



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

EXPEDIENTE: SM-JDC-535/2015

ACTORES: LORENIA BEATRIZ
CANAVATI VON BORSTEL Y OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE
NUEVO LEÓN

TERCEROS INTERESADOS: MARÍA
DE LA LUZ GONZÁLEZ VILLARREAL
Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: YAIRSINIO
DAVID GARCÍA ORTIZ

SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS

Monterrey, Nuevo León, a veinte de agosto de dos mil quince.

Sentencia definitiva que inaplica, al caso concreto, las porciones de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León que excluyen a los candidatos independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional; en consecuencia, **revoca** la sentencia impugnada, y **modifica** la distribución de regidurías por el referido principio, realizada por la Comisión Municipal Electoral de San Pedro Garza García, Nuevo León; lo anterior, porque la restricción contenida en los preceptos señalados es violatoria del derecho a la igualdad en el ejercicio del voto activo y pasivo, y contraviene las finalidades del principio de representación proporcional.

GLOSARIO

Comisión Municipal:	Comisión Municipal Electoral de San Pedro Garza García, Nuevo León
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral Local:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
Lineamientos:	Acuerdo CEE/CG/29/2014 del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León relativo a los lineamientos y formatos generales para el registro de las candidatas y los candidatos del año













2015

PRI: Partido Revolucionario Institucional
Tribunal Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES



1.1. Jornada electoral. El siete de junio de la presente anualidad, se llevaron a cabo las elecciones para renovar a los integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.

1.2. Cómputo y declaración de validez. En sesión que comenzó el diez de junio y concluyó el doce siguiente, la Comisión Municipal declaró la validez de la elección para la renovación del referido cabildo y otorgó la constancia de mayoría a la planilla postulada por el Partido Acción Nacional. El cómputo arrojó la siguiente votación:

												TOTAL
33,433	10,154	280	264	732	780	223	449	6,355	327	11,260	885	65,142
51.32%	15.58%	0.42%	0.40%	1.12%	1.19%	0.34%	0.68%	9.75%	0.50%	17.28%	1.35%	100%

2

1.3. Asignación de regidurías por representación proporcional. El mismo doce de junio, la Comisión Municipal asignó las regidurías correspondientes por el principio de representación proporcional, otorgando dos lugares al PRI y dos al Partido Humanista. Resultando la asignación de la siguiente manera:

Planilla	Cargo	Candidato
	Regidor propietario	Eduardo José Cruz Salazar
	Regidor suplente	José Armando Lara Valdés
	Regidora propietaria	María de la Luz González Villarreal
	Regidora suplente	Katya Ayala Chavarría
	Regidora propietaria	Guillermo Canales González
	Regidora suplente	Federico Eugenio Cruz Salazar
	Regidora propietaria	Patricia Garza Valero
	Regidora suplente	María del Pilar Sada Flores

1.4. Juicio de inconformidad y sentencia reclamada. Inconformes con la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional, el dieciséis de junio los integrantes de la planilla de candidatos independientes¹ promovieron el referido medio de impugnación ante el Tribunal Responsable, quien el nueve de julio siguiente lo resolvió en el sentido de confirmar los actos impugnados.

¹ Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel, María del Carmen Elosua González, Graciela Josefina Reyes Pérez, Mónica María Osete Ferrara, Cristina Cortés del Valle, Luis Gerardo Chapa Guerra, Abiezer Dávila Venzor, Alberto Furber Bortoni, Ana Cristina Franco Reyes, Alejandro Guzmán González y José Alberto de la Garza Cadena.



2. COMPETENCIA

Esta autoridad es competente para resolver el presente juicio, porque los actores impugnan una sentencia del Tribunal Responsable que resolvió un juicio de inconformidad relacionado con la elección para integrar el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 186, fracción III, incisos b) y c), 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

3. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

En su escrito de demanda, los promoventes señalan como autoridades responsables y actos impugnados, los siguientes:

- a) Del Congreso del Estado de Nuevo León: los artículos 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local.
- b) De la Comisión Municipal: el acuerdo mediante el cual asigna las regidurías de representación proporcional; el acta circunstanciada de la sesión respectiva; la aplicación de la fórmula de distribución de regidurías por el mencionado principio, y el otorgamiento de las constancias de asignación.
- c) Del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León: la sentencia dictada en el juicio de inconformidad JI-107/2015.

3

No obstante lo anterior, debe tenerse como única autoridad demandada al tribunal local en cita, y como acto controvertido, el fallo de referencia, pues es este, el que motiva la promoción del presente juicio federal.

Desde esa óptica, si bien los enjuiciantes demandan al Congreso del Estado por las normas que ellos señalan, de la lectura de su escrito de impugnación se aprecia que se duelen de que el Tribunal Responsable confirmó *la aplicación* que la Comisión Municipal hizo de los citados numerales al efectuar la asignación de regidurías de representación proporcional (acto combatido en la instancia primigenia).

