

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 89
O R D I N A R I A
JUEVES 27 DE AGOSTO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas del jueves veintisiete de agosto de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y ocho ordinaria, celebrada el martes veinticinco de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves veintisiete de agosto de dos mil quince:

**I. 36/2015 y
Acs. 37/2015,
40/2015 y
41/2015**

Acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, Diputados Integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de zacatecas y Partido Movimiento Regeneración Nacional, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de junio de dos mil quince, mediante Decreto 383. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 19, numeral 2 y noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos a), e) y f) del considerando cuarto de esta sentencia. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c)*

y d) del considerando cuarto de esta sentencia; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Estatal. CUARTO. Se declara infundada la omisión alegada respecto de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el Suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro ponente Medina Mora I. realizó la presentación del asunto. Preciso que se impugnaron los artículos 19, numeral 2, 23, numeral 2, 25, numeral 1, fracciones II y III, 117, numeral 1, y 140, numerales 2 y 3, así como los artículos noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Propuso someter a la valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,

Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. realizó la presentación del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez. Adelantó que se dividió el estudio en seis incisos.

Indicó que en el inciso a), alusivo al artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el proyecto propone declarar infundado el argumento consistente en que el precepto invade la esfera competencial del Congreso de la Unión contenida en el artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional y la facultad del Instituto Nacional Electoral para determinar la geografía electoral, en razón de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral será el que apruebe la distritación en el Estado, lo que deberá realizar antes de iniciar el proceso electoral, tal como se prevé en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que, al adecuarse al marco jurídico electoral de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se propone la validez del artículo combatido, además de que no existe impedimento para que la norma estatal reitere o prevea estos aspectos.

El señor Ministro Cossío Díaz observó que la propuesta está redactada conforme a los criterios de este Tribunal Pleno en materia electoral, a saber, si el legislador local reitera lo dispuesto en la legislación federal, se trata de una

mera reiteración para incorporarla a su orden jurídico, sin otorgarse una atribución; sin embargo, en tratándose de leyes generales, sobre todo en el ámbito de lo penal, se ha resuelto en el sentido de que la mera reiteración implica una invasión de competencias, ya que existe una competencia exclusiva de la Federación en materia electoral. Recordó que, antes de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce al artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional, no existían las leyes generales en materia electoral, por lo que había una diversidad competencial, por un lado, de la Federación y, por otro, de las entidades federativas. En estos términos, reflexionó acerca de la necesidad de homologar el criterio en materia penal respecto de las leyes generales a las leyes electorales locales, para determinar que resultarían inconstitucionales las normas locales cuando exista una ley general, aun por reiteración. Adelantó que, de aceptarse esta idea, se deberían ajustar los puntos resolutivos segundo y tercero.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz, en tanto que no encontró distinción entre ambas materias, por lo que estaría en contra del proyecto, como ha votado en reiteradas ocasiones.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó en que se debe declarar la invalidez del artículo en cuestión pues, si bien aparentemente reproduce el contenido del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estipula que la facultad del Instituto Nacional

Electoral para la distritación y redistritación está condicionada a que se efectúe antes de iniciado el proceso electoral, lo cual no es la intención de dicha ley general, sino que lo puede hacer en cualquier tiempo, siempre y cuando no se aplique la modificación para el proceso electoral posterior inmediato. Coincidió en que debería realizarse el ajuste consecuente en los puntos resolutivos segundo y tercero.

El señor Ministro Silva Meza recordó que la réplica de la legislación local a la legislación general fue discutido en los precedentes en materia electoral, concernientes al tema de las coaliciones, en los cuales se resolvió que la réplica de la disposición federal por parte del órgano legislativo local no salva el vicio de inconstitucionalidad por falta de competencia, por lo que votaría por la invalidez de este artículo.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que no comparte el criterio mayoritario, coincidiendo con el señor Ministro Pérez Dayán en que, si la reproducción del texto de una ley general en una ley estatal genera una situación diferenciada, es evidente que debe invalidarse; sin embargo, en el caso se trata de una reiteración que únicamente pretende introducir el supuesto al orden jurídico interno, por lo que estimó que no implica injerencia alguna en la competencia de la Federación en materia electoral, máxime que alude expresamente a la ley general correspondiente, por lo que no se genera incertidumbre.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recapituló que, junto con el señor Ministro Franco González Salas, integró la minoría que sostenía que, siempre y cuando se ajusten a las leyes generales, no existe violación constitucional alguna si las Legislaturas locales reproducen los dispositivos de las leyes generales. Apuntó diferencias con el precedente en materia penal pues, en el presente caso concreto, el artículo impugnado refiere a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reconoce la competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la distribución electoral, por lo que votaría en favor de la propuesta.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que, en las acciones de inconstitucionalidad en materia penal, votó en el sentido de que las Legislaturas locales no podrían pronunciarse en cuestiones reservadas para la Federación, diferenciando que en esa materia el artículo 73 constitucional concretamente reserva lo relativo a los tipos, sanciones y ciertos procedimientos para la distribución de competencias, mientras que, en materia electoral, el artículo 73, fracción XXIX-U, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, lo cual es totalmente genérico, por lo que, si el artículo combatido reproduce meramente el artículo correlativo de la ley general, no se invade competencia alguna ni otorga competencias adicionales al Consejo

General del Instituto Nacional Electoral. Por estas razones, a pesar del voto emitido de su parte en materia penal, coincidió con el sentido del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en favor del proyecto. Aclaró que, en materia penal, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional establece en dónde deben darse este tipo de normas y, en materia de coaliciones, el artículo transitorio segundo de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce determinó la reserva de fuente en la ley general, por lo cual ha votado en el sentido de que los Estados no pueden siquiera reiterar las disposiciones; sin embargo, el caso trata de una distribución de facultades en materia de distribución, respecto de lo cual la norma impugnada no usurpa atribución alguna, sino que únicamente remite a la ley general, por lo que no existe ninguna vulneración sino, por el contrario, ayuda a los interesados a tener un cuerpo legal armónico, sin contradicciones con la ley general. Sugirió que en el proyecto, como propuso el señor Ministro Cossío Díaz, se explicite por qué en este caso se resuelve como se propone, en diverso sentido a otros precedentes, para evitar incurrir en contradicción.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que su participación anterior era en contra del proyecto. Estimó que el artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación

y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, y que el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, constitucional prevé que corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen la Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, es decir, esto ya no está disponible para el legislador local. Respecto de la mera repetición, indicó que el problema es previo, o sea, el Congreso local no tiene atribuciones para legislar en esta materia, ni siquiera para reiterar, ello derivado de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz, en cuanto a que el contenido material de la norma condicione la competencia del legislador local, como parece inclinarse la discusión, aunado a que la disposición impugnada establece una obligación adicional al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por lo que consideró que resulta inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales concordó en que no existe invasión de esferas competenciales por la simple reproducción de una disposición, tal como votó en el precedente de coaliciones, a saber, que ello daba uniformidad a la legislación local en relación con la federal, por lo que estaría de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Silva Meza expresó la duda de qué sucedería si se modificara la norma federal.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto para explicitar la diferencia entre la naturaleza diversa, electoral y penal, de las leyes generales.

El señor Ministro Pérez Dayán reflexionó que, si la decisión será validar la norma, los Congresos de los Estados deberían reproducir las disposiciones de las leyes generales de manera puntual, textual y completa. Reiteró que, en el caso, el artículo prevé que la distritación electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá hacerse mucho antes de la elección en la que tuviera aplicación, sin brindar la posibilidad de hacerlo en un proceso electoral inmediato, lo cual no es fiel a la causa de la ley general, por lo que mantendría su posición en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, en leyes generales, debe distinguirse la distribución de competencias y la distribución de contenidos, en la inteligencia de que, si la Constitución reserva un contenido a la ley general, no se pueda siquiera reiterar lo respectivo en una fuente distinta, como en el caso de las coaliciones y, por el contrario, si la Constitución establece que la ley general distribuirá las facultades, sin establecer en un determinado contenido con reserva de fuente, puede darse una cuestión desarrollada idénticamente tanto en la ley general como en

la ley local, lo cual no resulta inconstitucional. Por ello, se sostuvo en favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a) consistente en el reconocimiento de validez del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. realizó la presentación del inciso b) del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, atinente al estudio de los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Apuntó que los dispositivos se impugnaron bajo el argumento de que su contenido atenta contra diversos preceptos de la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos, al no garantizar el principio de paridad de género en su dimensión horizontal a nivel de ayuntamientos, dado que se impide el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en condiciones de igualdad, esto es, las normas combatidas son omisas en garantizar que el

cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres en candidaturas a presidentes municipales, sindicaturas y regidurías en todos los ayuntamientos del Estado, siendo que la paridad de género en materia electoral es un fin constitucionalmente exigido que presupone el establecimiento de reglas que faciliten que las mujeres sean elegibles a cargos de elección popular en condiciones de igualdad plena con los hombres, como lo prevén diversos instrumentos convencionales, entre otros, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la mujer, además de los artículos 41, base I, constitucional y 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234 y 241, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales prevén las reglas conforme a las cuales deben presentarse a las candidaturas para diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Precisó que, si bien para las entidades federativas no hay ninguna disposición expresa de conformación de las candidaturas, se da una directriz en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación, y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el

registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. De acuerdo con lo anterior, las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, siendo que el Estado de Zacatecas se encuentra obligado a desarrollar el principio de paridad, en términos de la Constitución y la citada ley general pues, si bien no se le constriñe a un diseño determinado, el que elija en su libertad de configuración legislativa debe satisfacer ese requerimiento constitucional. Recordó que, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 39/2014, y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular se puede extender a las planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos, al tratarse de un órgano de representación popular, tomando en consideración la libertad de configuración de los congresos locales, las características del órgano cuya integración se regule, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

En el caso, señaló que la Legislatura de Zacatecas determinó establecer reglas para garantizar la paridad de género vertical, con lo cual se asegura que el 50% de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista correspondiente corresponda a mujeres en un esquema de alternancia en el que se coloque en forma sucesiva una

mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos. Apuntó que el principio de paridad horizontal, si bien podía ser establecido y modulado dentro de la legislación de las entidades federativas, no se puede hacer exigible a cualquier tipo de elección popular, pues pretende garantizar la posibilidad paritaria de participación a candidaturas de cargos de elección popular en órganos legislativos y ayuntamientos, mas no para la participación de candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos. Aclaró que, en el caso de los ayuntamientos, se emite un voto por una planilla conformada de manera paritaria, sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por algunos de los candidatos que la integran, pues no son en sí, cada uno, una instancia de gobierno. Por lo anterior, el proyecto propone declarar infundado el argumento consistente en que las normas impugnadas fueron omisas en regular lo relativo a la paridad horizontal en candidaturas a municipios.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló que hay tres planteamientos: 1) que el artículo 41 constitucional es claro en cuanto a que los legisladores locales deben tener una condición paritaria entre hombres y mujeres, 2) si esta condición de paridad de género se tiene que dar o no respecto de los ayuntamientos, lo cual fue resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas, en el sentido de que, tratándose de órganos colegiados, los ayuntamientos eran asimilables a las legislaturas federales o

locales, y 3) si el cargo de presidente municipal debe estar bajo la condición de paridad de género, lo cual representa el problema principal. Consideró correcto el proyecto cuando afirma que el cargo de presidente municipal, al ser unipersonal, no genera la condición de paridad, tal como sostuvo el Tribunal Electoral en las tesis relativas a la paridad horizontal y paridad vertical, las cuales comparte, con la salvedad de que en paridad horizontal contemplan a las presidencias municipales.

Sugirió reforzar los argumentos del proyecto en el tercer párrafo de la página setenta y cuatro, en cuanto a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014. Indicó que las Legislaturas locales no están obligadas a generar la paridad en las presidencias municipales como cargo específico, pero si *motu proprio* la introdujeran y posteriormente la excluyeran, enfrentarían el problema de regresividad en términos del artículo 1º, párrafo tercero, constitucional.

El señor Ministro Silva Meza estimó que la interpretación sistemática de la legislación local permite afirmar que los partidos políticos están obligados a asegurar el principio de paridad tanto vertical como horizontal en la postulación de los cargos de elección popular en los ayuntamientos, ya que del texto constitucional (artículo 41, fracción I) y de diversos instrumentos internacionales se desprende la necesidad de alcanzar la igualdad material y sustantiva en la participación política de la mujer a través de

las medidas necesarias para asegurar el derecho de las mujeres a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos y ocupar cargos públicos sin discriminación alguna. En este tenor, el sistema internacional e interamericano reconoce la necesidad de recurrir a medidas especiales, como los sistemas de cuotas o el principio de paridad, para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra la mujer y garantizar la igualdad sustantiva y el disfrute de los derechos fundamentales. En cuanto al derecho a la igualdad sustantiva, reiteró la conclusión a la que llegó en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en el sentido de que el principio de paridad resulta aplicable a los ayuntamientos, derivado de la interpretación del artículo 1º constitucional, el cual exige que en todo momento se busque la promoción y protección de los derechos a través de una interpretación garantista que dote de contenido al principio fundamental de igualdad sustantiva.

En este contexto, indicó que la paridad de manera amplia en la postulación de cargos de elección popular será materia de la libertad de configuración legislativa de los Estados para implementar su operatividad, por lo que se separó de la argumentación sustentada en el proyecto, la cual afirma que la finalidad del principio de paridad de género se reduce a tener las mismas oportunidades de acceso en la integración de órganos representativos, en razón de que ello implicaría desconocer la aplicación general

del principio de paridad y de garantizar una verdadera igualdad sustantiva para las mujeres en el acceso a las funciones públicas. No obstante, estimó que las normas impugnadas contienen lineamientos que pueden asegurar las condiciones de igualdad sustantiva en términos del principio de paridad, por lo que estaría de acuerdo con el reconocimiento de validez, pero por razón de que los preceptos en cuestión, interpretados de manera sistemática, armónica y conforme al marco constitucional y convencional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, son suficientes para asegurar la paridad vertical y horizontal en la postulación de cargos de elección popular en los ayuntamientos y, con ello, la igualdad sustantiva que se busca, en la inteligencia de que los artículos 23 y 140 combatidos deben ser entendidos en el sentido de que los partidos políticos, al momento de postular la totalidad de solicitudes de registro de planillas para integrar los ayuntamientos, deban salvaguardar la paridad entre los géneros de manera vertical y horizontal.

Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que los argumentos necesitan refuerzo para darles claridad.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el tratamiento y conclusión del proyecto, el cual parte de lo analizado en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en torno a la disposición constitucional que garantiza la paridad de género en los órganos legislativos. Preciso que, si el Estado de

Zacatecas ha garantizado la paridad a través de la adecuación de las disposiciones a la conformación de los ayuntamientos, las cuales prevén fórmulas de regidurías similares a la composición de los órganos legislativos, lo que atiende al fin del Constituyente en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, en el que expresó la necesidad de que la ley garantice la equidad de género en candidaturas a legisladores federales y locales, máxime que en la composición de los órganos plurales la paridad debe tener plenos efectos.

Recordó que este Tribunal Pleno, al examinar las acciones de inconstitucionalidad indicadas, estableció que no debía interpretarse diferenciadamente respecto de una supuesta omisión de regular un tema de paridad horizontal cuando el legislador estime conveniente que, en tratándose de los cargos unipersonales, se requiriera una alternancia o una equiparación de género entre hombres y mujeres, en ejercicio de libertad configurativa. Así, indicó que la fórmula no riñe con la paridad, pero señaló que hay cargos de elección popular que no la permiten, como el de presidente municipal, siendo que si ello se exigiera a los Congresos locales, sería ir más allá de lo que el Constituyente tuvo en mente. Por ello, consideró que la validez propuesta es correcta. Sugirió incorporar a la argumentación la cita de los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

La señora Ministra Luna Ramos advirtió que el proyecto no aborda el problema como omisión legislativa, como se arguyó por los accionantes, aclarando que, si fuera ese el análisis, votaría en contra de la procedencia, como en los precedentes. Realizó un análisis histórico-cultural acerca de la tendencia mundial previa de discriminación hacia la mujer y de la evolución hacia la paridad de género, y de cómo paulatinamente las mujeres han accedido a los cargos públicos. Recordó que este Tribunal Pleno trató por vez primera el problema con motivo de la acción de inconstitucionalidad 7/2008, en la que se estudió la legislación de Veracruz, y que en el proyecto se propuso el porcentaje 50-50 para que las legisladoras locales ocuparan curules, pero no fue aprobado porque en ese entonces la Constitución no permitía esa interpretación, lo cual cambió con la reforma constitucional a que se ha hecho mención, a partir de la cual se estableció la obligación de garantizar la paridad en tratándose de legisladores federales y locales, y que en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas se interpretó extensivamente a la integración de los ayuntamientos.

En el caso, puntualizó que las normas, si bien no refieren la forma de aplicarse, contienen un reconocimiento del principio de paridad de género, por lo que no existe problema alguno de inconstitucionalidad. Por lo que ve al estudio del proyecto relativo a la paridad horizontal y la paridad vertical, anunció que no se pronunciaría, ya que corresponde a una interpretación de los artículos en

cuestión, no un tema de constitucionalidad, máxime que para las discrepancias en su aplicación existe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por tanto se apartó de estas consideraciones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó de acuerdo con el proyecto, dado que no hay omisión en la ley, pues se puede interpretar en el sentido que permite la paridad vertical y horizontal. Se apartó del argumento del proyecto consistente en que la omisión de esta situación no es inconstitucional porque no existe obligación de establecer la paridad horizontal. Indicó que la paridad es un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y un mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales que busca reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, situación que hasta la fecha impera, desgraciadamente, en nuestra sociedad; el principio pretende aumentar la postulación y registro de mujeres a cargos públicos, es decir, procura un acceso real, efectivo y competitivo a los puestos de representación. Señaló que, para el cumplimiento de esa finalidad constitucional resulta indispensable que dicho principio, en el caso de la elección de los ayuntamientos, deba ser entendido en sus dos dimensiones: vertical y horizontal, máxime que este Alto Tribunal ha sostenido que la paridad es un mandato de optimización y constituye la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, siempre y cuando este mandato no sea desplazado

por algún otro principio rector en materia electoral que pudiera darse.

Precisó que, en el Estado de Zacatecas, de los cincuenta y ocho municipios sólo una mujer ocupa el cargo de Presidenta Municipal, y solamente están como Síndicas en algunos municipios. Consideró que, en términos de los artículos 1º, 4º y 41 constitucionales, el principio de paridad en la integración de los ayuntamientos deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical y, en el caso, en los artículos impugnados, especialmente el 23, numeral 2, establecen que las planillas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros, lo cual se puede interpretar de manera que los artículos no son omisos en establecer la paridad horizontal en la integración de los ayuntamientos y, para efecto de salvar su constitucionalidad, deberán entenderse que ello implica tanto la paridad vertical como la horizontal para la integración de la totalidad de los municipios.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. recordó que el proyecto plantea que el principio de paridad, con base en lo resuelto en algunas acciones de inconstitucionalidad por este Tribunal Pleno, debe extenderse a las planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos, por tratarse de un órgano de representación popular.

Modificó el proyecto para reforzar los argumentos del tercer párrafo de la página setenta y cuatro, en cuanto a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus

acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, así como para incorporar la cita de los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, aclarando que, conforme con esos precedentes, debe tratarse únicamente de la paridad vertical en las planillas para la integración del ayuntamiento, como órgano de gobierno de representación popular, lo cual está planteado constitucionalmente y no puede ser dispuesto por el legislador local.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se manifestó en contra de estas consideraciones.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió el sentido del proyecto, pero no sus consideraciones. Aclaró que sus discrepancias derivan del concepto de paridad de género del proyecto, reducido prácticamente para la integración de órganos representativos, puesto que, de acuerdo con los instrumentos internacionales y la doctrina, se trata de medidas tendientes a mejorar la participación política de las mujeres, por lo que no debe concebirseles como medidas especiales de carácter temporal encaminadas a corregir una discriminación, sino como medidas permanentes esenciales para la legitimidad de una democracia, es decir, como uno de sus fines y fundamentos. Señaló que lo anterior fue sostenido en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como en el artículo

7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, además de otros encuentros internacionales y decisiones de organismos que interpretan instrumentos internacionales en este sentido.

En ese contexto, consideró que el artículo 41 constitucional, aunado a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, obliga a las Legislaturas de los Estados para establecer un determinado modelo de medidas legislativas, administrativas y de gobierno para alcanzar la paridad, para lo cual tiene libertad de configuración. En cuanto al proyecto, indicó que no le satisfizo el argumento de participación igualitaria en las listas, pues ninguno de los cargos en un ayuntamiento son iguales en cuanto a facultades, atribuciones y representación, entre otros aspectos, por lo que no se pronunciaría acerca de la satisfacción de la paridad con las normas impugnadas, sino en el sentido de que no existe confrontación entre la medida que tomó el Estado con lo que marca la Constitución. Por ello, concordó con la validez de los preceptos en cuestión, pero con una ruta argumentativa distinta que plasmará en un voto concurrente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió la propuesta de validez del proyecto, apartándose de las consideraciones, ya que el planteamiento de omisión en la acción de inconstitucionalidad no permite entrar frontalmente al análisis de la paridad horizontal o vertical, aunque, en este tipo de acciones, la suplencia es bastante amplia para

buscar una interpretación conforme. Hizo suyos los argumentos del señor Ministro Silva Meza, los cuales plasmará en un voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto y anunció un voto concurrente para abundar en algunas cuestiones tangenciales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el proyecto modificado porque el artículo 23, numeral 2, impugnado concreta un modelo de paridad para la elección de los ayuntamientos, sin embargo, estimó que no quedan abarcados los dos tipos de paridad, sino que expresamente se refiere a la vertical. Estimó que el estudio y la argumentación del proyecto son suficientes para contestar el planteamiento de la omisión en cuanto al modelo de paridad horizontal, por lo que anunció voto en favor de la propuesta.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. estimó que todos los órganos de gobierno y partidos políticos están obligados a buscar la paridad, pues ello resulta importante para el avance democrático del país. Así, conforme a los precedentes decididos por este Tribunal Pleno en otras acciones de inconstitucionalidad, los Estados deben integrarse obligatoriamente bajo esta lógica de paridad con libertad configurativa de aplicar de algún modelo y otro, siendo que, en el caso, el proyecto indica que la legislación del Estado de Zacatecas desarrolla el citado principio adecuadamente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso b) consistente en la declaración de infundada la omisión alegada atinente a los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza en contra de consideraciones, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. realizó la presentación del inciso c) del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, atinente al estudio del artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Apuntó que el artículo se combatió bajo el argumento de que establece mayores requisitos que la Constitución para la asignación de diputaciones de representación proporcional. El proyecto propone suplir la deficiencia del concepto de invalidez, pero por razón de que

el precepto, al prever el límite de sobrerrepresentación, favorece de manera injustificada al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, haciéndolo llegar al tope máximo fijado en contra de lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución.

En consecuencia, se propone, por una parte declarar la invalidez total del artículo 25, con la excepción que se precisará y, por tanto, exhortar al Congreso de Zacatecas a legislar antes del primer domingo de junio de dos mil dieciséis para subsanar la ausencia de la norma generada por la invalidez de los preceptos y, por otra parte, reconocer la validez del artículo 25, fracción III, en tanto que su contenido reproduce el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, relativo al límite de subrepresentación.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el proyecto, pues se trata de una cláusula de sobrerrepresentación, anteriormente conocida como “de gobernabilidad”, que genera una mayoría artificial con los diputados de representación proporcional. Advirtió que sólo se impugnó el artículo 25, fracción I, siendo que posteriormente se realizó una consideración general por suplencia y se declaró la invalidez del artículo 25, casi en su totalidad.

Estimó que también la fracción III debería ser declarada inválida porque, al igual que se consideró en el primer tema de fondo, el legislador local no tiene atribuciones o

competencias en esta materia, aun para efectos de reproducir el contenido.

Respecto del efecto consistente en la exhortación al legislador de Zacatecas para establecer una nueva fórmula respecto de este artículo 25 antes de la celebración de las elecciones, indicó que el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, siendo que si el proceso electoral de Zacatecas está a punto de iniciar se presentaría una paradoja. Así, precisó que existen dos opciones: la primera, que el legislador local genere una norma sin posibilidades de control de regularidad constitucional, lo cual sería una situación difícil; y la segunda, la reviviscencia del artículo 26 derogado, que es prácticamente igual, por lo que al parecer la única opción es que se aplique a este proceso la norma que estima inconstitucional; sin menoscabo de ordenar al legislador del Estado que, en cuanto concluyan estos procesos electorales, ajuste el precepto.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que existe un problema de solución derivado de la invalidez propuesta, en tanto que se dejaría en libertad total de configuración al legislador local. Propuso que se precisara que el Congreso estatal deberá ajustarse estrictamente al contenido del artículo 116, fracción

II, párrafo tercero, constitucional, para efecto de impedir que legislara una fórmula que no se compadeciera con lo que la Constitución establece expresamente.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto para, con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, obligar al legislador local a que redacte una nueva norma compatible con el texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión y que continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes treinta y uno de agosto de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".