

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-REC-835/2015 Y SU ACUMULADO SUP-REC-836/2015.

RECURRENTES: JESÚS ARMANDO RODRÍGUEZ PALAVICINI Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN.

MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: CLAUDIA MYRIAM MIRANDA SÁNCHEZ Y CARLOS EDUARDO PINACHO CANDELARIA.

México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de reconsideración **SUP-REC-835/2015** y **SUP-REC-836/2015**; interpuestos por Jesús Armando Rodríguez Palavicini, Diego Alejandro Covarrubias Gómez y Fabiola Bustamente Ordoñez, contra la sentencia de nueve de octubre de dos mil quince, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda

Circunscripción Plurinominal, con sede en el Monterrey, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SM-JDC-562/2015** y su acumulado **SM-JDC-563/2015**. Sentencia en la cual se **modificó** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, dictada en los expedientes **JI-123/2015** y sus acumulados, respecto al cómputo de la elección municipal de Apodaca; **confirmó** la validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría a la fórmula ganadora registrada por el Partido Revolucionario Institucional y de igual forma **modificó** la asignación de regidurías por el principio de principio de representación proporcional del mencionado municipio.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que realizan los recurrentes en sus libelos, así como de las constancias que obran en autos del expediente al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

1. Jornada electoral. El siete de junio del año en curso, se realizó la jornada electoral a fin de elegir entre otros, a los integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de Apodaca, en el Estado de Nuevo León.

2. Sesión de cómputo distrital. El diez de junio siguiente, tuvo verificativo la sesión de cómputo de la elección

de integrantes del ayuntamiento del municipio de Apodaca, ante el Consejo Municipal Electoral de Apodaca, en la cual se declaró la validez, se entregó la constancia de mayoría a la planilla registrada por el Partido Revolucionario Institucional y se realizó la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional¹.

En el acta correspondiente se hicieron constar los siguientes resultados:

Partido Político o Candidatura Común	Número	Letra
 Partido Acción Nacional	57,933	Cincuenta y siete mil novecientos treinta y tres
 Partido Revolucionario Institucional	66,613	Sesenta y seis mil seiscientos trece
 Partido de la Revolución Democrática	3,054	Tres mil cincuenta y cuatro
 Partido del Trabajo	3,692	Tres mil seiscientos noventa y dos
 Partido Verde Ecologista de México	8,366	Ocho mil trescientos sesenta y seis
 Movimiento Ciudadano	18,320	Dieciocho mil trescientos veinte

¹ Visible en el cuaderno accesorio 2, del expediente SUP-REC-835/2015.

**SUP-REC-835/2015
Y ACUMULADO**

	Nueva Alianza	5,684	Cinco mil seiscientos ochenta y cuatro
	MORENA	3,457	Tres mil cuatrocientos cincuenta y siete
	Partido Humanista	3,641	Tres mil seiscientos cuarenta y uno
	Candidatos independientes	19,629	Diecinueve mil seiscientos veintinueve
	Votos nulos	3,472	Tres mil cuatrocientos setenta y dos
TOTAL	Votación total	193,861	Ciento noventa y tres mil ochocientos sesenta y uno

3. Juicios de inconformidad local. El quince y dieciséis de junio de dos mil quince, tres integrantes de la Planilla de los otrora **candidatos independientes** y **Manuel Braulio Martínez Ramírez**, respectivamente, presentaron juicios de inconformidad local a efecto de controvertir los resultados de la elección del referido ayuntamiento y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

4. Resolución de los juicios de inconformidad. El veintitrés de julio del año en curso, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León resolvió los juicios de inconformidad en el sentido de revocar el acta de cómputo de la elección a efecto de que la Comisión Municipal recompusiera los resultados tomando en consideración la nulidad de las casillas

determinadas en la sentencia, y realizara de nueva cuenta la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

5. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconformes con lo anterior, **Luis Fernando Marín Molina, Rolando Hernández Facundo y Jaime Alberto Pérez Alvarado**, otrora candidatos independientes a integrar el municipio de Apodaca, así como **Manuel Braulio Martínez Ramírez**, entonces candidato del Partido Acción Nacional a Presidente Municipal del citado ayuntamiento, promovieron respectivamente, juicios ciudadanos contra la sentencia mencionada en el considerando que antecede.

Las demandas fueron remitidas a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León, la cual otorgó las claves de identificación **SM-JDC-562/2015** y **SM-JDC-563/2015**.

6. Sentencia impugnada. El nueve de octubre del año en curso, la Sala Regional Monterrey dictó sentencia en los juicios ciudadanos citados con antelación y determinó confirmar la entrega de las constancias de mayoría a la planilla postulada por el Partido Revolucionario Institucional, recomponer el cómputo de la elección por actualizarse la nulidad de votación de la casilla 2220 contigua 1, y realizar un ajuste en la distribución de regidurías por el principio de representación

proporcional; al estimar que la votación obtenida por la planilla de candidatos independientes registrada en la contienda, tiene derecho a participar en la asignación de regidurías por el citado principio.

II. Recursos de reconsideración. El doce de octubre de dos mil quince, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala responsable, los recursos de reconsideración interpuestos por **Jesús Armando Rodríguez Palavicini** y **Diego Alejandro Covarrubias Gómez**, en su calidad de candidatos electos a regidores propietario y suplente respectivamente por el principio de representación proporcional por el Partido Movimiento Ciudadano; así como **Fabiola Bustamante Ordoñez**, candidata electa como tercera regidora propietaria por el Partido Acción Nacional para el municipio de Apodaca, Nuevo León; contra la sentencia dictada el nueve de octubre de dos mil quince, en el expediente **SM-JDC-562/2015** y su acumulado **SM-JDC-563/2015**.

III. Turno a Ponencia. Por acuerdo del Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ordenó formar los expedientes con las claves de identificación **SUP-REC-835/2015** y **SUP-REC-836/2015** y turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los medios de impugnación, posteriormente admitió los recursos y cerró la instrucción de los asuntos, quedando en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio impugnativo, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción I, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos contra una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, relacionada con la elección de integrantes del ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda presentados se advierte lo siguiente:

1. Actos impugnados. Se controvierte la sentencia mediante la que se resolvió los juicios para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano **SM-JDC-562/2015**
y su acumulado **SM-JDC-563/2015**

2. Autoridades responsables. Se señala como autoridad responsable a la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral.

En ese contexto, al existir identidad en los expedientes de los recursos de reconsideración respecto de los actos impugnados y en la autoridad señalada como responsable, resulta inconcuso que existe conexidad en la causa.

Por tanto, esta Sala Superior considera que lo procedente es decretar la acumulación del recurso de reconsideración SUP-REC-836/2015 al diverso identificado con la clave **SUP-REC-835/2015**, a fin de resolver los mencionados medios de impugnación de manera conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

Por lo anterior, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos generales y especiales de procedibilidad. Se tienen colmados en los términos siguientes:

I. Requisitos generales. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 65, y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

1. Forma. Los recursos fueron presentados por escrito ante la Sala Regional emisora del acto controvertido; en ellos consta el nombre de los recurrentes, domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de los recurrentes.

2. Oportunidad. Los recursos de reconsideración fueron promovidos dentro del plazo de tres días que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que la sentencia impugnada fue emitida el nueve de octubre de dos mil quince, y se notificó a los ahora

recurrentes por estrados el propio día de su emisión, conforme a las cédulas de notificación que obra en autos.²

Por tanto, si las demandas se presentaron el doce de octubre del año en curso, los recursos de mérito se encuentran interpuestos dentro del plazo legal previsto.

3. Legitimación. A fin de otorgar eficacia al artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ciudadanos recurrentes gozan de legitimación para interponer los recursos de reconsideración.

Lo anterior, porque derivado de la reforma constitucional de dos mil siete y legal de dos mil ocho en materia electoral, se advierte que a fin de darle funcionalidad al sistema de impugnación electoral y con la finalidad de garantizar a los sujetos de Derecho un efectivo acceso a la justicia constitucional en materia electoral, se estableció en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de las Salas de este Tribunal Electoral para analizar la constitucionalidad de leyes, a partir de un acto concreto de aplicación.

En este orden de ideas, el recurso de reconsideración es el medio idóneo por el cual se pueden controvertir las sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales en los

² Visibles a fojas 93 y 99 del cuaderno accesorio 1, del expediente SUP-REC-835/2015.

casos siguientes: 1) en los juicios de inconformidad; 2) en los demás medios de impugnación, cuando hubiesen determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución General de la República; y, 3) para controvertir la indebida asignación de diputados federales y senadores, electos por el principio de representación proporcional, que haga el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Así, se advierte que una de las finalidades del recurso de reconsideración es que esta Sala Superior revise las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, el recurso de reconsideración constituye una segunda instancia constitucional electoral, que tiene como objetivo que esta Sala Superior revise el control de constitucionalidad y legalidad, según el caso, que hacen las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional federal.

Por cuanto hace a los sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración, se observa que el artículo 65, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral sólo enumera a los partidos políticos y a los candidatos.

"Artículo 65

1. La interposición del recurso de reconsideración corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de:

**SUP-REC-835/2015
Y ACUMULADO**

- a) El representante que interpuso el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
- b) El representante que compareció como tercero interesado en el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
- c) Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna, y
- d) Sus representantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para impugnar la asignación de diputados y de senadores según el principio de representación proporcional.

2. Los candidatos podrán interponer el recurso de reconsideración únicamente para impugnar la sentencia de la Sala Regional que:

- a) Haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, o
- b) Haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

3. En los demás casos, los candidatos sólo podrán intervenir como coadyuvantes exclusivamente para formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, dentro del plazo a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 del artículo 66 de la presente ley."

No obstante lo anterior, como se mencionó, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal, en concepto de este órgano jurisdiccional, se deben tener como sujetos legitimados para promover los

recursos de reconsideración a aquellos que tengan legitimación para incoar los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal, es decir, ante las Salas Regionales.

De lo contrario, se haría nugatorio el acceso efectivo a la impartición de justicia de los sujetos distintos a los partidos políticos y candidatos, puesto que no estarían en posibilidad jurídica de impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales que posiblemente afecten su esfera jurídica.

Es así que, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que la protección de sus derechos político-electorales, se sometan a un control de constitucionalidad y legalidad electoral, se deben interpretar de manera extensiva las normas previstas en los artículos 61, 62, apartado 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de tal forma que permitan potenciar el derecho subjetivo de acceso a la justicia, en términos de lo establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio anterior se encuentra contenido en la jurisprudencia 3/2014 cuyo rubro es del tenor siguiente: *"LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN"*.

En tales condiciones, la Sala Superior considera que los ciudadanos recurrentes tienen legitimación para interponer los recursos de reconsideración al rubro indicados.

4. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, toda vez que controvierte una sentencia que resulta contraria a sus intereses, en tanto que su pretensión consiste en que se revoque la sentencia impugnada, para el efecto de que se aplique de manera correcta lo dispuesto en los artículos 1º, 35, fracción II; 41, fracción I y 60, párrafo III y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 357, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se otorgue plena vigencia a lo establecido en los numerales 270, 271, 272, 273 y 274 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León; los cuales prohíben el acceso a los candidatos independientes a cargos de elección popular mediante el principio de representación proporcional y el artículo 19, de los “Lineamientos y Formatos Generales para el Registro de las Candidatas y los Candidatos del año 2015”, que establece que la asignación de representación proporcional debe ser respetando las reglas de paridad de género.

II. Requisitos especiales.

1. Definitividad. Los recursos de reconsideración que se resuelven cumplen con el requisito establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la citada ley de medios, toda vez que se combate una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la Segunda Circunscripción, con sede en Nuevo León, en los juicios para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta a este órgano jurisdiccional.

2. Presupuesto específico. En la especie se surte el requisito de procedencia conforme a lo dispuesto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas en los medios de impugnación que sean del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución General de la República.

Para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, la Sala Superior ha ampliado la procedencia de recurso de reconsideración con el fin de contribuir al fortalecimiento de la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales.

Así, entre otros casos, el recurso de reconsideración se ha considerado procedente en los casos en que la Sala Regional inaplique expresa o implícitamente leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución, de conformidad con la jurisprudencia 32/2009, de rubro: *RECURSO*

DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.

Lo anterior, en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de normas, pero de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso, esta Sala Superior advierte que la Sala Regional responsable realizó una interpretación de los artículos 190, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral de Nuevo León, de frente a la constitución federal, en relación con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León, razón por la cual se justifica la procedencia de los recursos de reconsideración.

En ese sentido, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación adjetiva electoral federal, se realiza el estudio de fondo de las cuestiones planteadas.

CUARTO. Síntesis de los agravios.

a) SUP-REC-835/2015.

Los recurrentes señalan que les causa agravio la resolución de nueve de octubre de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Monterrey, en relación con los artículos 1, último párrafo; 4, primer párrafo; 35, fracción II; 41, fracción I, párrafo tercero y 60, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 121 de la Constitución del Estado de Nuevo León y 270 a 274 de la Ley Electoral local.

Lo anterior, porque la Sala Regional responsable realizó una inexacta aplicación de las regidurías por el principio de representación proporcional en el municipio de Apodaca, Nuevo León, toda vez que la conformación del citado Ayuntamiento vulnera el principio de equidad y paridad de género.

En específico, porque de conformidad con la prelación de la planilla electa por el principio de mayoría relativa, se advierte que ésta termina con el género femenino, razón por la cual, a juicio de los recurrentes, corresponde asignar la primera regiduría de representación proporcional a una persona de género distinto, es decir, un hombre.

En ese sentido, consideran que de acuerdo al artículo 19 de los Lineamientos y Formatos Generales para el Registro de

las candidatas y los candidatos del año 2015, siguiendo el orden de actuación para la asignación de regidurías, al Partido Movimiento Ciudadano le corresponde asignar al género masculino.

Por otra parte, aducen que la resolución de la Sala responsable vulnera en su perjuicio el principio del debido proceso, en virtud que al haber revocado la sentencia del Tribunal Estatal de Nuevo León y ordenar que se expidan las constancias de asignación en favor de Rolando Hernández Facundo y Jaime Alberto Pérez Alvarado, los deja en estado de indefensión, toda vez que se aplicó de manera inexacta la prelación con respecto a la equidad de género.

b) SUP-REC-836/2015.

Causa agravio a la recurrente la resolución de la Sala Regional Monterrey, en razón que vulneró el principio de libertad y de libertad configurativa de los estados, al inaplicar de manera implícita los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, los cuales prohíben a los candidatos independientes acceder a cargos de representación proporcional.

En ese sentido, es mediante una interpretación conforme que la Sala responsable determinó otorgar regidurías por el principio de representación proporcional a los candidatos independientes, revocando la constancia de asignación de la

recurrente, quien había sido designada como tercer regidora propietaria dentro de la planilla registrada por el Partido Acción Nacional.

A su juicio, la determinación de la Sala Regional Monterrey vulnera en su perjuicio el derecho a ser votada, por inaplicar de manera implícita los referidos preceptos de la legislación local, así como la inobservancia de un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se calificó como una libertad configurativa de los estados, permitir el acceso de candidaturas independientes mediante el principio de representación proporcional.

Ante eso, la recurrente aduce que la supuesta “interpretación conforme” realizada por la sala responsable, confunde el derecho de voto con el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, toda vez que a pesar de la libertad configurativa que la Constitución otorga a los estados de la República, únicamente los partidos políticos al ser entes de interés público gozan de acceso a la representación proporcional.

Señala que con el criterio emitido por la Sala Regional se desacata lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015**; por lo cual, debe darse vista al citado órgano superior de justicia.

QUINTO. Método de estudio. Por cuestión de método se analizará las demandas en distinto orden al que fueron presentadas; por lo que en primer lugar se hará referencia a los agravios expuestos en el recurso de reconsideración **SUP-REC-836/2015** y finalmente se estudiarán los disensos atinentes al **SUP-REC-835/2015**.

Lo anterior, sin que tal determinación cause perjuicio a los recurrentes, ya que lo importante es que se analice la totalidad de las cuestiones planteadas y no el orden en el que se realice.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. *El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados”.*³

Así, de la lectura integral de los escritos recursales, los argumentos de los inconformes se pueden agrupar en los temas fundamentales siguientes:

³ Consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- *Asignación de regidurías de representación proporcional a los candidatos independientes.*
- *Paridad de género en la asignación de regidurías por representación proporcional.*

QUINTO. Estudio de fondo.

**i) ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS DEL EXPEDIENTE
SUP-REC-836/2015.**

La recurrente **Fabiola Bustamante Ordóñez** señala en esencia, que de conformidad con la configuración legislativa en el Estado de Nuevo León, a los candidatos independientes no les corresponde asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en tanto que solamente pueden repartirse a los candidatos postulados por los partidos políticos.

En ese sentido aduce que la Sala Regional inaplicó implícitamente los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y desatendió el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuesto en la acción de inconstitucionalidad 45/2015, que establece la prohibición de que los candidatos independientes accedan a los cargos de elección por el citado principio.

Para un mejor estudio de los agravios, es menester hacer referencia a las:

• **CONSIDERACIONES DE LA SALA REGIONAL MONTERREY**

Primeramente la mencionada Sala responsable estableció la validez del sistema de representación proporcional a partir de dos perspectivas:

a) El apego a los fines y bases generales de este principio electoral; y

b) El respeto de los derechos fundamentales, concretamente de los derechos a votar y a ser votado.

En relación al primero de estos aspectos, la Sala Regional señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que a pesar de la amplia libertad para formular el sistema electoral mixto, su ejercicio "no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución que garantizan [su] efectividad", cuestión que "en cada caso concreto debe someterse a un juicio de razonabilidad".

Asimismo, señaló que la propia Suprema Corte ha sostenido que, al establecer las barreras legales para la asignación de cargos mediante ese sistema, "debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política".

En ese sentido, sostuvo que el órgano supremo de justicia ha especificado que el principio de razonabilidad *"opera como pauta sustancial de validez y legitimidad en la creación normativa, en su aplicación e interpretación"*, razón por la que las autoridades judiciales deben *"analizar la norma de modo que ésta guarde una relación razonable entre los medios y los fines legítimos o constitucionales"*.

De esta forma, la Sala Regional estimó que el estudio de un sistema electoral de representación proporcional bajo un juicio de razonabilidad implica determinar si las reglas específicas que lo desarrollan son consecuentes con la finalidad que se persigue y respetan los derechos fundamentales.

Así, consideró que a fin de analizar la razonabilidad de las normas que excluyen a las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, era pertinente señalar cuáles son las finalidades que persigue dicho principio, así como el contenido y alcance de los derechos a votar y ser votado.

De esta forma, al señalar la finalidad del principio de representación proporcional, la sala responsable indicó que un sistema electoral basado en el principio de representación proporcional tiende a la protección de dos valores esenciales: *la proporcionalidad y el pluralismo político*.

En ese sentido, indicó que **la proporcionalidad** debe ser entendida como una conformación del órgano público lo más apegada posible a la votación que cada opción política obtuvo, de modo que se otorgue una representación a las fuerzas políticas en proporción con su fuerza medida en votos, para compensar las pérdidas de escaños en el sistema de mayoría.

Asimismo, sostuvo que a través de este modelo se busca maximizar el carácter igualitario del voto, porque se concede valor a todos los sufragios, incluso a los que no hubiesen sido útiles para efectos de ganar la elección por el método de mayoría.

Por otro lado, estableció que el principio de representación proporcional también procura una conformación plural del órgano de elección popular [**pluralismo político**], en la medida en que se concede voz y voto a toda corriente política con un grado de representatividad relevante.

Destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

i) La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad;

ii) Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y

iii) Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.

En este sentido, razonó que el sistema político-electoral mixto *–preponderantemente mayoritario–* que actualmente se contempla en la Constitución General, surgió a través de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos sesenta y tres, a través de la cual se implementó como sistema electoral el de representación proporcional, el cual ha sido detallado y modificado posteriormente.

De tal forma, estimó que el mecanismo de representación proporcional se adoptó en México dentro de un contexto

normativo caracterizado por un sistema de partidos políticos, que tenían la facultad exclusiva para postular candidaturas a cargos de elección popular y que, por esa razón, se ha sostenido que una de las finalidades de ese principio es posibilitar que los partidos políticos minoritarios tengan representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron.

Señaló que en el fondo lo que se pretendía es que las minorías se encuentren representadas, lo cual, continua siendo aplicable en los sistemas de postulación mixta, en donde se prevé la posibilidad de que la ciudadanía se postule de manera independiente.

Lo anterior en virtud de que la naturaleza de las candidaturas independientes es armónica con la finalidad que se persigue con el sistema de representación proporcional.

Posteriormente, la Sala Regional procedió a estudiar la naturaleza de las candidaturas independientes.

Al respecto, sostuvo que mediante **la reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce**, se reconoció en la fracción II del artículo 35 constitucional que el derecho a ser votado puede ejercerse de manera

independiente, es decir, sin ser postulado por un partido político.

La Sala responsable señaló que la inclusión de esta figura fue motivada, en términos generales, por la necesidad de ampliar el marco de intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público, y entre las circunstancias que influyeron en este reconocimiento se encuentra la percepción de la ciudadanía de un déficit de representatividad por parte de los partidos políticos.

Asimismo, advirtió que los objetivos expuestos en las iniciativas presentadas en materia de candidaturas independientes giran en torno a la necesidad de ampliar el marco de intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público, en tanto que se indicó que tenían por objeto:

a) Movilizar agenda política ciudadana. Otorgar poder de negociación al electorado: si los partidos no incorporan sus exigencias, los ciudadanos pueden servir de competencia en las urnas.

b) Ampliar el abanico de actores que compiten en el "mercado" electoral, debilitando el monopolio de la representación política que hoy ejercen los partidos políticos.

c) Los ciudadanos se conviertan en opositores que pueden generar alternancia, en vez de ser únicamente voces testimoniales de oposición.

d) Disputar efectivamente el poder a quien tradicionalmente lo ha ejercido, como gobierno y como oposición.

e) Incentivar un desempeño de los partidos políticos más apegados a las exigencias ciudadanas, candidatos mejores y más competitivos, por ejemplo.

f) Fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados.

g) Establecer una democracia verdaderamente representativa y funcional.

h) Que los partidos tengan un mayor y permanente contacto con la sociedad y la ciudadanía, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

i) Tener partidos mejor valorados, mejor apreciados por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.

Adujo que se consideró que la prohibición de las candidaturas independientes reducía el derecho al voto de la ciudadanía que no se siente representada por los partidos políticos y que, por lo mismo, era necesario que participara como actor político cuando los partidos no representan sus intereses, su agenda o su ideología.

Con base en lo anterior, señaló que era factible sostener que una concepción válida de las candidaturas independientes era la de constituir una alternativa política respecto a los partidos.

Estableció, que los candidatos independientes tienen derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad respecto de los candidatos postulados por partidos políticos.

Lo anterior porque la representación proporcional forma parte del sistema político-electoral mixto que consagra la Constitución Federal y, en consecuencia, a través del mismo se ejercen los derechos fundamentales a votar y a ser votado.

Asimismo, señaló que en la fracción II del artículo 35 constitucional se prevé el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, el cual "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad

y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello".

Por otra parte, indicó que en el artículo 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se reconoce este derecho, donde se añade que el voto debe ser "igual", y en el inciso c) del mismo numeral se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación.

En el propio sentido, la Sala Regional indicó que en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece que todos los ciudadanos gozarán sin restricciones, de los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser votados en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Adujo que en relación con el valor igualitario del voto, la Suprema Corte se pronunció en torno a la invalidez de los modelos que consideraban ineficaces para efectos de la asignación por representación proporcional los votos para

partidos coaligados o en candidatura común cuando se hubiese cruzado en la boleta más de un emblema. Entre otras consideraciones, el Máximo Tribunal resolvió que la medida limita el efecto total del voto de la ciudadanía, pues al contarse únicamente para la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, excluyendo la vía de representación proporcional, se violenta el principio constitucional de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria, ya sea en su forma activa o pasiva.

Por otra parte, en la resolución combatida la Sala Regional concluyó que los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local debían estudiarse a la luz de lo previsto en los artículos 1 y 35, fracción II, de la Constitución Federal, a las finalidades del principio de representación proporcional contenido en el diverso 115, fracción VIII, de la propia Carta Magna, así como a los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que:

a) Violan el derecho a ser votado porque excluyen indebidamente a las candidaturas independientes de la posibilidad de acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad;

b) Vulneran el carácter igualitario del voto, pues restringe la eficacia del voto de los ciudadanos que se manifiesten a favor de una candidatura independiente; y

c) Contravienen las finalidades del principio de representación proporcional, ya que impiden que una fuerza electoral minoritaria con un porcentaje relevante de la votación ciudadana cuente con representantes en los ayuntamientos, y genera una distribución de cargos que no refleja de la forma más fiel posible los votos recibidos en las urnas.

Al efecto estableció que con motivo de la revisión del criterio asumido la **Sala Superior** al resolver el **SUP-REC-564/2015 y acumulados**, **determinó que la inaplicación de los preceptos citados era innecesaria**, al ser posible su interpretación conforme con la Constitución Federal. Al efecto destaca, que en el mencionado recurso de reconsideración, este órgano jurisdiccional destacó que al no existir una prohibición expresa para que los candidatos independientes accedan a regidurías de representación proporcional, la asignación debía realizarse a partir de la propia lista o planilla de candidatos que se registró y contendió por el principio de mayoría relativa, así como su resultado de la votación.

De acuerdo a lo vertido, estableció que de **una interpretación conforme** de los artículos mencionados previstos en la legislación local electoral, con los diversos 35,

fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, numeral 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, **el voto tiene el carácter de igualitario para los candidatos postulados por partidos políticos como los candidatos independientes.**

Asimismo, la Sala Regional refirió que de acuerdo al criterio sustentado por la Sala Superior, **la interpretación conforme permite concluir que los candidatos a las regidurías correspondientes a las planillas de candidatos independientes sí tienen derecho a la asignación por el principio de representación proporcional** y no resulta aplicable el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas, así como 51/2014 y acumuladas.

Lo anterior, porque la Suprema Corte de Justicia sostuvo que son diferentes las formas en que acceden a un cargo de elección popular un candidato independiente y un candidato de partido; por lo cual, en aquellos asuntos se estimó que era constitucional la restricción y diferenciación que impide que los primeros participen en la asignación de representación proporcional; **pero haciendo la acotación de que ello no impide que los Estados, dentro de su libre configuración, permitan el acceso de los candidatos independientes a los**

cargos de elección popular bajo el principio de representación proporcional.⁴

En ese sentido, como lo consideró la Sala Superior en el **SUP-REC-564/2015**, al no existir una prohibición legal expresa a través de la interpretación conforme, la Sala Regional llegó a la determinación de que **la ley local del Estado de Nuevo León, sí permite la asignación de regidurías a la planilla de candidatos independientes por el principio de representación proporcional sin necesidad de inaplicar las normas**, lo cual señaló, es acorde con la libre configuración legal establecida por el legislador.

• CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR

En principio, es dable precisar que contrario a lo señalado por **Fabiola Bustamante Ordoñez**, el parámetro comparativo que señala con respecto a lo dispuesto por el artículo 357 de la Ley General de Institucionales y Procedimientos Electorales, no debe formar parte del presente análisis, en atención a que dicha porción normativa en modo alguno fue materia de estudio de la Sala Regional para la asignación de regidurías a los candidatos independientes para integrar el Municipio de Apodaca, Nuevo León; y por tanto, este órgano jurisdiccional estima

⁴ La Sala Regional refiere que de los asuntos precisados se emitió la tesis: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES LOS ARTÍCULOS 116, 254, FRACCIÓN III, 272 Y 276 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, SON CONSTITUCIONALES.

improcedente efectuar un examen del contenido del citado artículo.

Respecto de los demás disensos, esta Sala Superior los estima **infundados**.

Lo anterior, porque debe decirse que contrario a lo planteado por la recurrente, en forma alguna la Sala Regional responsable desatendió el principio de reserva de ley, el cual indica que el legislador se encuentra facultado para establecer límites o restricciones a los derechos políticos, sino que realizó las consideraciones necesarias, a efecto de justificar el criterio en el sentido de que sí corresponde asignar a la planilla de candidatos independientes, regidurías por el principio de representación proporcional.

Además, **tampoco inaplicó implícitamente** los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, **sino que realizó una interpretación conforme** a lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que la restricción en estudio vulnera el carácter igualitario del voto previsto en la fracción I del artículo 35 de la propia Constitución Federal, así como en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, de acuerdo a lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-564/2015**, en el que se adujo que las normas relativas a los derechos humanos debían interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que por tanto, no existe una prohibición expresa para que los candidatos independientes accedan a regidurías de representación proporcional. En ese sentido, no era necesario inaplicar los citados artículos de la legislación local, porque bastaba con una interpretación sistemática de las porciones normativas de los artículos 270 a 273 de la propia Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, donde se indica que la asignación de regidurías se hará a los partidos políticos, para considerar que debía entenderse en un sentido amplio para incluir a las planillas de candidatos independientes, como una fuerza política más con pleno derecho de asignación; que es lo que la Sala Regional razonó en la resolución que se combate.

En este sentido, contrariamente a lo sostenido por la recurrente, no se trata de derivar un derecho político fundamental de la Constitución o Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, ni se transgrede el principio de reserva constitucional que contempla los requisitos, condiciones y términos que debe contener la legislación para las candidaturas independientes, en tanto que, resulta claro que la Sala Regional responsable, sostuvo una postura en la que, de

no reconocer el derecho de los candidatos independientes a acceder a regidurías de representación proporcional, implica una violación al principio de igualdad establecido en el artículo 1º constitucional.

Es importante destacar que tal y como lo refirió la Sala Regional Monterrey, **esta interpretación conforme** no es contraria a los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, relativas a la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, ni tampoco al diverso recaído a las acciones de inconstitucionalidad 58/2012, 59/2012 y 60/2012, en las cuales se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, en atención a las consideraciones siguientes.

En primer término, porque los criterios contenidos en las dos primeras acciones de inconstitucionalidad, fueron emitidos con antelación a la reforma del veintisiete de diciembre de dos mil trece, que modificó el artículo 116 constitucional, a efecto de establecer la obligación de las constituciones y leyes de los estados de fijar bases para regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.

En este sentido, puede afirmarse que al momento de emitir esos criterios, aún no se observaba la aceptación desde el texto constitucional de esta nueva forma de participación ciudadana y la intención del Constituyente Permanente de que dicha disposición fuera aplicable para los cargos de elección popular locales.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, el ejercicio de control de constitucionalidad que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue a la luz de los artículos 52, 54, 115 y 116 de la Constitución Federal, es decir, respecto de los que configuran el sistema de representación proporcional para los partidos políticos, y en ese sentido determinó que la asignación de regidurías por este principio a candidatos independientes quedaba sujeto a la libertad configurativa de los Estados.

La recurrente insiste en que el criterio sostenido por la Sala Regional, relativo a incluir a los candidatos independientes en la asignación de regidurías por el principio representación, contraviene la acción de **inconstitucionalidad 38/2015 y acumuladas 45, 46 y 47**, la cual afirma aun no es engrosada, pero que tiene efectos jurídicos sobre el tema que nos ocupa.

Al respecto, debe decirse, que de la revisión de la versión estenográfica de las sesiones públicas del Pleno del máximo

tribunal de justicia, los Ministros determinaron **desechar** la **acción de inconstitucionalidad 38/2015**, por lo que estimaron referirse solamente a las restantes.

En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 45/2015, 46/2015 y 47/2015, los partidos políticos de la Revolución Democrática; Acción Nacional y MORENA demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto publicado el trece de junio de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado que expidió la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

En lo que al caso interesa, los demandantes pugnaron por la inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley electoral local relativas a las candidaturas independientes, específicamente, por lo que hace a los requisitos de: **contar con el tres por ciento de respaldo ciudadano** de la lista nominal de electores correspondiente a la demarcación en que tendrá verificativo la elección (artículos 10 y 18); **exhibir copias de las credenciales para votar con fotografía** de los ciudadanos que respalden una candidatura independiente (artículo 28, párrafos primero y segundo, fracción II); **así como la limitación a los candidatos independientes para recibir aportaciones exclusivamente de los ciudadanos** que respaldaron la correspondiente candidatura (Artículo 45).

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Nación derivado de la discusión del asunto el diez de septiembre del año en curso, determinó reconocer la validez de los artículos 10, 18, 28, fracción II, y declaró la invalidez parcial del numeral 45, en la porción que establece: *“se constituye por las aportaciones que realice el candidato independiente y las personas que otorgaron su apoyo para obtener su registro el cual”*, todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

También se advierte que el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, señaló: “En el apartado II de este primer bloque, denominado Asignación de regidores de representación proporcional –que va de las hojas 202 a 209–, la problemática en torno a la asignación de regidores conforme al principio de representación proporcional, se resuelve atendiendo a que el partido accionante alega que los candidatos sin partido también pueden acceder a cargos a través de dicho principio.”

El proyecto declara infundados tales argumentos, **conforme a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012**, en el sentido de que, si bien las legislaturas de los Estados no están impedidas para regular el acceso de los candidatos independientes a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, **lo cierto es que la ausencia de regulación se encuentra dentro de la libertad de configuración del legislador local.**

Aunado a lo anterior, se refiere a que la legislación local también es acorde con los parámetros convencionales en la materia, pues si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho fundamental a ser votado, lo cierto es que, de conformidad con lo resuelto en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la falta de regulación del principio de representación proporcional no constituye un obstáculo que impida el ejercicio pleno de tal derecho.

En ese sentido, conforme a lo expuesto, contrario a lo señalado por la inconforme, en la parte atinente que al caso aporta, se observa que en el tema atiente a que los “candidatos sin partido” accedan a las regidurías de representación proporcional, se remitió a lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, que han quedado explicadas en párrafos precedentes.

Por tanto, contrario a lo vertido por la recurrente, el estudio efectuado en la acción de inconstitucionalidad que refiere, se hizo a partir del derecho a ser votado, en la vertiente de acceso al cargo, contenido en el artículo 35 constitucional, y la razonabilidad de la restricción al mismo, respecto al derecho a la igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal.

Asimismo, es importante destacar la existencia de una diferencia sustancial entre las legislaciones de Quintana Roo y Zacatecas, analizadas en las acciones de inconstitucionalidad referidas, con la que en el presente caso se estudia. En las dos entidades federativas citadas, existía una prohibición expresa de que los candidatos independientes accedieran a regidurías de representación proporcional, mientras que en el caso de Nuevo León, esta Sala Superior no advierte su existencia.

Por otra parte, debe destacarse que los criterios establecidos son únicamente orientadores para esta Sala Superior, toda vez que en la **acción de inconstitucionalidad 67/2012**, las razones contenidas en el considerando noveno que analizó la constitucionalidad de la restricción contenida en la Ley Electoral de Quintana Roo para que los candidatos independientes accedieran a regidurías de representación proporcional, fueron aprobadas por mayoría de seis votos.

En consecuencia, según lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la tesis de jurisprudencia 94/2011 de rubro: JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN

UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS, carecen de efectos vinculatorios para este órgano jurisdiccional.

Igual sentido aplica al criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, ya que fue desestimado en cuanto a la impugnación de las normas relativas a candidaturas independientes, con el voto en contra de seis de los once ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En atención a esas consideraciones, la Sala Superior considera que sostener una postura en la que no se reconozca el derecho de los candidatos independientes a acceder a regidurías de representación proporcional, implicaría, una violación al principio de igualdad establecido en el artículo 1º constitucional, según se demuestra a continuación.

Principio de igualdad

La igualdad es una categoría que hace referencia a la existencia en dos o más personas o cosas de un mismo rasgo o elemento desde el cual se establece la comparación entre ellas.

Como principio es entendido unas veces como una exigencia de trato rigurosamente igual, prescindiendo de cualesquiera diferencia que puedan existir entre los

destinatarios de la acción –trato paritario– y en otras, como una necesidad de adecuar la acción a las diferencias existentes en la realidad, es decir, tratar como igual lo igual y lo diferente como diferente –trato igual–.

Por ello, la doctrina ha distinguido cuatro situaciones o mandatos correlativos al principio de igualdad: i) uno de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas –trato igual a iguales–; ii) uno de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común –trato desigual a desiguales–; iii) uno de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–; y iv) uno de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud– .

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 1º, el principio de igualdad. En efecto, el párrafo primero de la normativa en cita indica que en el país "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece", mientras que el quinto indica que está "prohibida la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas".

La estructura de este artículo revela, por una parte, un principio general de igualdad, es decir, el que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y por la otra, una prohibición de discriminación en razón de circunstancias concretas, o categorías sospechosas. En este sentido, el enunciado general no prohíbe toda diferenciación (diferencia de trato constitucionalmente admisible), sino únicamente aquél trato discriminatorio o derivado de diferenciaciones arbitrarias.

En este sentido, cuando se alegan violaciones al principio de igualdad, en virtud de la existencia de diferenciaciones arbitrarias, es necesario realizar lo que se ha acuñado en la doctrina y en la jurisprudencia de diversas cortes y tribunales constitucionales, –como el estadounidense, el español o el europeo–, como un juicio igualdad.

En la jurisprudencia mexicana, las conculcaciones al principio de igualdad suelen analizarse, básicamente, a la luz de un test de razonabilidad, el cual se centra fundamentalmente en determinar si la diferencia de trato está justificada en parámetros que puedan calificarse como objetivos y racionales. Sin embargo, el juicio de igualdad referido con anterioridad, supone establecer, no sólo si la distinción resulta racional, sino además, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

El segundo tipo de análisis ofrece mayores exigencias de respeto del principio de igualdad, ya que en este no basta que la diferenciación normativa tenga una justificación objetiva y racional, sino que requiere, además, que la misma sea proporcional en sentido lato o amplio, con lo que se garantiza que la diferenciación en el trato se justifique exclusivamente dentro de parámetros admisibles o con la menor intensidad posible, por lo que es el enfoque metodológico que se ha de utilizar en el presente caso.

Caso concreto

El primer paso a agotar para realizar un juicio de igualdad es establecer la existencia de una norma en la que se trate de forma diferenciada a un grupo de destinatarios que alega estar en situaciones jurídicas iguales.

En el caso, los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León excluyen a los candidatos independientes del derecho a acceder a los cargos de regidores por el principio de representación proporcional, pues reservan esta figura para los partidos políticos.

Dicha exclusión representa el término de comparación, pues coloca a las planillas de candidatos independientes en una categoría menos benéfica que la otorgada a las postuladas por los partidos políticos, pues únicamente pueden acceder a los cargos de mayoría relativa, más no a los de representación proporcional.

Ahora bien, el siguiente paso dentro del juicio de igualdad, es determinar si esta distinción tiene una razón de ser o fundamento constitucionalmente admisible, y si la distinción está relacionada directamente con el cumplimiento de la misma.

Para ello, es necesario ponderar la libertad de configuración que, en materia de representación proporcional, tienen las legislaturas estatales, en contraposición con el principio de igualdad y no discriminación, según se explica a continuación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las legislaturas estatales tienen libertad para definir, dentro de los márgenes que establece la propia Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, la reglamentación del principio de representación proporcional. Sin embargo, también ha dejado en claro que esa libertad no se puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.

Asimismo, en concepto del máximo órgano constitucional, la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. Ello, porque el principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de ese derecho puede ser susceptible de constituir una violación al citado derecho.

Dado el margen de libertad que tiene reconocido el legislador para definir, las bases generales para reglamentar el principio de representación proporcional, el nivel de escrutinio que debe aplicarse en el test de proporcionalidad de las restricciones respecto al principio de igualdad, debe ser extenso.

Consecuentemente, bastará que la diferencia en el trato legal responda a una finalidad u objeto legítimo para la conformación del ayuntamiento –que la finalidad sea

razonable—, que no resulte contraria a las disposiciones de orden público, y que el trato distinto sea adecuado para la consecución del objeto pretendido —propia la proporcionalidad—.

Una finalidad legítima o razonable es aquella que responde a un objetivo constitucionalmente admisible. Así, en el caso particular, esta Sala Superior no advierte que la diferencia de trato para las planillas de candidatos independientes en el acceso a las regidurías de representación proporcional responda a una finalidad legítima o razonable, según se explica a continuación.

El derecho a ser votado y al acceso de cargos de elección popular está reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, se incluyó expresamente en dicho precepto normativo la posibilidad de las personas de ser votadas en su calidad de candidatos independientes, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos.

En consecuencia, mediante posterior reforma de veintisiete de diciembre de dos mil trece, la Constitución Federal sufrió una nueva reforma, esta vez en su artículo 116, a efecto de establecer que la obligación de las constituciones y

leyes de los estados de fijar bases y requisitos para los ciudadanos que solicitaran su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular.

Esto revela la aceptación desde el texto constitucional de esta nueva forma de participación ciudadana, y si bien la reglamentación de la misma es facultad de las legislaturas estatales, esta libertad no puede llegar al grado de crear diferencias materiales, de modo que el régimen que les sea aplicable durante la asignación de cargos de representación proporcional sea irrazonablemente distinto.

Lo anterior, toda vez que si las personas que aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales de obtenerlo, se estarían produciendo tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional:

(i) por una parte, se estaría vulnerando su derecho a ser votadas;

(ii) por la otra, se estaría afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y

(iii) finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que terminaría por hacerse nugatorio. Efectivamente, si se restringen los efectos del voto por las planillas de candidatos independientes a miembros de los ayuntamientos, al grado de no permitirles participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, sin existir una verdadera justificación para ello, se provoca que el valor del voto por las planillas de candidatos independientes sea menor, pues sólo pueden acceder a cargos de mayoría relativa, en contraposición con las planillas de los partidos políticos que pueden acceder a los cargos tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

En la base I, del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En estos términos, resulta evidente que los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia constitucional deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público. Así, resultaría un contrasentido limitar las posibilidades de los candidatos independientes de acceder a cargos de representación proporcional, en aras de favorecer a

los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público. Esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

En efecto, para esta Sala Superior no existe diferencia alguna entre una planilla conformada por candidatos independientes y una postulada por un partido político que justifique que la primera no pueda acceder a regidurías de representación proporcional en caso de cumplir con las requisitos exigidos por la normativa electoral.

El artículo 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que las candidaturas para la renovación de ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. Por su parte, el artículo 199 de la normativa en cita indica que la solicitud de registro de candidatos independientes para el caso de la elección de Ayuntamientos se realizará por planilla, la cual deberá ser integrada en los mismos términos que dispone el artículo 146 ya mencionado.

Las planillas de candidatos independientes, al ser votadas, representan, al igual que la de los partidos políticos, a

un grupo de ciudadanos específico, el cual comulga con las ideas propuestas, dentro de un municipio determinado.

En ese sentido, si la finalidad del principio de representación proporcional es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos, y que todas las opciones políticas estén representadas según la fuerza política y el respaldo popular que tengan, resulta claro que no existe razón alguna para negar a las planillas de candidatos independientes, el acceso a una regiduría de representación proporcional.

Cabe destacar que esta necesidad de igualdad jurídica entre los candidatos también es un estándar internacional, el cual como se indicó en los precedentes sentados en el juicio ciudadano SUP-JDC-1004/2015 y el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2015, resulta un referente ineludible. Al respecto, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho –Comisión de Venecia– emitió el "Código de buenas prácticas en materia electoral", el cual contiene una serie de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos, la cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea el electorado y no el marco normativo e institucional quien decida quien los representa.

En consecuencia, al concluir que la restricción normativa analizada, consistente en que las planillas de candidatos independientes no pueden acceder a regidurías de representación proporcional, carece de una finalidad legítima, por tanto, lo procedente declarar infundados los agravios de la recurrente en los que cuestiona este derecho.

Finalmente, es preciso mencionar que tampoco puede acogerse la pretensión de la inconforme en torno a que se de vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por supuesto desacato a la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, en principio porque como ya se explicó, no existe el “desacato” que hace referencia, como se ha explicado.

Además, de conformidad con dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto de las ejecutorias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, exclusivamente se da aviso al citado órgano superior de justicia, cuando este tribunal realiza la inaplicación de algún precepto en materia electoral, lo cual, en el caso no ocurrió.

ii) ANÁLISIS DE LOS DISENSOS EXPUESTOS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-835/2015.

Una vez establecido que fue correcto el actuar de la Sala Regional en torno a incluir a los candidatos independientes a la asignación de regidurías por representación proporcional; se procede al estudio de los agravios expresados por **Jesús Armando Rodríguez Palavicini** y **Diego Alejandro Covarrubias Gómez**.

En esencia los recurrentes señalan, que desde su perspectiva, la Sala Regional dejó de atender las reglas de paridad de género previstas en el artículo 19 de los lineamientos mencionados, toda vez que en su opinión, se dejaron de considerar 2 cuestiones:

- a) Que de la planilla ganadora por mayoría relativa termina en género femenino, por lo cual, la integración del municipio por representación proporcional, debía comenzar con un género distinto.
- b) Que incorrectamente la responsable omitió considerar que el Presidente Municipal es de género masculino y por tanto, las mujeres se encuentran subrepresentadas al ser diez hombres y ocho mujeres.

• **CONSIDERACIONES DE LA SALA REGIONAL**

**SUP-REC-835/2015
Y ACUMULADO**

En atención al estudio atinente a la inclusión de los candidatos independientes en la asignación de regidurías por representación proporcional, la Sala Regional Monterrey procedió a realizar el ajuste en la asignación respectiva.

En principio estableció la votación total de la elección, la cual quedó de la manera siguiente:

			CANDIDATO INDEPENDIENTE						morena		VOTOS ANULADOS
Votos	64,171	55,838	18,825	17,586	8,073	5,480	3,566	3,490	3,314	2,924	3,343

Posteriormente, obtuvo el porcentaje de votación por partido político a fin de establecer quienes obtuvieron el 3%.

De las operaciones aritméticas correspondientes, señaló que debían deducirse los votos nulos y los votos a favor de los partidos Nueva Alianza, del Trabajo, Humanista, Morena y de la Revolución Democrática en tanto que no obtuvieron el **3%** necesario para la asignación de una regiduría. Por lo que solamente quedaron **4** participantes, a saber: el **Partido Acción Nacional**, los **candidatos independientes**, **Movimiento Ciudadano** y el **Partido Verde Ecologista de México**.

Establecido lo anterior, procedió a obtener el número de regidurías a repartir, las cuales se obtuvieron de multiplicar el 40% de las regidurías de mayoría, dando como resultado **5** regidurías de representación proporcional a asignar.

Conforme a ello, se le asignó 1 regiduría a cada uno de los mencionados participantes; **faltando 1 por repartir.**

Al efecto, procedió a realizar el ejercicio correspondiente para asignar esa regiduría por **cociente electoral**. Sin que al efecto, por dicho procedimiento pudiera llevarse a cabo la mencionada asignación.

Por lo cual, efectuó las operaciones correspondientes para asignarla por **resto mayor**. El resultado final de la repartición, quedó como sigue:

Planilla	Regidurías por porcentaje mínimo	Regidurías por cociente electoral	Regidurías por resto mayor	Asignación de una regiduría más
<i>PAN</i>	1	0	1	0
<i>Planilla de Candidatos Independientes</i>	1	0	0	0
Movimiento Ciudadano	1	0	0	0
<i>Partido Verde</i>	1	0	0	0
Total	4	0	1	0

Conforme a lo vertido, señaló que siguiendo las reglas establecidas en el multicitado artículo 19 de los Lineamientos la asignación de regidurías de representación proporcional para la integración del ayuntamiento de Apodaca, se debía realizar **primeramente en el orden que ocupen las candidaturas de**

las listas registradas, siempre que ese orden garantice la paridad en la integración del ayuntamiento.

Por lo que, los regidores de representación proporcional para integrar el ayuntamiento de Apodaca quedó de la forma siguiente⁵:

Planilla	Cargo	Candidato	Género
PAN	1º Regidora propietaria	Lidia Margarita Estrada Flores	Mujer
	1º Regidora suplente	Ma. Evangelina Rodríguez Martínez	Mujer
	2º Regidor propietario	René Alberto Villarreal Ramos	Hombre
	2º Regidor suplente	Rubén Saucedá Guajardo	Hombre
Planilla de Candidatos Independientes	1º Regidor propietario	Rolando Hernández Facundo	Hombre
	1º Regidor suplente	Jaime Alberto Pérez Alvarado	Hombre
Movimiento Ciudadano	1º Regidora propietaria	Deisy Espinoza Gaytán	Mujer
	1º Regidora suplente	Elisa Karina Vázquez Parga	Mujer
Partido Verde	1º Regidor propietario	Héctor Alfonso de la Garza Villarreal	Hombre
	1º Regidor suplente	José de Jesús Alberto Cárdenas Rico	Hombre

Derivado de lo anterior, la Sala Regional sostuvo que la integración final del ayuntamiento es paritaria, en atención a la composición impar del ayuntamiento, en tanto que se compondría por nueve (9) hombres y ocho (8) mujeres. Por tanto, no resultaba necesario emitir alguna consideración en

⁵ Fojas 44-46 de la sentencia reclamada.

relación a la interpretación y alcance del artículo 19 de los Lineamientos supracitados, en atención a que la planilla ganadora estaba formada por seis personas del género masculino y seis del femenino.

En ese sentido, determinó que lo procedente era revocar las constancias de asignación otorgadas a favor de **Fabiola Bustamante Ordoñez, María de los Dolores Hernández Izaguirre, Jesús Armando Rodríguez Palavicini y Diego Alejandro Covarrubias Gómez**, debiendo expedirse la respectiva a favor de **Rolando Hernández Facundo y Jaime Alberto Pérez Alvarado**.

• **CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR**

Se estiman **infundados** los agravios expuestos por los inconformes.

Contrariamente a lo sostenido por los recurrentes, no existe la supuesta incongruencia en las determinaciones de la Sala Regional que implique alguna violación u omisión en la aplicación de las reglas de alternancia para la asignación de regidurías de representación proporcional.

Ello, porque la Sala Regional estableció que la asignación debía hacerse privilegiando el orden propuesto por los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 273 de la Ley Electoral Local, y que en el caso, dado que la integración

del ayuntamiento que era impar, resultaba innecesario acudir a las reglas de alternancia previstas en el artículo 19 de los Lineamientos.

En razón de lo vertido, se estima que la asignación que realizó la Sala Regional responsable es acertada porque, tal como refirió en la sentencia combatida, las citadas reglas de alternancia en la asignación de regidurías de representación proporcional tienen como fin contribuir a contrarrestar la discriminación que históricamente han sufrido las mujeres, por lo que deben aplicarse únicamente en caso de que al haber asignado las regidurías en el orden propuesto por los partidos políticos, se observe que el género femenino se encuentre sub-representado.

En ese sentido, toda vez que al respetarse el orden de la lista registrada por los partidos políticos y la planilla de candidaturas independientes con derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional se advertía que el género femenino se encontraba en paridad con el género masculino, no era necesario acudir a las precitadas reglas de alternancia.

Lo anterior, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios que se encuentran reconocidos en nuestro orden jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia; sin embargo, tomando en consideración que ésta es un medio para

alcanzar la paridad, se estima que no es obligatorio acudir a ellas en todo momento, en tanto que, como se dijo, son un medio para alcanzarla la paridad, por lo que deben aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación atinente así lo dispongan para cumplir ese principio.

Con esa consideración, se garantiza la paridad de género, en armonía con el derecho de auto-organización de los partidos políticos y la propuesta de las candidaturas independientes, respecto de las regidurías que integran el Ayuntamiento.

Lo anterior, se estima así, de conformidad con los criterios emitidos por esta Sala Superior en diferentes medios de impugnación, en los cuales se ha sostenido que para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos, como pudiera ser el de auto organización o el democrático en sentido estricto.

Es por estas razones, que este órgano jurisdiccional considera que contrariamente a lo que sostienen los

recurrentes, no existe la supuesta violación al principio de paridad de género.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior procede a realizar los ejercicios que proponen los recurrentes, a efecto de demostrar que aun realizándolos no es posible acoger su pretensión:

De los datos obtenidos en la página de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, se advierte que efectivamente la planilla ganadora quedó registrada con seis regidores hombres y seis regidoras mujeres, también se advierte que la última fórmula corresponde a la Décima Segunda Regidora Propietaria y Suplente, integrada por Juana Diadira Palomares Guajardo y Nancy Ayala de León.

Como lo explicó la Sala Regional, corresponden cinco regidurías de representación proporcional al Municipio de Apodaca, para quedar como sigue:

Planilla	Cargo	Candidato	Género
PAN	1º Regidora propietaria	Lidia Margarita Estrada Flores	Mujer
	1º Regidora suplente	Ma. Evangelina Rodríguez Martínez	Mujer
	2º Regidor propietario	René Alberto Villarreal Ramos	Hombre
	2º Regidor suplente	Rubén Saucedo Guajardo	Hombre
<i>Planilla de Candidatos Independientes</i>	1º Regidor propietario	Rolando Hernández Facundo	Hombre
	1º Regidor suplente	Jaime Alberto Pérez Alvarado	Hombre
Movimiento	1º Regidora propietaria	Deysy Espinoza Gaytán	Mujer

**SUP-REC-835/2015
Y ACUMULADO**

Planilla	Cargo	Candidato	Género
Ciudadano	1º Regidora suplente	Elisa Karina Vázquez Parga	Mujer
<i>Partido Verde</i>	1º Regidor propietario	Héctor Alfonso de la Garza Villarreal	Hombre
	1º Regidor suplente	José de Jesús Alberto Cárdenas Rico	Hombre

Conforme a lo expuesto, si se acogiera el agravio sostenido por los recurrentes, los únicos movimientos serían los relativos al Partido Acción Nacional, en cuanto a iniciar la asignación de representación proporcional con un género distinto al en que termina la planilla de mayoría relativa; por lo cual, de forma alguna llegarían a colmar su pretensión, como se observa:

Planilla	Cargo	Candidato	Género
PAN	1º Regidor propietario	René Alberto Villarreal Ramos	Hombre
	1º Regidor suplente	Rubén Saucedo Guajardo	Hombre
	2º Regidora propietaria	Lidia Margarita Estrada Flores	Mujer
	2º Regidora suplente	Ma. Evangelina Rodríguez Martínez	Mujer
<i>Planilla de Candidatos Independientes</i>	1º Regidor propietario	Rolando Hernández Facundo	Hombre
	1º Regidor suplente	Jaime Alberto Pérez Alvarado	Hombre
Movimiento Ciudadano	1º Regidora propietaria	Deysy Espinoza Gaytán	Mujer
	1º Regidora suplente	Elisa Karina Vázquez Parga	Mujer
<i>Partido Verde</i>	1º Regidor propietario	Héctor Alfonso de la Garza Villarreal	Hombre
	1º Regidor suplente	José de Jesús Alberto Cárdenas Rico	Hombre

En distinto orden, en cuanto a su manifestación relativa a que debe considerarse al Presidente Municipal para efecto de

que sea considerado para la asignación de regidurías de representación proporcional, también se estima **infundado**.

Al efecto, es dable recurrir al contexto literal del caso: como el propio nombre lo indica, se trata de asignación de *REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*.

El candidato a Presidente Municipal integra la planilla de MAYORÍA RELATIVA que será votada el día de los comicios por el sufragio directo y secreto de los ciudadanos. Por tanto, para la asignación de regidurías por representación proporcional no debe incluirse la figura del Presidente Municipal, ya que ésta además se configura de manera distinta a las Regidurías y Sindicaturas.

En ese sentido, como se ha dicho, el artículo 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que las candidaturas para la renovación de ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos **dos últimos**, en el número que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

Así también, ley electoral para el Estado de Nuevo León, establece que, una vez declarada electa la planilla que hubiere

obtenido la mayoría, se asignarán de inmediato las regidurías de representación proporcional.

Además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos electos por el principio de votación mayoritaria y con Regidores electos por el principio de representación proporcional.

Así también, los artículos 17 y 18, del ordenamiento citado establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 17.- El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

- I. Un Presidente Municipal: Responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios y demás programas municipales;
- II. Un cuerpo de Regidores: representantes de la comunidad con la misión de participar en la atención de los asuntos del Municipio y velar para que el ejercicio de la Administración Pública Municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; y
- III. El o los Síndicos: representantes de la comunidad, responsables de vigilar la debida administración del erario público, la legalidad de los actos del Ayuntamiento, la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y la vigilancia del Patrimonio Municipal.

ARTÍCULO 18.- Por cada miembro propietario del Ayuntamiento, habrá el respectivo suplente. El Presidente Municipal será suplido en los términos a que se refiere la presente Ley.

Conforme a lo vertido, se tiene que el Presidente Municipal es el responsable directo de la administración pública municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los programas de obras y servicios y demás programas municipales; también se establece que por cada miembro propietario del ayuntamiento habrá un suplente y que el Presidente Municipal será suplido conforme a la propia legislación.

Así también, de la lectura de los artículos 59 y 61, del citado ordenamiento legal, se advierte en esencia que en el caso de licencia o renuncia del Presidente Municipal, el Ayuntamiento, por acuerdo de la mayoría absoluta de sus integrantes, respetando el origen partidista, designará dentro de los miembros del Ayuntamiento, quien deba encargarse del despacho de la Presidencia Municipal con todas las atribuciones que las disposiciones jurídicas dispongan para el Presidente Municipal, hasta en tanto rinda protesta el Presidente Municipal Sustituto, que deberá ser designado por el Congreso del Estado.

Por su parte, el numeral 61, establece que decretada la suspensión o revocación, tanto de Síndicos como de Regidores propietarios se cubrirán con los respectivos suplentes.

De lo trasunto se obtiene que es inviable la consideración de los recurrentes, en cuanto a que se tenga al Presidente Municipal como referente en la asignación de regidurías por representación proporcional a fin de cumplir con las reglas de paridad de género.

No obstante lo anterior, en caso de que se acogiera su pretensión, menos aún accederían a integrar el ayuntamiento como regidores de representación proporcional, en tanto que, en lugar de ser ocho mujeres y nueve hombres, como lo sostuvo la Sala Regional; serían ocho mujeres y diez hombres, lo que ocasionaría un ajuste a fin de obtener nueve mujeres y nueve hombres.

Por tanto, se tendría que elegir a otra fórmula de representación proporcional integrada por mujeres para cubrir esa deficiencia. En ese sentido, tampoco se colmaría su pretensión.

Conforme a lo expuesto con antelación y debido a que los agravios de los recurrentes fueron declarados infundados, lo procedente conforme a Derecho es confirmar la sentencia impugnada.

Es dable mencionar que similares consideraciones en torno a la inclusión de los candidatos independientes en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, se sostuvieron por este órgano jurisdiccional en

las ejecutorias pronunciadas en el recurso de reconsideración SUP-REC-564/2015 y acumulados, así como en el diverso SUP-REC-577/2015.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración con clave SUP-REC-836/2015, al diverso SUP-REC-835/2015, por tanto, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JDC-562/2015 y SM-JDC-563/2015 acumulados.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimitad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, respecto al tema de paridad de género, emitiendo el respectivo voto particular, con ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-REC-835/2015 Y SUP-REC-836/2015 ACUMULADOS.

Respecto a los recursos de reconsideración antes precisados, relacionado con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en Apodaca, Nuevo León, me permito formular algunas consideraciones que me llevan votar de manera diferenciada la sentencia mayoritaria.

Me explico,

El asunto de referencia, aborda principalmente dos temas: *(i)* el derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional a los candidatos independientes y *(ii)* la aplicación de los principios de paridad y alternancia de género.

Al respecto, estoy de acuerdo con el tratamiento que se hace en relación con el derecho de los candidatos independientes para acceder a las regidurías de representación proporcional, empero, respetuosamente disiento de la aplicación de los principios de paridad y alternancia de género en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

Como ya he sostenido en los recursos de reconsideración 513, 514 y 735 relacionados con la asignación de regidores por el principio de representación proporcional para integrar los ayuntamientos de García, Monterrey y Linares, todos en el

estado de Nuevo León; la asignación de regidores por el referido principio, por el mecanismo de asignación directa, cociente electoral y resto mayor, debe hacerse atendiendo a las reglas de alternancia de género a fin de lograr dos efectos: **(i)** una integración paritaria del órgano, **(ii)** así como una integración paritaria por partido en aquellos casos en que a un sólo instituto político le correspondan más de una regiduría de representación proporcional.

En los asuntos de referencia he sostenido que el principio de paridad tiene rango constitucional. Esto quiere decir dos cosas: que tiene el máximo nivel normativo dentro de nuestro país, de modo que no admite razones en contra de menor nivel, y que su incorporación en el texto constitucional en 2014 fue el resultado de un proceso en el que todas las fuerzas políticas del Congreso Federal y de los congresos locales se pronunciaron mayoritariamente a favor de la medida. Segundo, porque lo anterior evidencia que, en teoría, nadie está en contra del principio de paridad. No obstante, una gran cantidad de asuntos han llegado a nuestro conocimiento.

Las autoridades electorales, y en especial esta Sala Superior, hemos llevado orientado nuestras determinaciones a cumplir con el principio constitucional de paridad.

A estas alturas me parece absolutamente innecesario recordar todas las normas de fuente nacional e internacional, así como pronunciamientos de organismos internacionales que han sustentado el principio de paridad. El resumen es muy sencillo: se encuentra reconocido en nuestra Constitución y debe ser cumplido.

Creo que tampoco hay duda alguna respecto a que la paridad entre géneros rige la integración del Congreso Federal, los congresos locales y los ayuntamientos.

Pero conforme vamos aterrizando el principio empiezan a surgir algunas dudas, por ello quiero estructurar mi argumentación de la siguiente manera:

A nivel constitucional, se exige paridad en la nominación de candidaturas, lo cual es aplicable tanto a las que se rijan por el

principio de mayoría relativa, como a las que se rijan por el de representación proporcional.

En las candidaturas por el principio de mayoría relativa ocurren dos fenómenos que debemos abordar por separado.

Cuando las candidaturas compiten individualmente, los resultados de la votación ciudadana pueden generar que, insisto, por el principio de mayoría relativa, los órganos se integren paritariamente o no. En efecto, puede ser que un distrito tradicionalmente perdido por un partido ahora se gane, y que ello incline la balanza en favor de un género u otro. A lo que voy es que en estos casos debemos respetar las decisiones democráticamente adoptadas, pues la paridad se exigió en las candidaturas.

Por otra parte, cuando las candidaturas contienden por planillas, la nominación paritaria garantizará una integración paritaria. Así, cuando se asignan por mayoría relativa 12 regidurías a un partido político, si su planilla estaba integrada en forma alternada y paritariamente, resultará evidente que la integración del órgano será, cuando menos respecto de esas doce regidurías, paritaria.

En el caso de las candidaturas por el principio de representación proporcional ocurre otra cosa. En efecto, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas (46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014), una vez asignadas las curules por el principio de mayoría relativa, el voto deja de ser determinante a favor de personas en lo individual, y se convierte en un criterio para asignar espacios a partidos políticos que contribuyan al pluralismo y al equilibrio de fuerzas políticas.

En estos términos, si el voto se traduce en lugares, curules o cargos para un partido político o coalición, las reglas que pretenden materializar el principio constitucional de paridad tienen un alcance distinto. Ello se debe a que dichas listas, ya sean cerradas, de mejores perdedores o de combinaciones entre ambas, deberán ajustarse para entender que la

nominación de candidaturas por ese principio es verdaderamente paritaria.

Ahora bien, cuando se asignen regidurías a los partidos políticos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de “asignación directa” “cociente electoral” y “resto mayor” (como es el caso de Apodaca, Nuevo León) también deben regir los principios de paridad y de alternancia de género. Esto se debe a que la Constitución, la ley y los Lineamientos exigen paridad y alternancia en las candidaturas en Nuevo León, así como **en la integración** del órgano.

En efecto, el artículo 19 de los *Lineamientos y Formatos para el Registro de las Candidatas y los Candidatos del año 2015, emitidos por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León*, establece en su segundo párrafo, *in fine*, que se debe garantizar la “paridad de género en la integración del ayuntamiento”. Y para ello establece la regla de alternancia en el sentido de que a fin de garantizar la paridad de género en la integración del ayuntamiento, asignará la primera regiduría de representación proporcional correspondiente a una persona de género distinto a la última que asignó al partido político o coalición con mayor porcentaje de votación, independientemente del lugar en que se haya registrado en la planilla.

Me parece que resulta evidente que en Nuevo León existe claridad en las reglas, que vale la pena recordar, fueron convalidadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de la integración del ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León, se asignaron 12 regidurías por el principio de Mayoría Relativa y 6 más por el de Representación Proporcional.

En relación con las regidurías asignadas por mayoría relativa, todas correspondieron al Partido Revolucionario Institucional, siendo el caso que la última posición asignada fue a una mujer, razón por la cual, la primera posición en la asignación de

regidores por el principio de representación proporcional, debería recaer en un hombre y así asignarse alternadamente.

Posición de mayoría relativa	Género	Partido
1°	Hombre	PRI
2°	Mujer	PRI
3°	Hombre	PRI
4°	Mujer	PRI
5°	Hombre	PRI
6°	Mujer	PRI
7°	Hombre	PRI
8°	Mujer	PRI
9°	Hombre	PRI
10°	Mujer	PRI
11°	Hombre	PRI
12°	Mujer	PRI

No obstante lo anterior, la Sala Regional Monterrey, asignó las regidurías de representación proporcional empezando por una mujer lo cual generó un incumplimiento a los *Lineamientos para la asignación de regidores*, puesto que no se cumplió con los principios de paridad y la alternancia de género.

Al respecto quiero señalar en los dos propósitos que, en mi concepto, conlleva la aplicación de la alternancia de género:

1. Se busca composición paritaria del órgano
2. Pero también tiene el propósito de que a los partidos políticos que les corresponde más de una regiduría de representación proporcional, les sea asignada de manera alternada las regidurías, para que no todas sus posiciones las ocupen un mismo género.

Lista que confirmó la Sala Regional Monterrey		
12° lugar	PRI (Última posición de MR)	Mujer MR
1° RP	PAN (Asignación directa)	Mujer RP
2° RP	PAN (Resto Mayor)	Hombre RP
3° RP	Candidato Independiente (Asignación directa)	Hombre RP
4° RP	Movimiento Ciudadano (Asignación directa)	Mujer RP

Ahora bien, dado que la asignación que realizó la Sala Regional no obedeció a la metodología que yo he venido insistiendo al resolver los recursos de reconsideración antes referidos, es que me aparto de la resolución mayoritaria, puesto que no se cumplieron con los criterios establecidos en el artículo 19 de los *Lineamientos y Formatos para el Registro de las Candidatas y los Candidatos del año 2015, emitidos por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León*.

Ello porque, al asignar las regidurías de representación proporcional mediante el sistema de “asignación directa”, “cociente electoral” y “resto mayor”, la Sala Regional responsable no aplicó la alternancia de género “**sucesiva**” en la primera asignación de regidores de representación proporcional.

Esto es, dado que la posición número 12 de mayoría relativa que le correspondió al Partido Revolucionario Institucional recayó en una mujer, la regla de alternancia de género prevista en los referidos *Lineamientos* exigía que la primer posición de regidores de representación proporcional que le correspondía al Partido Acción Nacional debía recaer en un hombre, para así continuar de forma sucesiva con la alternancia de género.

No obstante lo anterior, la Sala Regional rompió con esa continuidad en la alternancia de género puesto que volvió a colocar a una mujer en lugar de a un hombre.

Si bien es cierto que dadas las condiciones particulares en la asignación de regidores de representación proporcional, de realizar la alternancia de género solicitada por los actores del recurso de reconsideración 835, no habría una modificación en los nombres de las personas a las que les fueron asignadas las regidurías de representación proporcional, sino que solamente se intercalarían de posición los lugares 1 (mujer) y 2 (hombre) que le correspondieron al Partido Acción Nacional; me parece que en estricto cumplimiento a los *Lineamientos* que, insisto fueron confirmados por esta Sala Superior al dictar sentencia en

**SUP-REC-835/2015
Y ACUMULADO**

el recurso de reconsideración 39 de 2015 y acumulados, se debe modificar la sentencia reclamada para el efecto de que se alternen los géneros de las dos posiciones que le correspondieron al Partido Acción Nacional.

Lista que confirmó la Sala Regional Monterrey			Lista conforme a la pretensión de recurrentes en el REC		
12° lugar	PRI Última posición de MR	Mujer MR	12° lugar	PRI Última posición de MR	Mujer MR
1° RP	PAN	Mujer RP	1° RP	PAN	Hombre RP
2° RP	PAN	Hombre RP	2° RP	PAN	Mujer RP
3° RP	Candidatos Independientes	Hombre RP	3° RP	Candidatos Independientes	Hombre RP
4° RP	Movimiento Ciudadano	Mujer RP	4° RP	Movimiento Ciudadano	Mujer RP
5° RP	PVEM	Hombre RP	5° RP	PVEM	Hombre RP

Por tanto, estimo que la sentencia de Sala Regional Monterrey debería modificarse exclusivamente por lo que hace en la aplicación de los principios de paridad y alternancia de género, a fin de incluir los cambios en las posiciones 1 y 2 que fueron asignadas al Partido Acción Nacional.

Consecuentemente, voto a favor del estudio relacionado al derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional de los candidatos independientes y en contra de la aplicación de los principios de paridad y alternancia de género.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA