sustantiva, que pretende maximizar el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en igualdad de condiciones y por consecuencia no confrontó las reglas previstas actualmente en la legislación electoral local, tal como lo sustentó la autoridad responsable.
- Si el Organismo Público Local Electoral de Veracruz tiene asignado constitucionalmente el deber de garantizar el cumplimiento de los principios del proceso electoral y cuenta con atribuciones para ello, es que también a través de su facultad reglamentaria puede incluir en los Lineamientos cuestionados, medidas para maximizar la optimización del principio de igualdad, a través de la regla de paridad en la integración de los órganos de elección popular, lo que propicia un

aumento en el grado de certeza en torno a dicho principio; por lo que incluir los bloques de competitividad en los Lineamientos emitidos por el citado Organismo, permite garantizar de manera real y efectiva el principio referido.

d. Análisis de los agravios

La Sala Superior considera **infundados** los agravios del PRI, por las razones que enseguida se vierten.

No asiste la razón al recurrente, cuando sostiene que la determinación de la Sala Regional pasa por alto que el principio de paridad de género está garantizado en los supuestos normativos dados por el legislador veracruzano y en la sanción por su incumplimiento.

Al respecto, cabe señalar que el hecho de que la legislación electoral local disponga bases generales sobre la paridad horizontal en el registro de candidaturas para integrar los ayuntamientos veracruzanos, no asegura, *per se*, un registro que, además de cumplir con la regla de paridad de géneros, efectivamente garantice a las planillas encabezadas por mujeres, alcancen el triunfo en las elecciones municipales en las que se les postule y participen, máxime si el registro del cincuenta por ciento

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

de planillas se realiza en los municipios en que la fuerza política del partido político le ha significado porcentajes de votación bajos.

Para reforzar lo anterior, cabe recordar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la *Recomendación General N° 23 “Vida política y pública”* (párr. 15), refiere que la eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente, pues la falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos con los que de manera inadvertida se promueve al hombre, y de ahí que la eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades, son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política.

Además, el citado Comité, en la *Recomendación General No. 25 “Medidas especiales de carácter temporal”* (párr. 8), reconoce que un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto [de la mujer] con el hombre, que se interpreta como igualdad sustantiva. Señala que no es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre, dado que también deben tenerse en cuenta las diferencias

biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado, por lo que, en ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias.

Por lo tanto, contrario a lo que afirma el partido político recurrente, las reglas sobre la “paridad horizontal” establecidas en el artículo 16 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, por sí solas, no garantizan de manera efectiva una auténtica igualdad para ambos géneros, lo cual repercute mayormente en perjuicio de las mujeres, ya que ante la amplitud del párrafo cuarto³² del precepto citado, y debido principalmente a patrones históricos de desigualdad basados en el género, no se descarta la posibilidad de que en las elecciones municipales, si bien “formalmente” se cumpla la regla de paridad al cubrir el cincuenta por ciento del total de ayuntamientos con candidaturas de un mismo género, la solicitud del registro de las planillas encabezadas por una candidata a presidenta municipal vulnere el principio de igualdad sustantiva o *de facto*, al postularseles preferentemente en

³² “Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto.”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

municipios en que el partido político que solicita su registro, haya obtenido porcentajes de votación bajo.

De ahí que sea necesaria la implementación de “medidas afirmativas” (como las denomina la Sala Regional Xalapa) del tipo de las contenidas en el Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, tendentes a revertir la situación de desventaja que históricamente ha afectado a las mujeres, pues que, de esta forma, se potencia la posibilidad real de que las candidatas a presidentas municipales y el resto de las personas que integren su planilla, desde la dimensión de la paridad horizontal, compitan en un plano auténtico de igualdad frente a las planillas encabezadas por hombres.

Por otro lado, el partido político recurrente refiere que no hay discriminación ni se vulnera el principio de género ya que, por el contrario, el legislador local prevé que se dé oportunidad de participar a ambos géneros de manera igualitaria.

La Sala Superior considera inexacta la apreciación del partido político recurrente, ya que el registro del cincuenta por ciento de planillas, en las que una mujer sea postulada como presidenta municipal, podría vulnerar el principio de igualdad sustantiva o *de facto*, en la medida en que la

solicitud de registro se realice para contender en los municipios en los que el partido político hubiera obtenido porcentajes de votación bajo, en tanto que al otro cincuenta por ciento de las planillas encabezadas por hombres, se les postule en municipio en los que el partido político haya obtenido los mayores porcentajes de votación.