Además, como su pretensión consiste en la inaplicación al caso concreto de los artículos indicados, se descarta la idea de que acudan a controvertir tales preceptos considerados de manera abstracta.

4. PROCEDENCIA DEL JUICIO

4.1. Causales de improcedencia

Enseguida se da contestación a los motivos de improcedencia invocados por los terceros interesados.

4.1.1. Pluralidad de actores

Desde la óptica de María de la Luz González Villarreal, la impugnación debe desecharse, toda vez que de conformidad con el numeral 79, de la Ley de Medios, el juicio ciudadano federal solo procederá cuando “el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos políticos”, y en el caso, existe pluralidad de impugnantes, con lo cual se incumple el requisito en alusión.

4 No le asiste razón, pues la individualidad que exige la ley únicamente implica como condición para la procedencia del juicio que cada promovente acuda en defensa de intereses propios, no ajenos, circunstancia que no impide que diversos promoventes puedan litigar de manera conjunta, suscribiendo una misma demanda, en la medida que cada uno de ellos acuda, en principio a controvertir una situación que lo afecte en lo particular.

Por tanto, la locución “en forma individual” no excluye la posibilidad de la acumulación de pretensiones provenientes de dos o más sujetos en una sola demanda, esto es, que diversos ciudadanos inicien un juicio mediante la suscripción de un solo escrito inicial, con sendas pretensiones de ser restituidos singularmente en el propio derecho individual, ya que en esta hipótesis, cada uno de los actores es un ciudadano mexicano, que promueve en forma individual, en cuanto defienden su propio derecho, como personas físicas en calidad de ciudadanos, y no los derechos de personas jurídicas o corporaciones de las que formen parte².

4.1.2. Inconstitucionalidad de la sentencia

La tercera interesada argumenta que es improcedente el juicio porque los promoventes pretenden impugnar la no conformidad de la sentencia con la Constitución, y las leyes federales y locales.

² Véase, en lo conducente, la jurisprudencia 4/2005, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES PROCEDENTE CUANDO DIVERSOS ACTORES RECLAMEN SENDAS PRETENSIONES EN UNA MISMA DEMANDA”. Publicada en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 158 y 159. Asimismo, la tesis III/2001, de rubro: “LITISCONSORCIO VOLUNTARIO. ES ADMISIBLE SU CONSTITUCIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL ELECTORAL”. Publicada en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 95 y 96.



No se comparte el punto de vista de la compareciente, pues la ley no prevé un supuesto de desechamiento como el que ella propone; y si bien es cierto, el artículo 10, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios dispone que un juicio será improcedente cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución **de leyes federales o locales**, tal supuesto no se actualiza en el caso concreto, pues de lo que los demandantes se duelen es de la **aplicación** en su perjuicio de determinados numerales de la Ley Electoral Local, no así de los numerales considerados de manera abstracta.

4.1.3. Imprecisión en el señalamiento de la autoridad responsable

María de la Luz González Villarreal insiste que el juicio no es procedente porque los actores señalaron autoridades distintas a la emisora del acto impugnado.

El motivo aludido no constituye una razón para decretar el desechamiento de la demanda, pues de conformidad con el numeral 19, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, cuando los promoventes son omisos en identificar el responsable del acto o resolución impugnada, y tal dato no se pueda deducir de los elementos que obran en el expediente, el magistrado instructor podrá requerir a los actores para que hagan las precisiones necesarias, bajo el apercibimiento que de no acudir dentro del plazo otorgado, se tendrá por no presentado el medio de impugnación.

Como se advierte, el deficiente señalamiento de la autoridad responsable es un error subsanable, que no acarrea el desechamiento de la demanda, salvo en caso de incumplimiento del requerimiento respectivo.

En el caso, si bien los promoventes señalan como responsables al Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, al congreso de dicha entidad federativa y a la Comisión Municipal, ello no impide a este tribunal conocer cuál es el órgano demandado, pues se advierte que el acto que le causa perjuicio es la sentencia emitida por el tribunal en cita, mediante el cual confirmó la actuación de la autoridad administrativa electoral en la que aplicó normas que estima inconstitucionales, y que fueron emanadas del referido ente legislativo.

4.1.4. Falta de interés

La compareciente argumenta que la candidata a presidenta municipal y los aspirantes a síndicos de la planilla independiente no cuentan con interés jurídico para promover el presente juicio ciudadano federal, pues como los cargos por los que contendieron no se encuentran previstos por el principio

de representación proporcional, no podrían acceder a un puesto de esa naturaleza.

Por lo que hace a los mencionados síndicos, no es viable analizar si cuentan o no con interés jurídico para controvertir la sentencia reclamada, en la medida que ninguno de los que indica promovió el medio de impugnación en que se actúa³, por lo que no tendría ningún fin práctico revisar esa cuestión.

Por lo que hace a la candidata a presidenta municipal (Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel) cabe mencionar que en la instancia local se le reconoció interés para controvertir la asignación de representación proporcional del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, y esa determinación no fue controvertida, razón por la cual adquirió definitividad y firmeza. En ese sentido, en esta instancia federal la citada ciudadana tiene interés jurídico para controvertir la sentencia del juicio local en el que ella fue parte.

Máxime que la enjuiciante cuenta con la representación de la planilla de candidatos que encabeza, por lo que puede acudir a juicio en defensa de los intereses de esos ciudadanos.

- 6 Adicionalmente, si bien el PRI alega que los actores carecen de interés para promover el medio de defensa en estudio, sobre la base de que, como integrantes de una planilla de candidatos independientes, no tienen derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional (pues, desde la óptica del compareciente, el sistema legal excluye esa posibilidad), debe desestimarse la causal de improcedencia aducida, pues determinar si los enjuiciantes tienen derecho a la referida asignación constituye precisamente la materia de fondo del presente juicio, esto es, se trata de uno de los problemas jurídicos a dilucidar en el estudio de fondo, de suerte que no es posible actualizar el desechamiento del medio de defensa⁴.

4.1.5. Falta de legitimación

El PRI argumenta que los demandantes no se encuentran legitimados para accionar el mecanismo de tutela que nos ocupa porque no tienen derecho a formar parte del ayuntamiento por la vía de la representación proporcional, y

³ La tercera interesada señaló a Héctor Domene Roel y Luis Álvarez García.

⁴ Jurisprudencia P./J. 135/2001 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE", que se difunde en la página cinco, del Tomo XV, correspondiente al mes de enero de dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.



porque en el juicio de inconformidad local no acudieron a demandar en conjunto con todos los integrantes de su planilla⁵.

Contrario a lo que sostiene el compareciente, el presupuesto en análisis se encuentra satisfecho, pues de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Medios, cuentan con legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, los ciudadanos, por tanto, si en el caso los actores son personas que tienen esa calidad, es evidente que se surte la exigencia en comento.

Asimismo, contrario a lo que afirman el PRI y el Partido Humanista, la legitimación en el juicio ciudadano federal no es una condición que esté sujeta a que en instancias previas los actores, candidatos integrantes de una fórmula o planilla, hayan acudido a demandar en conjunto con sus compañeros (de fórmula o planilla). Por el contrario, para tener legitimación basta con tener la calidad de ciudadanos.

4.1.6. Extemporaneidad

María de la Luz González Villarreal aduce que el juicio es extemporáneo, porque si la planilla pretendía participar por los cargos por el principio de representación proporcional, debió haber combatido el registro.

7

No le asiste la razón, pues no debe perderse de vista que, como se ha reiterado, el acto aquí reclamado es la sentencia del juicio local de inconformidad JI-107/2015, por lo que la oportunidad para inconformarse de la misma, se computa a partir de la notificación respectiva, y en el caso, se advierte que los ciudadanos actores acudieron en tiempo, pues la resolución impugnada se les notificó el diez de julio⁶, y la demanda se presentó el catorce siguiente⁷, esto es, dentro de los cuatro días siguientes.

4.1.7. Acto consentido

El PRI y el Partido Humanista refieren que el juicio es improcedente puesto que los actores tácitamente expresaron su conformidad con los Lineamientos; en particular, con el contenido del artículo 19, que establece las medidas para garantizar la paridad de género en la conformación de los ayuntamientos y que no contempla en forma manifiesta la participación de los

⁵ Este último aspecto también fue hecho valer por el Partido Humanista, y en ambos casos los comparecientes indican que la demanda de juicio de inconformidad no fue suscrita por: María Cristina Canales González, Virginia Martínez Tirado, María Monteverde Cobo, Irene Ovalle Araiza, Luis Gerardo Chapa Guerra, César Advento Castillo Guerra, José Benito Irias Rendón, Jorge Luis Sagaón Cavazos, Elba Nelly Verástegui Rodríguez, Héctor Domene Roel y Luis Álvarez García.

⁶ Véase la cédula de notificación respectiva, en la foja 041 del cuaderno principal, del expediente en que se actúa.

⁷ Véase la foja 021 del cuaderno principal, del expediente en que se actúa.

candidatos independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional.

No les asiste la razón, pues parten de la premisa falsa relativa a que los hoy actores buscan controvertir los referidos Lineamientos, cuando, como ya se ha insistido, lo que en realidad sucede es que los demandantes **acuden a inconformarse de la sentencia dictada** por el Tribunal Responsable (que convalidó la aplicación al caso concreto de las referidas disposiciones) lo cual hicieron dentro del plazo legal previsto para ello, por lo que no es posible concluir que han consentido ese preciso acto que estiman les causa afectación.

4.1.8. