

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE:	TRIJEZ-JDC-008/2020 y Acumulado TRIJEZ-AG-002/2020.
PROMOVENTES:	MARCELINA DE LA CRUZ CRUZ Y COMISIÓN OPERATIVA NACIONAL DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO.
AUTORIDADES RESPONSABLES:	PODER LEGISLATIVO Y PODER EJECUTIVO, AMBOS DEL ESTADO DE ZACATECAS.
MAGISTRADO PONENTE:	JOSÉ ANGEL YUEN REYES.
SECRETARIOS:	AURELIO VALLEJO RAMOS, NUBIA YAZARETH SALAS DÁVILA y OSMAR RAZIEL GUZMÁN SÁNCHEZ.

Guadalupe, Zacatecas, nueve de septiembre de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que determina que: **a)** La LXIII Legislatura del Estado **incurre en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio** respecto a la reforma legal federal publicada el trece de abril de dos mil veinte en materia de violencia política contra la mujer en razón de género; **b)** La LXIII Legislatura del Estado **incurre en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio** respecto a la reforma constitucional federal publicada el seis de junio del dos mil diecinueve en materia de paridad entre los géneros; **c)** Se **ordena** a la Legislatura del Estado que realice la armonización integral de los ordenamientos legales aplicables conforme el contenido de las reformas aludidas, **d)** El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas **no incurre en las omisiones que se le atribuyen en materia electoral.**

GLOSARIO

<i>Actores/Promoventes:</i>	Marcelina de la Cruz Cruz y Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano.
<i>Constitución Federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución Local:</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
<i>Convención Belém do Pará:</i>	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que entró en vigor para México el 12 de diciembre de 1998.
<i>Instituto:</i>	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Legislatura del Estado:	LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
Ley de Medios:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Zacatecas
Ley Suprema:	Constitución Federal, Tratados Internacionales y Leyes emitidas por el Congreso de la Unión
Poder Ejecutivo:	Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas
Reforma sobre paridad entre los géneros:	Decreto de reforma legal federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha seis de junio de dos mil diecinueve.
Reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género:	Decreto de reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha trece de abril de dos mil veinte.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se desprenden los siguientes.

1.1. Reforma electoral local. El siete de junio de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el Decreto número 160¹, que reforma la Ley Electoral del Estado en la que se regularon ciertos aspectos en materia de violencia política en razón de género.

1.2 Decreto de reforma constitucional federal. El seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación Decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal en materia de paridad entre los géneros.

1.3. Decreto de reforma federal legal. El trece de abril de dos mil veinte², se publicó en el Diario Oficial de la Federación Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron distintos artículos en diversas leyes en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género.

1.4. Decreto de reforma constitucional local. El veintitrés de mayo siguiente, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de

¹ Consultable en la siguiente liga electrónica:
<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200501144813.pdf>

² Las fechas subsecuentes corresponden al dos mil veinte salvo mención en contrario.

Zacatecas el decreto número 390³, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado en materia de paridad de género.

1.5. Primer juicio ciudadano. El catorce de agosto del año en curso, la promovente presentó medio de impugnación ante este Tribunal, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, por la supuesta omisión absoluta legislativa respecto a la armonización de las leyes locales con la *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género*.

1.6. Turno de expediente y trámite. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente con clave TRIJEZ-JDC-008/2020 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Ángel Yuen Reyes para su debida sustanciación y elaboración del proyecto de resolución.

1.7. Requerimientos. En fechas veinticuatro y veintiséis de agosto se requirió al *Instituto* y a la Legislatura del Estado, para que informaran sobre acciones realizadas en relación a la aprobación de lineamientos e iniciativas de ley respectivamente, sobre el tema de violencia política por razón de género.

1.8. Segundo medio de impugnación. El veinticinco de agosto, la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano presentó ante la Sala Superior Juicio Electoral a fin de impugnar la supuesta omisión del Congreso del Estado de Zacatecas de realizar los ajustes legislativos necesarios para implementar en el orden local las *reformas sobre paridad entre los géneros y de violencia política en razón de género*.

1.9. Reencauzamiento. El dos de septiembre, mediante Acuerdo de Sala identificado con clave SUP-JE-59/2020, la Sala Superior determinó la improcedencia del juicio electoral al no haberse agotado el principio de definitividad y ordenó reencauzar el medio de impugnación a este Tribunal.

1.10. Turno de expediente y requerimiento. El ocho de septiembre, la Magistrada Presidenta de este Tribunal ordenó integrar el expediente con clave TRIJEZ-AG-002/2020 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Ángel Yuen Reyes para su sustanciación y elaboración del proyecto de resolución. En la misma fecha se requirió al *Instituto* para que informara sobre la existencia de lineamientos en materia de paridad entre los géneros.

1.11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el --- de ---, se admitieron a trámite los medios de impugnación y al no existir diligencias

³ Localizable a fojas 0072, del expediente en que se actúa.

pendientes por practicar, se cerró instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

2. CONSIDERANDOS

2.1. Competencia. Por lo que respecta al juicio TRIJEZ-JDC-008/2020, este Tribunal es competente para conocer y resolver el medio de impugnación de conformidad con lo previsto en los artículos 8, fracción IV, 46 bis y 46 ter fracción III de la Ley de Medios, al tratarse de un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, promovido por una mujer que se auto adscribe como indígena migrante, para controvertir la omisión legislativa atribuida a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del estado de Zacatecas, de armonizar la legislación local con la *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género*

En tratándose del medio de impugnación identificado como TRIJEZ-AG-002/2020, que fue reencauzado a este Tribunal por la Sala Superior, se advierte que los promoventes aducen la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluto, atribuible a la *Legislatura del Estado* de no adecuar el marco normativo local respecto a las *reformas de paridad entre los géneros y violencia política en razón de género*.

Por lo anterior, de ambos asuntos se desprende que la pretensión de los promoventes tiene como finalidad que se vincule a la *Legislatura del Estado* para que dicte las medidas legislativas que considere pertinentes para armonizar las leyes locales electorales conforme las reformas aludidas. Acorde a ello, basta con que se exprese con claridad la causa de pedir y los motivos que originaron el agravio para que este Tribunal, con base en los preceptos jurídicos aplicables, se ocupe de su estudio⁴.

Así, de la causa de pedir, se advierte que los medios de impugnación tienen el objetivo de que se tutele la protección de los derechos políticos de la mujer con relación al tema de violencia política por razón de género y paridad de género al encontrarse en curso el desarrollo de un proceso electoral local en el cual, al existir la omisión legislativa aducida, pudiese devenir en una conculcación a los derechos descritos.

⁴ Jurisprudencia 3/2000, de rubro: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR". Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

En ese sentido, cuando se reclama una omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, la competencia primigenia corresponde al Tribunal Electoral local⁵.

Asimismo, de acuerdo con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 8/2010 se determinó que el control de la constitucionalidad por omisión legislativa puede ser realizado por los tribunales de las entidades federativas en atención a los principios de no dependencia, no subordinación y no intromisión, por ello este Tribunal es competente para conocerlos y resolverlos.

2.2. Acumulación. Este órgano jurisdiccional estima que existen los elementos necesarios para considerar que el estudio de los asuntos debe de realizarse de manera conjunta.

Lo anterior es así puesto que del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en cuanto al acto reclamado, la autoridad responsable y la pretensión de los promoventes, por lo cual atendiendo a esas circunstancias de similitud, al principio de economía procesal y a lo dispuesto por el artículo 16 de la *Ley de Medios*, lo conducente es que el medio de impugnación identificado con clave TRIJEZ-AG-002/2020 se acumule al diverso TRIJEZ-JDC-008/2020, por ser éste el que se recibió y registró en primer término.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución a los autos del juicio acumulado.

2.3. Causal de Improcedencia. El Poder Ejecutivo, al momento de rendir su informe circunstanciado dentro del expediente TRIJEZ-JDC-008/2020, hace valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de la promovente, con base en los argumentos siguientes:

- La falta de legitimación de la actora, pues para efecto de la procedencia del Juicio ciudadano debe mediar una lesión real, material y jurídicamente relevante, de la que pueda derivar una verdadera afectación a la esfera jurídica de la actora.
- Considerando, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 14, fracción III, de la *Ley de Medios*, será causa para decretar la

⁵ Jurisprudencia 7/2017, de rubro: "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL". Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 17 y 18.

improcedencia de un medio de impugnación, el hecho de que se interponga por quien no tenga legitimación o interés jurídico en los términos de dicha Ley.

- Por otra parte, aún y cuando alega que acude a la vía intentada en aras de un beneficio directo que se configura en razón de tratarse de una mujer indígena migrante, los parámetros expuestos no configuran los requisitos mínimos que hagan suponer la actualización del interés de la promovente.

Este Tribunal considera que la causal de improcedencia invocada debe desestimarse por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la promovente se ostenta con el carácter de mujer indígena migrante, por lo que cuando una persona se identifica y auto adscribe como integrante de la comunidad indígena, como ocurre en el presente caso, es suficiente para reconocer su identidad, sin que sea el caso de hacer pronunciamiento de la calidad con que se ostenta⁶.

Por otra parte, la *Sala Superior* ha establecido⁷, que cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas a un derecho fundamental cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela. Esto, debido a que se produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres, ello genera el interés legítimo para acudir a juicio, tomando en cuenta en primer lugar su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual pretende la instauración de la medida alegada y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo.

Aunado a lo anterior la *SCJN* ha señalado⁸ que para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que exista una norma constitucional en la que se

⁶ Jurisprudencia 12/2013 "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES". Consultable en la gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

⁷ Jurisprudencia 8/2015 "INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GENERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, Número 16, 2015, páginas 18, 19 y 206.

⁸ Jurisprudencia 2ª. /J. 51/2019. "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, Página 1598.

establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada, que el acto reclamado trasgreda ese interés difuso ya sea de manera individual o colectiva y que el promovente pertenezca a esa colectividad.

En el presente caso existen normas generales emitidas en el Decreto del trece de abril del presente año, que tutelan el interés difuso de una colectividad vulnerable como es el de las mujeres a vivir libres de violencia.

Ahora bien, en el presente medio de impugnación se combate la omisión por parte de la *Legislatura del Estado* de armonizar las leyes locales con las leyes federales sobre la reforma aludida, en concordancia con la *Convención Belém do Pará*, por lo que tal omisión podría trasgredir ese interés difuso en perjuicio de las mujeres, colectividad a la cual pertenece la actora, circunstancia que la legitima a promover el presente juicio.

Por lo anterior, este Tribunal arriba a la conclusión que la promovente cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio, de conformidad con lo previstos en los artículos 10, fracción IV, 13, párrafo primero, fracción V y 46 bis de la Ley de Medios, asimismo del estudio de los asuntos no se advierte que sobrevenga ninguna otra causal de improcedencia.

2.4. Procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en el artículo 13, de la Ley de Medios, en atención a las siguientes consideraciones:

2.4.1. Forma. La demanda correspondiente al TRIJEZ-JDC-008/2020 se presentó por escrito ante este Tribunal, en la cual consta el nombre y firma de quien la presenta, identificando el acto impugnado y las autoridades responsables, señalando los hechos materia de la impugnación y expresando agravios, mientras que el Asunto General TRIJEZ-AG-002/2020 fue reencauzado a este órgano jurisdiccional por Acuerdo Plenario de la *Sala Superior* de fecha dos de septiembre.

No pasa desapercibido que el escrito de demanda correspondiente al medio de impugnación TRIJEZ-AG-002/2020 carece de las firmas autógrafas de dos promoventes, pero esta situación no actualiza la causal para tener por no presentado el medio de impugnación acorde al artículo 13, tercer párrafo de la *Ley de Medios*, toda vez que la totalidad de promoventes se ostentan como miembros de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano y acorde al artículo 19 del Estatuto del referido partido político, dicha Comisión

se integra por nueve personas y los acuerdos, resoluciones y actos que emita esta Comisión tendrán validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros.

En el caso existen siete de las nueve firmas de los miembros de la Comisión, por lo anterior, se concluye que la interposición de este medio de impugnación no se realiza de manera personal sino a través de la Comisión Operativa Nacional, razón por la cual se cumple el requisito de forma.

2.4.2. Oportunidad. Se cumple con este requisito, por tratarse de un acto de omisión que se considera de tracto sucesivo.

2.4.3. Legitimación. En tratándose del juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-008/2020 el medio de impugnación es promovido por un ciudadana, que se auto adscribe como mujer indígena migrante, por su propio derecho y en forma individual, con el objetivo de que se tutele la protección de los derechos políticos de la mujer con relación al tema de violencia política por razón de género y de conformidad con lo estudiado en el apartado **2.3** de esta sentencia.

Mientras que en el medio de impugnación identificado con clave TRIJEZ-AG-002/2020, es promovido por los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, con el objeto de que se tutele la protección de los derechos político electorales de las mujeres respecto a los temas de violencia política por razón de género y paridad entre los género.

Lo anterior, por tratarse de la protección de intereses comunes para las mujeres y en observancia al artículo 41, fracción primera, segundo párrafo de la *Constitución Federal*, que otorga a los partidos políticos la facultad de promover el principio de paridad de género.

2.4.4. Definitividad. A juicio de este Tribunal el requisito se satisface, por no existir instancias previas que agotar previo a la interposición de ambos medios de impugnación.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del problema

Por lo que respecta al *Juicio ciudadano*, la promovente aduce que la *Legislatura del Estado* incurre en una omisión legislativa absoluta de armonizar diversas leyes locales conforme al contenido de la *reforma sobre violencia*

política contra la mujer en razón de género, situación que a su parecer contraviene los principios de la *Convención de Belém do Pará*.

Del Poder Ejecutivo reclama la omisión de iniciar leyes, reformas y adiciones normativas que tengan por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; asimismo reclama la omisión de implementar políticas públicas para iniciar una campaña de prevención y sensibilización al interior del Poder Ejecutivo para prevenir la violencia contra las mujeres omisiones que constituyen actos de tolerancia.

Por su parte, en el TRIJEZ-AG-002/2020, la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano aduce que existe una omisión legislativa absoluta atribuible a la *Legislatura del Estado* puesto que no se ha armonizado el marco normativo local respecto a las *reformas sobre paridad entre los géneros y violencia política en razón de género*, señalando que se contraviene también las obligaciones emanadas de la *Convención Belém do Pará*.

Al respecto, aducen que se vulnera el derecho de acceso igualitario entre hombres y mujeres a cargos públicos de elección popular, al existir la posibilidad de discriminación hacia las mujeres que participan en política, asimismo reclaman que al no existir reglamentación en materia de violencia política por razón de género se incumple con lo mandatado en la reforma legal federal en perjuicio de las mujeres.

En ambos casos, los promoventes solicitan que se vincule al *Instituto* para que emita lineamientos con la finalidad de subsanar las deficiencias normativas derivadas de las omisiones legislativas.

3.2. Cuestiones jurídicas a resolver.

- Determinar si la *Legislatura del Estado* incurre en una omisión legislativa y en su caso encuadrar el tipo respectivo, acorde al contenido del Decreto de reforma del trece de abril del presente año sobre violencia política en razón de género y con relación a la *Convención de Belem do Pará*.
- Determinar si la *Legislatura del Estado* incurre en una omisión legislativa y en su caso encuadrar el tipo respectivo, acorde al contenido del Decreto de reforma constitucional de fecha seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad de género y con relación a la *Convención de Belem do Pará*.

- Establecer si se actualiza la omisión y tolerancia del Poder Ejecutivo al no ejercer su facultad de iniciar leyes, para armonizar la normativa electoral local con la reforma federal del trece de abril del presente año, en materia de violencia política en razón de género.

3.2.1 Metodología.

En un primer apartado se abordará la temática relativa a la posible omisión legislativa atribuida a la Legislatura del Estado respecto a la *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género* y posteriormente por lo que respecta a la *reforma sobre paridad entre los géneros*, en ambos casos se estudiarán las obligaciones que derivan de la *Constitución Federal*, *Leyes Generales* y *Tratados internacionales*.

Posteriormente, en caso de comprobar la existencia de las omisiones se procederá a determinar el tipo al que correspondan.

Por último se analizará si existe la omisión legislativa que la promovente del Juicio Ciudadano atribuye al Poder Ejecutivo del Estado.

3.3. La LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas incurre en omisión legislativa absoluta y omisión relativa, en competencia de ejercicio obligatorio

3.3.1. Marco normativo y teórico.

a) Principio de Supremacía Constitucional y Ley Suprema.

La *Constitución Federal* tiene el carácter de ley fundamental del Estado Mexicano, su fuerza vinculante tiene origen en el artículo 133 de la misma, en el cual, se establece el principio de *supremacía constitucional* y jerarquización de las disposiciones normativas que rigen el orden jurídico mexicano, acorde a dicha norma, la Ley Suprema se conforma por la *Constitución Federal*, los *Tratados Internacionales* válidamente suscritos y las leyes que emanan del Congreso de la Unión.

En ese contexto, el citado artículo 133 de la *Constitución Federal*, establece la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales, estas últimas proceden del Congreso de la Unión y por su naturaleza inciden en todos los órdenes jurídicos que integran

al Estado Mexicano, toda vez que tienen su origen en cláusulas constitucionales que ordenan su emisión⁹.

Derivado de lo anterior, la *Sala Superior* ha establecido¹⁰ la existencia de un estrecho vínculo entre el concepto de Ley Suprema y su fuerza vinculante que se traduce en la obligación de que todas las autoridades se sometan a ella.

b) División funcional de poderes.

Con base en los principios jerárquicos que han sido explicados en el apartado anterior, la *SCJN* ha establecido¹¹ la forma en que los distintos órganos y autoridades que conforman el Estado Mexicano se encuentran vinculados hacia la Constitución Federal, siendo la siguiente:

a) Prohibiciones expresas de los órganos del estado.

b) Facultades potestativas en las cuales el órgano decidirá si ejerce la atribución o no que le fue conferida y,

c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Acorde a este precepto jurisprudencial, se aduce que la propia *Constitución Federal* y, por ende, el orden jurídico que conforma la Ley Suprema del país establece de manera expresa o implícitamente, facultades de hacer o bien prohibiciones a los distintos órganos del Estado.

En el presente caso, se estudia la supuesta existencia de una omisión atribuida a un órgano legislativo, por lo tanto, es necesario estudiar el sistema de competencias que la Ley Suprema enmarca a estos órganos en particular, al respecto, la *SCJN* dictó jurisprudencia¹² sobre el tema y estableció que los órganos legislativos cuentan con dos tipos de facultades o competencias:

⁹ Tesis Aislada P.VIII/2007 de rubro “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tesis Aislada P.VIII/2007, Tomo XXV, Abril de 2007, Página. 6.

¹⁰ Sentencias emitidas, entre otras, en los juicios identificados con claves: SUP-JRC-122/2013, SUP-JRC-11/2014 y Acumulados, SUP-JDC-1648/2016 y SUP-JRC-724/2015.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 9/2006 de rubro “PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”. Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Página 1533.

¹² Jurisprudencia P./J. 10/2006 de rubro “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES”. Consultable Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1533.

- **Ejercicio potestativo:** esta competencia se traduce en que los órganos legislativos pueden decidir si ejercen o no la facultad conferida, así como el plazo para hacer uso de ella, por lo cual no se considera una obligación, sino una potestad para crear, modificar o suprimir normas.
- **Ejercicio obligatorio:** son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato, es decir, una obligación de hacer, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de una función, esta facultad puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas.

En ese entendido, la Ley Suprema establece un sistema competencial concreto hacia los órganos legislativos para actuar de manera obligatoria o potestativa acorde a los mandatos que emanen de la misma.

c) Concepto de omisión legislativa y sus tipos.

En sentido estricto, el concepto de *omisión* se entiende como <no hacer>, es decir, el no ejercer una facultad conferida a un órgano o autoridad cuando exista una norma jurídica que imponga ese deber de actuar¹³, ahora bien, una omisión legislativa se refiere a que un determinado órgano encargado de legislar no ha acatado una facultad conferida por la Ley Suprema, acorde a la Sala Superior, “*es la falta en que ha incurrido el legislador para regular o para hacerlo de modo suficiente*” [SUP-JRC-14/2020; p.32].

Este Tribunal ha definido el concepto de omisión legislativa¹⁴ como: “*el silencio o inactividad del legislador que acarrea consigo nula producción normativa como lo ordena la propia Constitución Federal, por lo que se vulnera la relación de fuerza vinculante que contiene la Ley Suprema*”, es decir, la existencia de una omisión legislativa se actualiza cuando concurre una facultad expresa o implícita derivada de la Ley Suprema con el objeto de crear, modificar o suprimir leyes, que en el caso se atribuye a un órgano legislativo de una entidad federativa.

¹³ “Mutatis mutandis” Jurisprudencia 41/2002 de rubro “OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES”. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 2301.

¹⁴ TRIJEZ-JDC-140/2018

Ahora bien, en razón de que los promoventes, en sus respectivos escritos de demanda señalan la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluta, es necesario señalar que existen distintos tipos de omisiones legislativas, las cuales se contemplan en el presente marco normativo con la finalidad de determinar en qué supuesto se puede encuadrar el acto reclamado, en ese entendido, para los efectos de la presente sentencia se atenderá a la clasificación que realiza la *SCJN*¹⁵:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Del análisis al contenido de la jurisprudencia planteada, se tiene que existen dos diferentes clasificaciones atendiendo a aquellas que se desprenden de un ejercicio obligatorio y las que derivan de un ejercicio potestativo, en ambos casos se transforman en absolutas cuando existe una obligación o mandato de expedir determinada ley y no se ha hecho, mientras que serán relativas cuando sí se ha expedido determinada ley pero de manera incompleta o deficiente.

d) Marco legal respecto a la Convención Belém do Pará.

Los promoventes resaltan en sus respectivos escritos de demanda el hecho de que respecto a las omisiones legislativas que se impugnan, existe una vinculación que emana de los Tratados Internacionales y en específico de la

¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 47.

Convención Belém do Pará, de la cual el Estado Mexicano es parte, por ello es importante contextualizar el marco legal desprendido de dicha Convención.

Los Tratados Internacionales se definen como cualquier "*acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*"¹⁶, a ello se agregan también los acuerdos celebrados con Organizaciones Internacionales.

En nuestro país, el contenido normativo de los Tratados Internacionales es de estricta observancia, puesto que, acorde al artículo 133 de la *Constitución Federal*, forman parte de la Ley Suprema nacional, así, todas las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de sustentar su decisiones en este orden jurídico supremo.

La existencia de la correlatividad de derechos contenidos en los Tratados Internacionales, la *Constitución Federal* y las Leyes Generales en nuestro país, tiene su origen en la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en la cual se establece un plano horizontal de observancia obligatoria de los tres instrumentos normativos en materia de derechos humanos¹⁷.

En ese sentido, el artículo 1º Constitucional contempla que todas las autoridades, sin excepción, deben de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, atendiendo a los principios enunciados constitucionalmente, pero, a su vez, convencionalmente, es decir, considerando el derecho internacional contenido en los Tratados y Convenciones Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte¹⁸.

En el caso, las omisiones legislativas que se impugnan se relacionan directamente al derecho humano de igualdad entre hombres y mujeres, así como al principio de no discriminación contenido en el artículo 1º, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la *Constitución Federal*.

¹⁶ Artículo 2, inciso a), Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1969.

¹⁷ "Mutatis mutandis Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL". Consultable en el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Página 202.

¹⁸ Artículo 1º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Lo anterior es así, puesto que los promoventes aducen que el marco normativo local electoral del estado de Zacatecas no se ha armonizado respecto a la legislación general en materia de violencia política en razón de género y paridad de género, situación que contraviene lo dispuesto en la *Convención Belém do Pará*, particularmente en el artículo 7, que se transcribe:

Artículo 7

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

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

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

h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

De lo anterior se aprecia que una obligación de los estados parte en este Tratado Internacional es incluir y adoptar medidas legislativas en sus distintos ordenamientos jurídicos con la finalidad principal de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Cabe destacar que el proceso para el reconocimiento de derechos de igualdad, civiles y políticos, entre mujeres y hombres se remonta a finales del siglo XVIII, convirtiéndose en una lucha histórica por los derechos de la mujer, como lo refiere Margarita Dalton¹⁹:

¹⁹ Dalton, M. Mujeres al poder. El impacto de la mayor representación de mujeres en políticas públicas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. p. 25.

Las mujeres empezaron a luchar por sus derechos en el marco de acontecimientos históricos que impulsaron el cambio de sus temas políticos y el advenimiento de nuevos pensamientos sobre la organización social.

Hoy en día, en el ámbito electoral, se ha logrado construir un andamiaje jurídico-legal, internacional y federal que asegura el reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres, privilegiando el principio de paridad entre los géneros y generando mecanismos para combatir los actos de violencia política por razón género.

En concordancia con el reconocimiento de los derechos humanos que estipula el artículo 1º de la *Constitución Federal* y el principio pro persona²⁰, cabe destacar los siguientes instrumentos internacionales sobre la protección de los derechos mencionados:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés);
- La Convención de los Derechos Políticos de la Mujer;
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) y;
- El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI).

De estos instrumentos se desprenden distintas directrices que los estados parte deben de observar y reconocer, como lo son:

- Derecho de igualdad entre mujeres y hombres;
- Derecho al acceso igualitario en las funciones públicas del país, para participar en asuntos públicos y toma de decisiones;
- Obligación de los estados parte para tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

²⁰ Que obliga a realizar una interpretación progresiva de los derechos humanos.

- Reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de desigualdad y constituye una violación a los derechos humanos y por lo tanto se considera una ofensa a la dignidad humana.
- Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

El contenido de estos Tratados y Convenciones genera obligatoriedad de observancia para los juzgadores en términos de lo que fue expuesto, pues existe un deber de juzgar con perspectiva de género e impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres²¹.

Por lo anterior se desprende la obligación del Estado Mexicano en todo su conjunto, de implementar medidas legislativas y de cualquier otra índole para salvaguardar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y asegurar el acceso igualitario al ejercicio de la función pública. Así, al considerar que los Tratados Internacionales forman parte del concepto de Ley Suprema²², generan una obligación vinculante a los distintos órganos y autoridades para acatar las disposiciones que emanan de ellos.

e) Marco legal existente en el estado de Zacatecas sobre violencia política en razón de género y paridad entre los géneros.

Toda vez que los promoventes encuadran que las omisiones legislativas son de tipo absolutas, es imprescindible señalar que el marco normativo legal del estado de Zacatecas contempla diversos preceptos en materia de violencia política en razón de género y de paridad entre los géneros.

Al respecto, las siguientes disposiciones normativas locales contemplan dichos preceptos:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas;
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas;
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas;

²¹ Tesis Aislada XXVII/2017, de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada XXVII/2017, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I, Página 443.

²² Tesis Aislada P. IX/2007, de rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tesis Aislada P. IX/2007, Tomo XXV, Abril de 2007, Página 6.

- Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y;
- Código Penal para el Estado de Zacatecas.

En dichos cuerpos normativos se recogen diversas disposiciones de tipo sustantivo, al definir el concepto de violencia política por razón de género, así como normas que aseguran el principio de paridad de género vertical y horizontal en la integración de la legislatura y ayuntamientos, que conforman un cúmulo de derechos político electorales en aras de proteger a las mujeres que participan en la vida política de la entidad, mismos que este Tribunal estudiará de manera exhaustiva en el apartado correspondiente para definir si efectivamente el marco normativo local se encuentra armonizado con la *Constitución Federal* y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión o si existe la necesidad de generar una reforma integral en ambas materias.

3.3.2. Caso concreto.

En los presentes medios de impugnación, los promoventes aducen que la *Legislatura del Estado* ha incurrido en una omisión legislativa respecto a la armonización de las leyes locales en materia de violencia política en razón de género y paridad de género en dos vertientes:

- **Omisión legislativa respecto a la Convención de Belem do Pará:** puesto que la *Convención Belém do Pará* obliga a los estados parte a adoptar medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, por lo que la no adecuación de las leyes locales en materia de violencia política en razón de género vulnera el artículo 7, inciso a), b), c), f), g) y h) de la citada Convención.
- **Omisión Legislativa respecto a la Constitución y leyes generales:** toda vez que el seis de junio de dos mil diecinueve y el trece de abril de dos mil veinte se publicaron en el Diario Oficial de la Federación Decretos mediante los cuales se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Federal y leyes generales en materia de paridad entre los géneros y violencia política en razón de género, respectivamente.

En esa tesitura, los promoventes señalan que la adopción de un cuerpo legislativo que regule el tema sobre la violencia política en razón de género y paridad de género en el estado es un mandato obligatorio acorde a las

reformas descritas y al marco normativo aplicable. Este Tribunal considera que **les asiste la razón parcialmente a los promoventes** por las razones que se expondrán en los siguientes apartados.

Para realizar el estudio de las omisiones legislativas que se plantean, primero se abordará el análisis respectivo sobre la reforma federal legal del trece de abril del presente año en materia de violencia política por razón de género y posteriormente se estudiará la omisión legislativa respecto a la reforma constitucional del seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad de género.

a) Estudio de la omisión legislativa en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género.

Como quedó asentado en el marco normativo, la Ley Suprema, compuesta por la *Constitución Federal*, los Tratados Internacionales y las Leyes emanadas del Congreso de la Unión, es considerada el orden supremo legal del Estado Mexicano y su fuerza vinculante, despliega una serie de competencias y facultades que son atribuibles a los distintos órganos y autoridades que forman parte del Estado.

En el caso concreto, el punto medular de la omisión legislativa que se plantea, se cierne sobre la competencia obligatoria atribuida a la *Legislatura del Estado* de adoptar medidas legislativas en materia de violencia política en razón de género que fueron incorporadas en la reforma legal federal del trece de abril del presente año, que a decir de los promoventes, generó una obligación de armonizar el marco normativo legal respecto al contenido de la reforma y en concordancia a la *Convención Belém do Pará*.

En razón a ello, es necesario determinar, en un primer momento, si efectivamente la reforma legal generó una obligación competencial para adecuar el marco normativo local, atribuible a la *Legislatura del Estado*, por ello es importante enfocarse en el contenido de la misma, en el cual, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, de las siguientes leyes:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

- Ley General de Partidos Políticos;
- Ley General en Materia de Delitos Electorales;
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las disposiciones apuntadas que fueron objeto de reforma, tienen el siguiente contenido:

Sustantivo: al prever las conductas que se consideran violencia política en razón de género y un conjunto de derechos políticos electorales en favor de las mujeres para asegurar su participación en la vida política, además, se tipifica el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Adjetivo: se establece un régimen de distribución de competencias, los procedimientos y mecanismos de protección de los derechos fundamentales de las mujeres así como un régimen sancionatorio.

De ello, se advierte que en materia electoral se realizaron adecuaciones normativas a cuatro leyes generales, mismas que tienen fundamento en la *Constitución Federal* y por lo tanto generan un vínculo de aplicabilidad al marco normativo local, pues son un eje rector de principios y lineamientos expedidos por el Congreso de la Unión, que genera una necesidad de armonización hacia los órganos legislativos locales, es decir, son normas de aplicación directa que crean la facultad de adoptar las medidas legislativas necesarias y suficientes para lograr una adecuación normativa integral.

La *Sala Superior*, al resolver el medio de impugnación SUP-JRC-14/2020 expone una serie de motivos por los cuales determina que la multicitada reforma genera un vínculo para armonizar las legislaciones locales como a continuación se transcribe:

“no basta con que el legislador federal haya emitido el indicado Decreto para regular la violencia política en razón de género, en los ordenamientos legales precisados en el mismo, sino que es necesario además que, los Congresos locales legislen en tal sentido, a efecto de que sea una reforma de carácter integral y con el propósito último de que cada entidad federativa cuente con un marco normativo en el que se

regulen los supuestos y los mecanismos que permitan contrarrestar las situaciones de violencia política en razón de género”

[SUP-JRC-14/2020; p.90]

Asimismo como ha quedado asentado en el marco normativo, las leyes emanadas del Congreso de la Unión son disposiciones de observancia general, que encuentran su fundamento en preceptos constitucionales, forman parte de la Ley Suprema e inciden válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano, por lo que deben de ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales²³, es decir, que estas leyes generales entre ellas las reformadas que se refieren a la materia electoral, contienen la fuerza vinculante de la *Constitución Federal* y, en consecuencia, generan obligación de hacer a los órganos legislativos para armonizar las disposiciones locales de conformidad con la Ley Suprema.

Además, la *SCJN* ha sentado jurisprudencia²⁴ en la que señala que las Leyes Generales distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno y sientan las bases para su regulación, por lo que se convierten en una plataforma mínima de normas que las entidades federativas deben adoptar.

Ahora bien, en el caso particular, de los artículos 65, fracciones I y II de la Constitución Local y 21 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas se desprende la facultad y obligación de dicho órgano legislativo para expedir leyes y aprobar reformas a la Constitución Local.

“Constitución Política del Estado Libre y soberano de Zacatecas.

Artículo 65

Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I. Expedir leyes, decretos y acuerdos, en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Promover y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución y a las leyes que de ellas emanen;

...

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Artículo 21. Las atribuciones de la Legislatura en lo general son:

²³ Tesis Aislada P. VII/2007, de rubro “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tesis Aislada P. VII/2007, Tomo XXV, abril de 2007, Página 5.

²⁴ Jurisprudencia P.J/5/2010, de rubro “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”.

I. Iniciar, expedir, derogar y abrogar leyes, decretos y acuerdos, en todas aquellas materias que no sean competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución federal.”

Esta facultad concatenada con la aplicación directa de las leyes generales genera una obligación a los órganos legislativos, por la naturaleza de su función, a emitir los instrumentos normativos necesarios cuyo contenido debe ser acorde con el orden jurídico superior, en el caso, la *Legislatura del Estado* tiene el deber de observar el contenido de la Ley Suprema para armonizar la legislación local conducente de manera integral, apropiada y coherente al sistema normativo nacional e internacional.

Ahora bien, por lo que respecta a la vinculación que exponen los promoventes respecto a las obligaciones emanadas de la *Convención Belém do Pará*, como ha quedado asentado en el marco normativo, efectivamente existe una obligación por parte del Estado Mexicano de implementar medidas legislativas y de cualquier otra índole para salvaguardar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Sin embargo esta obligación ha sido cumplida por el Estado Mexicano al adoptar en su orden jurídico legislación y disposiciones normativas que incorporaron los principios y derechos emanados de la *Convención Belém do Pará*, además, como ha quedado definido, esta Convención forma parte del concepto de Ley Suprema, por lo tanto se considera que su contenido forma parte del orden jurídico que rige al Estado Mexicano.

Por los motivos expuestos, este Tribunal considera que les asiste la razón a los promoventes en cuanto a que efectivamente existe una competencia de ejercicio obligatorio respecto al contenido de la *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género* y la vinculación de aplicación directa de las leyes generales para que la *Legislatura del Estado* llevara a cabo una armonización de la legislación local en materia electoral, por lo que se procederá a encuadrarla en el tipo correcto.

Tipo de omisión legislativa.

Para determinar cuál es el tipo de omisión legislativa en el caso concreto se deberá tener a la vista la clasificación enunciada en el marco normativo, toda vez que se ha determinado que sí existe una competencia obligatoria, el tipo de omisión debe estudiarse a la luz de los siguientes conceptos:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

Es decir, se analizará si la omisión es absoluta o relativa, al respecto, este órgano jurisdiccional estima que se actualiza la primer hipótesis, es decir, **que existe una omisión legislativa de tipo absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.**

Lo anterior es así, puesto que de un análisis al marco legal en materia electoral propio de la entidad federativa, se advierte que el Legislador Zacatecano no realizó una armonización de los ordenamientos legales aplicables derivado específicamente de la *reforma sobre violencia contra la mujer política en razón de género*.

Como quedó concluido anteriormente, el contenido de la *reforma política en razón de género* creó una obligación para que las Legislaturas de los estados adoptaran las medidas legislativas pertinentes para armonizar el marco normativo local conforme a dicha reforma.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos se tiene que la *Legislatura del Estado* al rendir su informe justificado acepta que posteriormente a la publicación de la *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género* no se ha realizado reforma alguna en el estado en dicha materia para generar una armonización del marco normativo local respecto al contenido de la reforma citada.

No pasa inadvertido por este órgano jurisdiccional que la *Legislatura del Estado*, al rendir el correspondiente informe circunstanciado²⁵, incluye diversas consideraciones que pretenden desestimar la existencia de la omisión legislativa materia de este juicio ciudadano, al respecto, se sintetizan de la siguiente manera:

- Que el régimen transitorio del Decreto de Reforma legal federal, publicado el trece de abril del presente año, no estableció una

²⁵ Documentales a las que se da valor probatorio pleno en términos de los artículos 18, fracción II y 23, párrafo segundo de la Ley de Medios

temporalidad o plazo dirigido a las Legislaturas de las entidades federativas para llevar a cabo un proceso de armonización del marco normativo local.

- Que el desarrollo ordinario de las actividades legislativas se ha visto afectado debido a la contingencia de salubridad por el virus SARS-Cov-2, situación por la cual se generó una suspensión en las mismas.
- Que acorde al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las leyes electorales deben de promulgarse y publicarse cuando menos 90 días antes del inicio del proceso electoral y, en el caso, el proceso electoral en el estado de Zacatecas inició el siete de septiembre, por lo que el día seis de junio del presente año culminó el plazo para promulgar y publicar leyes de esta materia.
- Se menciona que existen diversas iniciativas presentadas ante la Legislatura del Estado como se indica a continuación:

Gaceta Parlamentaria	Fecha	Iniciativa	Presentada por:
Tomo V No.0231	29/05/2020	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona y reforman diversas disposiciones a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas; y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas, en materia de violencia política por razón de género.	Diputada Gabriela Evangelina Pinedo Morales, Diputados Jesús Padilla Estrada y Héctor Adrián Menchaca Medrano.
Tomo V No.0231	29/05/2020	Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En materia de paridad entre los géneros.	Diputada Perla Guadalupe Martínez Delgado.
Tomo V No.0231	29/05/2020	Iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforman diversos ordenamientos legales en materia de violencia política en contra de las mujeres en razón de género.	Diputado Eduardo Rodríguez Ferrer.

Gaceta Parlamentaria	Fecha	Iniciativa	Presentada por:
Tomo V No.0235	24/06/2020	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Zacatecas, Ley Electoral del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas y del Código Penal para el Estado de Zacatecas. En materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.	Diputada Perla Guadalupe Martínez Delgado.

Dichas iniciativas se encuentran en curso legal acorde a la normativa interna de la *Legislatura del Estado*, en las cuales se plantea la modificación de diversos ordenamientos legales en materia de paridad de género y violencia política por razón de género, viéndose interrumpidas por el plazo de restricción mencionado en el punto anterior.

Las consideraciones expresadas tienen el objeto de que se determine que no existe una omisión legislativa por razón de plazos para llevar a cabo la armonización de las leyes locales respecto a la reforma federal legal multicitada, sin embargo, la existencia de un informe legislativo que manifieste que se encuentra en trámite diversas iniciativas de reforma para armonizar la legislación local, no desaparece la materia del litigio ya que al no haberse concluido el respectivo proceso legislativo subsiste la omisión ya que no se incorporaron oportunamente al marco jurídico aplicable.

Lo anterior tiene sustento en el criterio orientador emitido por la Sala Superior²⁶ en el que se señala que la ausencia de un plazo no es un obstáculo para que el legislador desarrolle aquello que la Constitución Federal (Ley Suprema) mandata.

²⁶ Sentencia SUP-JRC-14/2020

Si bien, el Decreto de la reforma sobre violencia política *contra la mujer* en razón de género no incluyó un plazo forzoso para llevar a cabo la armonización de las leyes locales, sí generó una competencia obligatoria por lo tanto la ausencia de un plazo no concede a la legislatura local un término indefinido para llevar a cabo la armonización, sobre todo considerando la inminencia del inicio del proceso electoral.

La Sala Superior determinó que la obligación para llevar a cabo una armonización por parte de una legislatura local debe darse *“antes del inicio del próximo proceso electoral local, en tanto que debe existir una armonización entre lo dispuesto por el legislador federal con los Congresos Locales, respecto del plazo para emitir la normativa atinente”* [SUP-JRC-14/2020; p. 98]

Cabe mencionar que el plazo para llevar a cabo una armonización en materia electoral, cuando no se establezca expresamente, debe atender además a la restricción enunciada en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, es decir, que dispone que las normas electorales deben 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.

No pasa desapercibido para este Tribunal que la *Legislatura del Estado* trata de justificar el retraso en las actividades legislativas debido a la contingencia de salubridad por el virus SARS-Cov-2, no obstante se considera que dicha circunstancia no debió suspender los trabajos encaminados a materializar las reformas en los temas de violencia política contra las mujeres por razón de género y paridad de género, toda vez que en el caso se trataba de asuntos de atención primordial por derivar de un mandato constitucional y legal, así como de la proximidad del inicio del proceso electoral en curso.

Por lo razonado anteriormente se concluye que existe la omisión legislativa, con la finalidad de realizar una armonización integral de la legislación local conforme al contenido de las leyes generales que fueron objeto de modificaciones mediante la reforma legal federal del trece de abril del presente año.

Este Tribunal considera necesario mencionar que pese a que no se ha realizado un proceso de armonización del marco normativo local, existen diversas disposiciones normativas en materia de violencia política en razón de género que fueron incorporadas previamente a la reforma legal federal de

fecha trece de abril del presente año, los cuerpos normativos que contienen estas disposiciones son:

- Ley Electoral del Estado de Zacatecas;
- Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas²⁷;
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas; y,
- Código Penal del Estado de Zacatecas.

La legislación electoral vigente en el Estado de Zacatecas regula algunos aspectos atinentes al tema de violencia política contra la mujer, siendo esencialmente los siguientes:

1. Se define en el glosario de términos de la Ley Electoral local el concepto de “violencia política contra las mujeres”.
2. Se obliga a los partidos políticos a que dentro de su actuar se abstengan de incurrir en actos de violencia política contra las mujeres y en la propaganda política y electoral que difundan, se prohíbe incorporar elementos que denoten violencia política contra las mujeres.
3. Se incorpora al régimen sancionador electoral la conducta de ejercer violencia política contra las mujeres y se establece el catálogo de sujetos sancionables.
4. En la Ley Orgánica del *Instituto* confiere a la Comisión de Paridad entre los Géneros, la facultad de presentar mecanismos para prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres al interior de dicho *Instituto*; además, se faculta a la Dirección Ejecutiva de paridad entre los géneros a elaborar los lineamientos dirigidos a prevenir y evitar la violencia política contra las mujeres.

Esto es, del análisis anterior se observa que la legislación local en materia de violencia política contra la mujer tiene avances significativos, los cuales brindan herramientas a las mujeres que sean víctimas de violencia y consideren que sus derechos político electorales han sido menoscabados, no obstante no se puede soslayar que la *reforma sobre violencia política contra*

²⁷ La Ley Electoral y la Ley Orgánica que se refieren fueron reformadas y adicionadas mediante Decreto de fecha siete de junio de dos mil diecisiete publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, consultable en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=u+uol4XmeVVQSBV20oBZU5KgkQqN1B1K1H1VhMXHzeZTDE3ODIZFkIKo/7Font/i6GUcsWutwssTcb9+XYKF41nkxdp+31/ShHmCAyeGzwa6xNcnPBrl9yYS8XpLawax>

la mujer en razón de género incorporó novedosas disposiciones respecto de los cuales se debe realizar una armonización integral, lo que a la fecha no ha ocurrido.

Por lo anterior, la existencia de disposiciones normativas en materia de violencia política no exime la obligación que la reforma del trece de abril del presente año generó para que se realizara una armonización a la normativa en materia electoral, por ello se concluye la existencia de la **omisión legislativa de carácter absoluta en competencia de ejercicio obligatorio**.

b) Estudio de la omisión legislativa en materia de paridad de género.

Los impugnantes pertenecientes a la Comisión Operativa Nacional del partido político Movimiento Ciudadano hacen mención en su escrito de demanda que la *Legislatura del Estado* también ha incurrido en una omisión absoluta de adecuar el marco normativo local respecto a la *reforma sobre paridad entre los géneros*.

Al respecto, dicha reforma constitucional incorporó el principio de paridad entre los géneros en los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la *Constitución Federal*, para asegurar el derecho de acceso igualitario al ejercicio del cargo entre mujeres y hombres así como de integración paritaria en los órganos representativos de elección popular.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación²⁸, contiene una vinculación obligatoria dirigida a las legislaturas de las entidades federativas para adecuar el marco normativo de cada estado conforme al contenido de la reforma y las disposiciones aplicables de las leyes generales, esta competencia obligatoria deriva de los artículos transitorios de la aludida reforma.

El legislador federal al reformar y elevar a rango constitucional el principio de paridad de género, estableció en el transitorio tercero de la reforma que: “La observancia al principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su cargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, según corresponda”.

²⁸ Consultable en la siguiente liga electrónica:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

Por otro lado, el transitorio cuarto estableció que las legislaturas de los estados en el ámbito de su competencia, debía realizar las reformas correspondientes para procurar la observancia del principio de paridad de género.

En ese sentido, de una interpretación sistemática de los aludidos preceptos, se tiene que se generó una obligación para la Legislatura del Estado de legislar en torno al tema de paridad de género, con la finalidad de armonizar las disposiciones normativas locales al marco constitucional y señaló para tal efecto, como referente temporal que la reforma debía aplicarse en el siguiente proceso electoral local.

En este tenor, la legislatura del Estado de Zacatecas tenía como parámetro para llevar a cabo las modificaciones al marco normativo local, el inicio del proceso electoral local, *-en cumplimiento al transitorio tercero de la reforma federal-* pero debiendo considerar además el plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

Al respecto, la *Sala Superior* ha determinado que cuando los órganos legislativos no cumplen con lo ordenado en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental se actualiza una omisión legislativa, puesto que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos²⁹.

Por lo tanto, es claro que existe un mandato expreso contenido en el Decreto de reforma constitucional para que la legislación particular de la entidad federativa se armonizara con lo dispuesto por la reforma.

Es importante precisar que los promoventes también hacen mención de que esta omisión legislativa contraviene lo dispuesto en la *Convención Belém do Pará*, puesto que el contenido de la reforma tutela derechos de protección para

²⁹ mutatis mutandis Tesis de Jurisprudencia XXIX/2013, de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

las mujeres como lo es el de acceso a cargos de elección popular en igualdad de condiciones.

Dicha apreciación resulta incorrecta, pues como fue señalado en el apartado anterior esta obligación ha sido cumplida por el Estado Mexicano al adoptar en su orden jurídico legislación y disposiciones normativas que incorporaron los principios y derechos emanados de la Convención Belém do Pará, además, como ha quedado definido, esta Convención forma parte del concepto de Ley Suprema, por lo tanto se considera que su contenido forma parte del orden jurídico que rige al Estado Mexicano.

Por los motivos expuestos, este Tribunal considera que les asiste la razón a los promoventes en cuanto a que existe una competencia de ejercicio obligatorio respecto al contenido de la reforma constitucional de fecha seis de junio de dos mil diecinueve para llevar a cabo una armonización de la legislación local en materia de paridad de género. Pero es inexacta su apreciación conforme al tipo de omisión legislativa, puesto que aducen que se trata de una “*omisión legislativa absoluta*”, por lo que se procederá a encuadrarla en el tipo correcto.

Lo anterior tiene sustento en el hecho de que este Tribunal advierte la existencia de una reforma constitucional en materia local, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha veintitrés de mayo del presente año –*posterior a la reforma federal*–, mediante la cual se reformaron diversos artículos de la *Constitución Local* en materia de paridad entre los géneros.

En dicha reforma local la *Legislatura del Estado*, estableció en el artículo transitorio segundo lo siguiente:

“**Segundo.** Legislatura del Estado deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes Estatales, en un plazo máximo de seis meses contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto”

De lo anterior se concluye que la *Legislatura del Estado* estableció un plazo cierto para hacer las adecuaciones legales pertinentes en la materia.

Sin embargo este plazo excede el parámetro establecido en el régimen transitorio del decreto de reforma sobre paridad entre los géneros, ya que como ha quedado descrito, para el caso ex profeso de esta Entidad, las reformas que procuraran la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 para ser aplicadas en el proceso electoral local

siguiente a la entrada en vigor del referido decreto debieron ser emitidas a más tardar noventa días antes del inicio del referido proceso electoral.

Tipo de omisión legislativa.

Lo conducente es analizar si con la emisión de la reforma a la *Constitución Local* y las disposiciones de la *Ley Electoral* se cumple con el mandato de paridad ordenado en decreto de reforma del seis de junio de dos mil dieinueve o si por el contrario, es necesario legislar en torno al referido principio.

De las constancias del expediente, obra en autos el decreto número 390 publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado el día veintitrés de mayo de dos mil veinte, en el cual se contienen reformas y adiciones a la Constitución Local en materia de Paridad de Género y del cual, al hacer un análisis del aspecto electoral se desprende lo siguiente:

- Es derecho de la ciudadanía zacatecana ser votada y registrada en condiciones de paridad para acceder a cargos de elección popular. (Artículo 14, fracción IV).
- Los partidos políticos con registro local o nacional tienen como fin fomentar el principio de paridad de género. (Artículo 43).
- La lista plurinominal de doce diputados estará conformada de acuerdo con el principio de paridad, y será encabezada alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. (Artículo 51).
- El Ayuntamiento se integrará de conformidad con el principio de paridad. (Artículo 118, fracción II, segundo párrafo).

Como puede observarse, la *Constitución local* replica los puntos fundamentales de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil dieinueve, a excepción de lo tocante a los representantes de los Ayuntamientos de comunidades indígenas, toda vez que el estado de Zacatecas no tiene pueblos y comunidades indígenas reconocidos como tales, pero sí existe presencia de personas indígenas.

Ahora bien, por lo que hace a la Ley Electoral del Estado, la última reforma de la que fue objeto tuvo lugar el siete de junio de dos mil diecisiete y se incorporaron diversas medidas encaminadas a cumplimentar el principio de paridad de género previsto en la Constitución Federal, por lo cual se analizará

si en el caso, la Ley cumple las directrices generales que surgieron con las recientes reformas federales en la materia.

Las relacionadas con los cargos de elección popular son las siguientes:

- Cada partido político determinará y hará públicos, de acuerdo al término previsto en el artículo 131 numeral 3 de esta Ley, los criterios para garantizar la paridad entre los géneros; incluyendo la paridad vertical y horizontal en las candidaturas al Ayuntamiento, los cuales deben ser objetivos, medibles, homogéneos, replicables y verificables, y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. (Artículos 18, numeral 3 y 36, numeral 7).
- Para cumplir con la paridad vertical, las planillas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros, iniciando con quien encabeza la planilla. Se garantizará la paridad horizontal en la postulación al cargo de Presidente o Presidenta Municipal. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género. (Artículo 23, numeral 2).
- En la integración de la lista de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional, se garantizará la paridad entre los géneros. (Artículo 28, numeral 1).
- Los partidos políticos están obligados a constituir y mantener por lo menos un centro de formación política, que promueva la igualdad de oportunidades, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y la paridad en el acceso a los espacios de toma de decisiones. (Artículo 52, fracción X).
- Es obligación de los partidos políticos asegurar la participación de las mujeres en las instancias de dirección de los partidos, órganos electorales y garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas. (Artículo 52, fracción XXVI).
- En las solicitudes de registro o sustituciones que presenten los partidos políticos y los candidatos independientes se deberá salvaguardar la paridad entre los géneros. Las fórmulas de candidatos deberán integrarse por personas del mismo género y se alternaran las fórmulas de distinto género. (Artículo 140).

De las disposiciones transcritas, se advierte que con anterioridad a la reforma constitucional del seis de junio de dos mil diecinueve y legal del pasado trece

de abril, la Ley Electoral del Estado ya contemplaba el enfoque vertical y horizontal en la postulación de las candidaturas de los Ayuntamientos del Estado y aunado a ello, se obliga a los partidos a emitir criterios para la elección de las candidaturas tendentes a verificar el cumplimiento al principio en ambas vertientes.

Asimismo, se establece en la Constitución local que la integración de los Ayuntamientos deberá ser paritaria, pero no se desarrolla en la Ley el mecanismo a través del cual se integrará paritariamente el órgano.

El resto de las disposiciones normativas esencialmente replican lo contenido en la LEGIPE y Ley General de Partidos, pero en resumen, se puede apreciar que ya existe regulación que contempla medidas orientadas a garantizar la paridad de género en los procesos electivos de la entidad.

En relación a ello, si bien es cierto que las reglas establecidas en la Ley Electoral fueron emitidas con anterioridad a las reformas en materia de paridad de género, también lo es que deben ser consideradas a efecto de determinar la existencia de una posible omisión, pues son disposiciones vigentes y deviene innecesario realizar modificaciones sobre la materia que ya está regulada.

Por otra parte, la reforma a la Constitución local respondió al mandato superior de integrar paritariamente los Ayuntamientos, pero dicha armonización es insuficiente, ya que se vuelve necesario regular los mecanismos para materializar dicho mandato, a través de medidas legislativas idóneas y oportunas, o en su defecto, a través de medidas afirmativas que implemente la autoridad administrativa electoral en el ejercicio de sus facultades.

En ese tenor, se considera que la legislación del Estado cumple parcialmente con las principales directrices de las reformas federales, pues aunque a la fecha existen disposiciones que garantizan la posibilidad de participar en un proceso electivo en condiciones de igualdad.

Por los razonamientos expuestos, se considera existe una **omisión legislativa de tipo relativa en competencia de ejercicio obligatorio** derivada de la reforma constitucional federal de fecha seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad entre los géneros.

c) Conclusiones.

A manera de síntesis de lo expuesto en los anteriores apartados **a)** y **b)**, se concluye lo siguiente:

- La *Legislatura del Estado* adoptó desde el año dos mil diecisiete, una serie de medidas legislativas con la intención de reglamentar en la Ley Electoral del Estado cuestiones sobre violencia política en razón de género, que con la reforma federal legal de fecha trece de abril del presente año se vieron superadas.
- La *reforma sobre violencia política contra la mujer en razón de género* creó una competencia que vincula a la *Legislatura del Estado* para que adecuara el marco normativo local con base en dicha reforma ya que introduce tópicos y elementos relevantes susceptibles de ser incorporados en la normativa local, por lo tanto existe una **omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio**.
- El veintitrés de mayo del presente año se publicó Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la *Constitución Local* en materia de paridad entre los géneros, derivada de la reforma constitucional federal de fecha seis de junio de dos mil diecinueve, sin embargo, *la Legislatura del Estado* no ha realizado la armonización procedente en las leyes locales aplicables como fue mandado por la reforma federal.
- La *reforma sobre paridad entre los géneros* creó una competencia de ejercicio obligatorio para que la *Legislatura del Estado* armonice el marco normativo local constitucional y legal acorde a dicha reforma, por lo tanto existe una **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio**, toda vez que no se ha producido una armonización integral en las leyes locales.

Por todo lo anteriormente expuesto, persiste el deber de armonizar integralmente el marco normativo local acorde a las *reformas de paridad entre los géneros y violencia política en razón de género*.

d) Protección de los derechos enunciados por los promoventes.

Con el objeto de generar una protección amplia a los derechos expuestos por los promoventes, es necesario recalcar que como se ha mencionado en

apartados anteriores, las disposiciones contenidas en la *Constitución Federal* y leyes generales son normas de aplicación directa, es decir, el hecho de que al momento no exista una armonización completa de las mismas en la legislación local, no implica que no serán observadas en el desarrollo del próximo proceso electoral en el estado.

En ese contexto, resulta claro que a través de las Leyes generales electorales se da cumplimiento al mandato de paridad de género para la elección de los cargos de elección popular y que además, las reglas ahí previstas serán aplicables en el proceso electoral que inicia, por lo que el hecho de que no se repliquen en la legislación local no implica que no puedan ser usadas en el proceso electoral, pues son de aplicación directa.

El anterior criterio fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al emitir acuerdo plenario de reencauzamiento dentro del expediente SUP-JE-44/2020, donde Movimiento Ciudadano alegaba una omisión legislativa en materia de violencia política de género y paridad de género atribuible al Congreso de Nuevo León.

De ahí que, si bien no es necesario replicar la legislación federal en el ámbito local, existe la obligación para la Legislatura del estado y de todas las autoridades competentes de materializar el principio de paridad a través de la implementación de medidas específicas que sean armónicas con las disposiciones generales, a través de las cuales se optimice la observancia del mandato y se brinde certeza en el desarrollo de los procesos electorales, en el entendido de que dicha actividad debe ser en el ejercicio de su libertad de configuración normativa.

Por otra parte, los promoventes en sus respectivos escritos de demanda solicitan que se vincule al *Instituto* con la finalidad de que emita lineamientos que subsanen la falta de disposiciones normativas por la existencia de las omisiones legislativas.

Al respecto, este Tribunal advierte que el *Instituto* en sesión extraordinaria de fecha cuatro de septiembre del presente año aprobó modificaciones, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones del Reglamento de Quejas y Denuncias³⁰ de dicho *Instituto* con la finalidad de incorporar disposiciones

³⁰ Localizable en el siguiente enlace:

http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/04092020_2/acuerdos/ACGIEEZ022VII2020_anexos/ANEX01.pdf

reglamentarias en materia de violencia política por razón de género derivado de la reforma legal federal de fecha trece de abril del presente año.

Ahora bien, respecto al tema de paridad de género se advierte que al momento de emitir esta sentencia existen lineamientos expedidos por el *Instituto* que fueron aplicados en el proceso electoral anterior y continúan vigentes, los cuales establecen reglas para el registro y sustitución de candidaturas en observancia al principio de paridad de género.

En razón de lo expuesto, este Tribunal estima innecesario hacer una vinculación a la autoridad administrativa electoral para que reglamente las omisiones acreditadas, pues la pretensión de los promoventes se ve colmada con la existencia de las disposiciones reglamentarias descritas, sin perjuicio de que el *Instituto* en libre ejercicio de sus facultades pueda dictar las medidas que estime pertinentes para ser aplicables en el proceso electoral en curso.

3.4. No existe omisión legislativa atribuible al Poder Ejecutivo, toda vez que la facultad de iniciar leyes que le confiere la Constitución Local es de carácter potestativa

Reclama la promovente, la tolerancia del Poder Ejecutivo de permitir la violencia política en razón de género en contravención a lo dispuesto por el artículo 7, incisos a), b), c), f), g) y h) de la Convención de Belém do Pará y del artículo 2 de la Convención Americana.

Lo anterior, porque el Poder Ejecutivo tiene facultades de iniciar leyes ante la Legislatura del Estado, en este caso de la Ley Electoral, además de reformas y adiciones a diversas leyes que tengan por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, constituyendo dicha omisión un acto de tolerancia.

Señala también, que existe tolerancia porque no existe un recurso sencillo y efectivo para que las mujeres puedan solicitar medidas cautelares y un procedimiento administrativo para reparar las violaciones y conductas de violencia política y que tampoco existe un catálogo de sanciones para las personas que cometan estas conductas en contra de las mujeres. Considerando que existe tolerancia por parte del Poder Ejecutivo.

No le asiste la razón a la actora por las consideraciones que a continuación se exponen:

La competencia de iniciar leyes del titular del Poder Ejecutivo tiene su fundamento en el artículo 60³¹, de la Constitución Local, que establece que entre otros, el Gobernador del Estado cuenta con dicha atribución.

La SCJN ha establecido en la Jurisprudencia P. /J. 9/2006³², que el sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen:

- a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas;
- b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y,**
- c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

De lo anterior, se advierte que la facultad de iniciar leyes puede ser de ejercicio potestativo o de ejercicio obligatorio, en el primero el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida, en la segunda, el órgano del Estado al que le fue constitucionalmente conferida está obligado a ejercerla.

En el presente caso, la facultad del Poder Ejecutivo de iniciar leyes resulta potestativa pues tiene la posibilidad de optar si ejerce o no la atribución conferida.

Aunado a lo anterior, de lo establecido en el artículo segundo Transitorio de la reforma referida que establece lo siguiente:

³¹ Artículo 60 Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Compete el derecho de iniciar leyes y decretos:

- I. A los Diputados a la Legislatura del Estado;
- II. **Al Gobernador del Estado;**
- III. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- IV. A los Ayuntamientos Municipales;
- V. A los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión; y (sic)
- VI. A los ciudadanos zacatecanos radicados en el Estado, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que establezca la ley; y
- VII. A la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia.

Fracción adicionada POG 10-07-2002

³² Jurisprudencia "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS" Consultable en la Gaceta del semanario Judicial de la federación, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Materia Constitucional, Tesis P. /J: 9/2006, Pagina 1533.

“Segundo. Las obligaciones que en su caso se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se sujetaran al marco normativo aplicable a las dependencias y entidades competentes, así como a la disponibilidad presupuestaria de cada una de ellas para el ejercicio fiscal que correspondas, por lo que bajo ningún supuesto se autorizarán recursos adicionales para tales efectos”.

Del referido artículo, no se desprende una vinculación hacia el Poder Ejecutivo que le ordene que deba promover una iniciativa de ley en ese sentido, por tanto, no está obligado a hacerlo.

Por otra parte, en autos obran las siguientes constancias:

- Suplemento del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas de fecha veintitrés de mayo de 2020, mediante el que se publicó el Decreto número 390 que contiene diversas reformas y adiciones a la Constitución Local en temas de paridad de género.
- Suplemento del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas de fecha veintitrés de junio de 2018, mediante el que se publicó el Decreto número 403 que contiene diversas reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas.

Gaceta Parlamentaria³³ correspondiente a las siguientes iniciativas de ley:

- Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 322 y 23 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en materia de reconocimiento de los derechos político electorales de los integrantes de las comunidades indígenas radicadas en el estado.
- Iniciativa de Decreto, que reforma los artículos 118, fracción II, párrafo Cuarto, y 120, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
- Iniciativa con proyecto de Decreto que contiene la Ley para la Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas.

Constancias que tienen carácter de documentales privadas acorde al artículo 18, párrafo segundo de la Ley de Medios, las cuales tienen valor probatorio indiciario, de conformidad con el artículo 23, párrafo tercero, al poderse consultar en las páginas oficiales del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas y en la Gaceta Parlamentaria de la Legislatura del Estado.

³³ Consultables en la siguiente liga electrónica:
<https://www.congreso Zac.gob.mx/63/gaceta&mes=062020>

Instrumentos que concatenados entre sí, generan convicción a este órgano jurisdiccional, de que en el estado de Zacatecas se han realizado diversas acciones que tiene por objeto establecer la protección jurídica de las mujeres, incorporar principios de igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución y en la legislación local; así como, establecer medidas que prohíban la discriminación en contra de las mujeres.

Es por ello, que este Tribunal arriba a la conclusión que al ser una facultad potestativa del Poder Ejecutivo iniciar leyes, no incurre en una omisión legislativa o tolerancia por el hecho de no haber presentado una iniciativa que tenga por objeto armonizar las leyes locales con la reforma federal del trece de abril sobre violencia política en razón de género.

Finalmente, señala la promovente que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de implementar políticas públicas para iniciar una campaña de prevención y sensibilización al interior del Poder Ejecutivo, manifiesta que se trata de una omisión que constituye un acto de tolerancia.

Este Tribunal considera que no es competente para conocer y pronunciarse respecto de dicha omisión por las consideraciones que a continuación se exponen:

La *Ley de Medios* establece en el artículo 46 ter el catálogo de supuestos de procedencia respecto al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, de entre los cuales no se advierte la existencia de la procedencia cuando se reclamen cuestiones atinentes a la implementación de políticas públicas atribuidas al Poder Ejecutivo de un Estado.

Atendiendo a la naturaleza del Juicio ciudadano, este tiene por objeto proteger a los individuos de actos o resoluciones que vulneren sus derechos político-electorales, como son: su derecho a votar y ser votado; que le sea negado su registro como candidato; su derecho de asociación cuando se le niegue el registro como partido político; procede también contra los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado y cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político electorales.

Es importante definir el concepto de política pública, en la opinión de Alfonso Santiago³⁴: *“las políticas públicas constituyen una respuesta o propuesta de solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. En otras palabras, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, formuladas principalmente a partir de las demandas sociales concretas”*.

Aunado a ello, Domingo Ruíz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala³⁵ definen el concepto de la siguiente manera: *“Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad”*.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas contempla en el artículo 7 que las políticas públicas son definidas y evaluadas por el Gobierno del Estado en asuntos prioritarios o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias Dependencias o Entidades.

Por lo anterior se concluye que las políticas públicas son mecanismos que implementa y vigila el Gobierno del Estado de Zacatecas para dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad, es decir, son ejes rectores de las acciones de la administración pública que no son de carácter electoral, sino que corresponden al ámbito administrativo, razón por la cual se estima que este Tribunal no es competente de este Tribunal conocer de este tema, dejando a salvo los derechos de la promovente para que los haga valer ante la instancia correspondiente.

4. EFECTOS.

a) Ordenar a la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas a fin de que conforme con sus atribuciones y facultades, en ejercicio de su libre configuración, realice la armonización integral a los ordenamientos legales que estime aplicables en materia electoral acorde al contenido de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad entre los géneros y

³⁴ DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Consultable en la siguiente liga: http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r23_trabajo-8.pdf

³⁵ Consultable en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf)

de la reforma legal federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril del presente año en materia de violencia política en razón de género en términos siguientes:

- Respecto a la *reforma de violencia política en razón de género*, las adecuaciones legislativas se deberán realizar previo a que en términos del artículo 57 de la Constitución Local, se lleve a cabo la instalación de la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, es decir, previo al 7 de septiembre del dos mil veintiuno.
- En tratándose de la *reforma sobre paridad entre los géneros*, la armonización se deberá realizar observando el plazo que la Representación Popular estableció en el artículo transitorio segundo del Decreto #390, mediante el cual se reformó a la Constitución Local y se publicó en fecha veintitrés de mayo del presente año.
- Como a la fecha se encuentra en curso el proceso electoral local 2020-2021, las disposiciones normativas que sean parte de la armonización, en ambos temas, **deberán iniciar su vigencia y aplicabilidad una vez concluido el proceso electoral que dio inicio el día siete de septiembre del año en curso.**

b) Ordenar a la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas que una vez realizada la armonización de los ordenamientos legales aplicables, informe a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas en que ello ocurra, debiendo remitir copia certificada de las constancias atinentes del cumplimiento de la presente ejecutoria.

5. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el Asunto General identificado con clave **TRIJEZ-AG-002/2020** al diverso **TRIJEZ-JDC-008/2020**, en consecuencia deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente resolución a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. La Legislatura del Estado de Zacatecas **incurre en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio** respecto a la reforma federal legal publicada el trece de abril del presente año en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

TERCERO. La Legislatura del Estado de Zacatecas **incurre en una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio** respecto a la reforma constitucional federal publicada el seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad entre los géneros.

CUARTO. Se **ordena** a la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas que en ejercicio de su libre configuración realice la armonización integral de los ordenamientos legales que estime aplicables conforme el contenido de las reformas señaladas en los términos precisados en los incisos **a) y b)** del apartado de **efectos** de esta sentencia.

QUINTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas no **incurre en una omisión legislativa**, tal como se precisa en el apartado **3.4** de esta sentencia.

SEXTO. **Remítase** copia certificada de la presente resolución al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para su conocimiento.

SÉPTIMO. Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que remita copia certificada de la presente resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para los efectos legales conducentes en el expediente del Juicio Electoral **SUP-JE-59/2020** que fue reencauzado a este Tribunal.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por unanimidad de votos de las y los Magistrados que lo integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**NORMA ANGÉLICA
CONTRERAS MAGADÁN**

**ESAÚL CASTRO
HERNÁNDEZ**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JOSÉ ANTONIO
RINCÓN GONZÁLEZ**

**JOSÉ ÁNGEL
YUEN REYES**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

CLEMENTE CRISTOBAL HERNÁNDEZ

CERTIFICACIÓN.- El Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas hace constar que las firmas plasmadas en la presente foja, corresponden a la sentencia aprobada en fecha nueve de septiembre de dos mil veinte, recaída en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, registrado bajo la clave **TRIJEZ-JDC-008/2020** y su Acumulado Asunto General **TRIJEZ-AG-002/2020.-DOY FE.-**