Como se aprecia, la modalidad de registros de planillas, en los términos que han sido expuestos, permite la participación “formal” de ambos géneros de manera igualitaria, como lo establece la ley, sin embargo, ello no asegura que se coloque a las planillas encabezada por mujeres en una posición de desventaja, en el municipio en el que el partido político postulante haya obtenido en elecciones anteriores porcentajes de votación bajos, lo cual, se traduciría en una forma de discriminación indirecta, basada en el género, a partir de la aplicación de una legislación que aparenta ser neutral o ajustarse al principio de igualdad formal.

Cabe recordar –como lo señalan Rebecca Cook y Simone Cusack–, que la discriminación indirecta se puede producir cuando una ley, política o práctica es *prima facie* neutral, pero que al ser implementada tiene un efecto perjudicial para las mujeres; y que en el contexto de la *estereotipación* de género, la discriminación indirecta se

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

puede producir cuando una ley, política o práctica no contiene estereotipos de género de forma explícita, pero tiene el efecto de perpetuarlos al momento de ser aplicada en la práctica.³³

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

En otro tema, la Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido político recurrente, cuando considera que la inclusión de bloques de competitividad o por porcentaje de votación obtenidos en el proceso electoral previo, para que en cada uno de ellos se postulen un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, traiga consigo que tal determinación deba considerarse inconstitucional y violatoria de los principios de legalidad y certeza, al trastocar el régimen jurídico e imponer a los partidos políticos exigencias no contenidas en la ley, ya

³³ Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone, "Estereotipos de Género. Perspectivas Legales Transnacionales", Profamilia, Bogotá, 1997, p. 153.

que las disposiciones legales sobre la paridad de género sólo incluyen los criterios horizontal y vertical.

En forma previa, se resalta que la legislación electoral del Estado de Veracruz omite precisar la totalidad de los alcances de la paridad de géneros, específicamente, desde la dimensión horizontal.

No obstante, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; se desprende que el principio de paridad horizontal entre los géneros, en el ámbito municipal, se traduce en un trato recíproco en la postulación igualitaria de planillas encabezadas por mujeres y hombres.

En la jurisprudencia 7/2015: "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

MUNICIPAL.", la Sala Superior sostuvo el criterio de que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: por una parte, deben asegurar la *paridad vertical*, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque *horizontal* deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.

Con especial referencia a la dimensión horizontal, el cumplimiento del mandato constitucional de la paridad entre los géneros conlleva satisfacer criterios cuantitativo o formal y cualitativo o sustancial.

Desde el punto de vista cuantitativo o formal, la paridad exige que los partidos políticos o coaliciones registren, del total de ayuntamientos, hasta un cincuenta por ciento de planillas de cada género; mientras que desde la perspectiva cualitativa o sustancial, el mandato de la paridad asegura a las planillas de un género postuladas por un mismo partido o coalición, la misma expectativa frente a las del otro cincuenta por ciento, de obtener el mayor número de votos el día de la jornada electoral, lo que conlleva a que el registro de la totalidad de planillas

se distribuya entre todos los municipios, a fin de que ambos géneros tengan la posibilidad recíproca de verse beneficiados.

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

Además, la implementación de tres segmentos de porcentajes de votación, con el objetivo de evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el Proceso Electoral Local anterior, no se trata de una primicia o novedad, que sea desconocida por los partidos políticos recurrentes, dado que es acorde con el contenido del párrafo 5 del artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos, que dispone: *“En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya*

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

Se hace notar que si bien, al referir dicho precepto a la votación distrital, ello permite vincular a que se trata de elecciones de diputados, no se pasa por alto que, conforme a los principios de igualdad y paridad, la prohibición de asignar a algún género los lugares en que el partido político postulante hubiera obtenido los porcentajes de votación más bajos en la elección anterior, trasciende por igual a cualquier elección –lo que incluye las elecciones municipales–, por tratarse de un derecho de la ciudadanía, que sin alguna restricción, se reconoce en la parte conducente del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes: *"También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular."*

Esto es, la observancia del precepto en cita atiende, precisamente, la finalidad de los lineamientos reclamados, pues mediante éstos se pretende identificar a aquéllos municipios con menor porcentaje de votación y, consecuentemente, impedir que en ese último bloque se registre únicamente a mujeres.

Por otro lado, cabe recordar que la implementación de medidas encaminadas a garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género para la postulación de candidatas y candidatos en los procesos electorales del Estado de Veracruz, en los términos del Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, constituye una medida de carácter especial o una “acción afirmativa”, porque tiene como finalidad primordial “*acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político [...]*”³⁴, y por lo mismo, que tenga un sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.³⁵

Luego, la Sala Superior considera que la implementación de los “*bloques de competitividad*” que se controvierten, y que tienen como finalidad “*evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos*”, en modo alguno podrían tildarse de inconstitucional, ya que su propósito fundamental es dotar de una efectividad real el principio constitucional y convencional de igualdad material, en el registro de planillas de candidatos a integrar los ayuntamientos del

³⁴ Cfr.: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 25 “*Medidas especiales de carácter temporal*”, párr. 18.

³⁵ Cfr.: Artículos: 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Jurisprudencia 43/2014, intitulada: “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.”, así como la Jurisprudencia 11/2015, con rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Estado de Veracruz, desde la dimensión de la **paridad horizontal cualitativa**, lo que se logrará a partir de la revisión que realice la autoridad administrativa electoral, dado que las medidas controvertidas constituyen reglas de verificación que permitirán al Consejo General del OPLEV, con apoyo en los porcentajes de votación de la elección, en su caso, determinar de manera objetiva si los partidos políticos y coaliciones, en la postulación de planillas a integrar los ayuntamientos en la entidad, se han apegado o no al principio de paridad horizontal.

Lo anterior, sin que se desconozca que los partidos políticos tienen plena libertad de diseñar y presentar otros criterios de competitividad, siempre que los mismos sean razonables, objetivos, mensurables y orientados a garantizar de manera más efectiva el principio de paridad de género.

Por tal razón, la reforma realizada a los "LINEAMIENTOS GENERALES APLICABLES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.", en modo alguno podría estimarse que afecta el derecho de los partidos políticos para implementar los criterios para garantizar la paridad de género en la postulación de sus candidaturas, y los

métodos internos de selección de candidaturas para posteriormente postularlas a un cargo de elección popular, previstos en los artículos 3, párrafo 4; y 23, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de los Partidos Políticos, puesto que, como ya se expuso, se trata de parámetros de verificación a cargo de la autoridad electoral.

De ahí que los partidos políticos, por sí mismos o formando coaliciones, conservan la más amplia libertad para implementar los métodos de selección de candidaturas y su postulación, la cual, debe atender a la finalidad del proceso de verificación a cargo de la autoridad electoral, dirigido principalmente a evitar que a algún género, en este caso el que se ha visto históricamente excluido del ámbito público, le sean asignados los municipios en los que un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el Proceso Electoral Local anterior; sin que ello signifique que los partidos políticos estén impedidos para presentar criterios de competitividad distintos al del porcentaje de votación, siempre que sean razonables, objetivos, mensurables y orientados a garantizar de manera más efectiva el principio de paridad de género, mismos que estarán sujetos al proceso de verificación por parte de la autoridad electoral. Dichos criterios deben tomarse en cuenta cuando se revisen las postulaciones de los partidos políticos en distintos bloques de competitividad.

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

Más aún: la mencionada finalidad consistente en evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos, y que se pretende garantizar mediante la implementación de tres bloques de votación (mayor, intermedia y menor), se considera una medida que no resulta discriminatoria porque es: **razonable** (que significa guardar una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar), **objetiva** (es decir, que se deben limitar objetivamente a lo necesario, lo cual se asocia con el criterio de necesidad o de intervención mínima) y **proporcional** (la proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos),³⁶ por las razones siguientes:

³⁶ Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Electoral, entre otros precedentes, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-641/2011, SUP-JRC-244/2011, SUP-RAP-535/2011, SUP-RAP-3/2012 y SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, por citar algunos ejemplos. Cabe resaltar que las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables; objetivas y proporcionales, tal como se sostiene en la ya citada Jurisprudencia 3/2015, con título: "ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS."

I. Es **razonable**, porque pretende privilegiar la igualdad material, sustantiva o *de facto*, a favor del cincuenta por ciento de las candidaturas que integren las planillas para los ayuntamientos, y que son las encabezadas por mujeres, a fin de que se les registre en paridad con las planillas encabezadas por los hombres, en todos los municipios de la entidad, lo que comprende no sólo a aquéllos en que hubiera obtenido porcentajes de votación bajos, sino también en los que haya obtenido porcentajes intermedios y altos.

Al respecto, cabe tener en cuenta que las mujeres han tenido una presencia restringida y una representación escasa en el desempeño de los cargos de presidentas municipales y sindicaturas en los ayuntamientos del Estado de Veracruz. En efecto, de acuerdo con la relación de integrantes de los ayuntamientos veracruzanos, al iniciar las administraciones municipales en dos mil siete, dos mil diez y dos mil trece, en los cargos de presidenta municipal y síndica –se eligen uno por cada ayuntamiento–, las mujeres obtuvieron mediante el voto de la ciudadanía, los puestos de representación siguientes:

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

| AÑO | No. De Ayuntamientos | ELECCIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ | | | |
|--------------------|----------------------|---|-------|---------|-------|
| | | PRESIDENTA MUNICIPAL | % | SÍNDICA | % |
| 2007 ³⁷ | 212 | 18 | 8.49 | 29 | 13.67 |
| 2010 ³⁸ | 212 | 21 | 9.90 | 28 | 13.20 |
| 2013 ³⁹ | 212 | 28 | 13.20 | 41 | 19.33 |

Si bien, de acuerdo con los datos contenidos en el cuadro anterior, se observa que la representación política de las mujeres ha aumentado, es indudable la necesidad de implementar medidas adicionales para avanzar en el empoderamiento político de la mujer, como la efectuada por el Consejo General del OPLEV, a fin de que en los órganos de representación municipales, la paridad horizontal sea una meta alcanzable para las mujeres.⁴⁰

II. Es **objetiva**, porque se limita a verificar, con una intervención mínima y de conformidad con resultados de las elecciones anteriores, que el registro de candidaturas a integrar los ayuntamientos cumpla con el principio de paridad entre los géneros, mediante un método que, con claridad, visualiza que el registro de planillas encabezadas por un género, se registren en todos los municipios,

³⁷ Gaceta Oficial, Órgano del Estado de Veracruz, Tomo CLXXVII, 31 de diciembre de 2007.

³⁸ Gaceta Oficial, Órgano del Estado de Veracruz, Tomo CLXXXII, 28 de diciembre de 2010.

³⁹ Gaceta Oficial, Órgano del Estado de Veracruz, Tomo CLXXXIX, 3 de enero de 2013.

⁴⁰ Cfr.: PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING, Capítulo IV "OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS", Apartado G "La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones", párr.190, inciso a), Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995.

abarcándose de esta forma, conforme al principio de paridad, los municipios en que el partido político (o coalición) postulante haya obtenido una votación baja, intermedia y mayor.

En efecto, el artículo 16, párrafo sexto, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz, dispone que los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género. Por su parte, a fin de garantizar el principio de paridad en la postulación de candidatos municipales, el artículo 20 del Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, establece que con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el Procedo Electoral Local anterior, las postulaciones deberán sujetarse al procedimiento siguiente:

- a) Por cada partido político se enlistarán los municipios en los que postuló candidatos a Ediles en el proceso electoral inmediato anterior, ordenados conforme porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiese recibido en términos de los establecido en el estadístico que al efecto hubiese realizado el Organismo Electoral;

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

- b) Acto seguido, se dividirán en tres bloques los municipios que hubiesen postulado candidatos, en orden decreciente (de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en el estadístico precisado en el inciso anterior) a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación;
- c) Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados, sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.
- d) En los bloques con los municipios de mayor y menor votación, además de verificarse el cumplimiento de la alternancia de género, homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales.

De este modo, la objetividad de las medidas implementadas resulta de que, al dividirse en tres bloques los municipios en que los partidos políticos o coaliciones hubieran postulado candidatos, en orden decreciente, a fin de obtener un bloque de municipios con alto

porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación; ello permite a la autoridad administrativa electoral visualizar el 33.333% del total de municipios en que cada partido político obtuvo la mayor votación, el 33.333% del total de municipios en los que cuenta con una con votación intermedia, y el 33.333% de los municipios en la que obtuvo la votación más baja.

Este ejercicio pondrá en relieve, de manera clara, la más baja y la más alta votación de los partidos políticos, al utilizar la "votación intermedia", el cual permitirá demostrar la magnitud de los valores que comprenden, por un lado, el inicio del más alto (primer bloque) y el final del más bajo (tercer bloque), dentro del conjunto: mayor-intermedio-bajo; y

III. Es **proporcional**, porque la implementación de las medidas de que se trata, no tan sólo permitirán al partido político o coalición que postule candidaturas a integrar los ayuntamientos en el Estado de Veracruz, cumplir de manera efectiva con el requisito de paridad establecido en el artículo 16, párrafo cuarto, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave; sino que además, hará factible el principio de igualdad sustantiva o *de facto* para ambos géneros, al permitirseles contender en los municipios en que quien los postula, haya obtenido en elecciones pasadas la mayor

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

votación, o bien, una votación intermedia o baja, lo que genera una igualdad de posibilidades para las candidaturas encabezadas por mujeres y hombres, postuladas por un mismo partido político, de acceder al desempeño del cargo. Además, sin lugar a dudas, lo anterior permitirá participar a las planillas encabezadas por mujeres, en auténticas condiciones de igualdad, frente a las que encabezan los hombres.

Por lo tanto, es de considerar que no asiste la razón al PRI, cuando sostiene que al dictar su sentencia, la Sala Regional viola el principio de legalidad y certeza, puesto que como ya se ha examinado, la adición de las “nuevas reglas” que se controvierten, al tener como propósito hacer realidad el principio de igualdad sustantiva o *de facto*, conforme al principio de paridad de géneros, en favor de las mujeres y los hombres, de ningún modo podrían vulnerar disposiciones constitucionales y legales, aunado a que, las reglas cuestionadas, según se vio, son razonables, objetivas y proporcionales.

Por lo tanto, al haberse calificado como **infundados** los conceptos de agravio vinculados con cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, la Sala Superior considera innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad, que se relacionan con cuestiones de legalidad, en virtud de que: se dirigen a sostener la

congruencia de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz, porque se ajustó al resumen de los planteamientos de los entonces enjuiciantes (PRI);⁴¹ se formula una propuesta de posibles efectos que la Sala Regional debió determinar, en lugar de la revocación lisa y llana de la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz, por su falta de congruencia (PRD);⁴² y se dirigen a

⁴¹ Con relación al tema de la "**falta de congruencia de la sentencia del Tribunal Electoral local**", el PRI hace valer que: **a)** La resolución impugnada contraviene los principios constitucionales de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad, ya que determinó fundado el agravio relativos a la falta de congruencia externa e interna en la sentencia del Tribunal Estatal Electoral, lo que se aparta de los preceptos constitucionales y legales aplicables al realizar el control de convencionalidad, pues la resolución del tribunal electoral local se apegó al estudio de los agravios vertidos por el partido recurrente, que sintetizó en: 1. Vulneración al principio de auto organización de los partidos políticos por violación al principio de certeza; 2. Falta de atribuciones o facultades de la autoridad señalada como responsable para establecer reglas y obligaciones extralegales para el cumplimiento del principio de paridad de género -horizontal- en el ámbito municipal por parte de los partidos políticos; y al realizar su estudio, determinó que el Consejo General del OPLEV carece de atribuciones para establecer medidas extralegales para el cumplimiento del principio de paridad de género en el ámbito municipal, mediante la aprobación del Acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16; y **b)** La Sala Regional pasa por alto que el acuerdo agrega criterios que no contempla la normativa, ya que las disposiciones legales sobre la paridad de género sólo incluyen los criterios horizontal y vertical; sin embargo, el acuerdo además dispone que se dividan en 3 bloques de competitividad o por porcentaje de votación obtenidos en el proceso electoral previo en los municipios y distritos, y en cada uno de ellos se postulen un 50% hombres y 50% mujeres. Lo anterior vulnera "diversos preceptos", pues es competencia de las legislaturas locales establecer las reglas aplicables a la función electoral local y al principio de paridad de género, y por ello, el Tribunal Estatal Electoral revocó el acuerdo, por contravenir disposiciones de las que se desprende que el Consejo General del OPLEV no cuenta con atribuciones para regular el principio de paridad de género; por lo que es congruente su sentencia con la síntesis de agravios que realizó.

⁴² En su recurso de reconsideración, el PRD refiere que la Sala Regional Xalapa, analizó el agravio del Partido Acción Nacional, en el que esencialmente alegó la imposición del OPLEV de nuevas obligaciones al modificar las reglas al principio de paridad de género, "en sus vertientes horizontal y vertical"; mientras que el Tribunal Electoral local resolvió que el OPLEV no tiene facultades para reglamentar en ámbito interno a los partidos políticos sobre todo en el numeral "iii. En los bloques con mayor y menor votación, cumplir con la paridad horizontal además de la homogeneidad y alternancia de géneros"; y que el que el Código Electoral para el Estado de Veracruz no estipula, ni existe, medida alguna que encamine a dar operatividad a la regla de paridad horizontal y vertical teniendo como referente la integración de bloques de municipios por porcentajes de votación. Además, señala que la incongruencia del Tribunal Electoral de Veracruz debería haber sido corregida, no en la revocación simple, si no en una revocación con efectos

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

cuestionar el uso de porcentajes de votación de procesos electorales municipales anteriores, cuyas candidaturas no se postularon bajo el principio de la paridad de género (PRI).⁴³

Lo anterior obedece a esta autoridad jurisdiccional se encuentra impedida para examinar, aisladamente, aspectos relativos a la legalidad de la sentencia combatida, debido a que el recurso de reconsideración es un medio extraordinario que tiene como propósito central examinar la constitucionalidad y convencionalidad de las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

modificatorios; ya que si se consideró que la resolución del Tribunal Electoral local, al revocar el acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, generó incertidumbre respecto de los demás artículos que fueron modificados, debía haberse revocado y modificado, con respecto a esos temas cruciales, ya que los derechos humanos son una potestad inseparable e inherentes del hombre, por lo tanto tiene iguales derechos y deberes; por lo que el articulado no puede ser interpretado de forma aislada y sin considerar que mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, se puedan conformar los bloques de medición tanto en los de alta, intermedio y baja votación, procurando, bajo los criterios internos del Partido de la Revolución Democrática, distribuir la paridad entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales.

⁴³ En lo concerniente al tema "**Aplicación de resultados en los que no estaba vigente el principio de paridad**", el PRI señala que: **a)** Carecen de una fundamentación y motivación objetiva e imparcial los argumentos que hace valer la Sala Regional en la resolución impugnada, pues determina que es correcto que el acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16 establezca la división de los municipios en tres bloques según los porcentajes de votación obtenidos en el proceso electoral previo, lo cual violenta el principio de legalidad, pues la reforma que establece la paridad de género se realizó en 2015, y el proceso anterior de ayuntamientos se realizó en 2013, en el cual, no estaba vigente el criterio de paridad de género, por lo que no es viable tomar esos resultados como parámetros para constituir la división de los municipios, ya que para considerarlos es necesario que se haya aplicado la paridad de género, tal y como lo exigen los lineamientos; y **b)** El Tribunal Estatal Electoral determinó en su sentencia que la aplicación de resultados anteriores era incongruente; sin embargo, la Sala Regional pretende aplicar un supuesto nuevo a actos y hechos pasados que no se constituyeron con los mismos elementos que ahora se pretenden tomar como referente para la división de los bloques de porcentajes de votación, lo que conculca la normatividad y derechos de los partidos políticos, es contrario a la ley y violenta los principios de legalidad y certeza.

Finalmente, se considera pertinente precisar, que conforme a lo previsto en el artículo 16, párrafo séptimo,⁴⁴ del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz, la alternancia de géneros y la homogeneidad, constituyen elementos de la paridad, exigibles desde una perspectiva vertical, que trascienden en la integración de las planillas de candidatas y candidatos a integrar un ayuntamiento.

En ese sentido debe interpretarse el inciso d)⁴⁵ del artículo 20 del acuerdo A216/OPLE/VER/CG/30-08-16, lo que conlleva a considerar que el Consejo General del OPLEV, al examinar los bloques con los municipios de mayor y menor votación, deberá verificar, en el caso de las planillas, el cumplimiento de la alternancia de género, homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal (dentro del segmento de que se trate), caso en el cual se verificará la “distribución paritaria” entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales, lo que en modo alguno podría traducirse en la obligación de

⁴⁴ “Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva.”

⁴⁵ “d) En los bloques con los municipios de mayor y menor votación, además de verificarse el cumplimiento de la alternancia de género, homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales.”

**SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO**

postular en forma alternada las planillas de candidaturas, atendiendo a que la persona que las encabece sea mujer o un hombre.

Por lo antes expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-REC-826/2016 al diverso SUP-REC-825/2016.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia impugnada, en términos de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes, como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-REC-825/2016 Y
SUP-REC-826/2016
ACUMULADO

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO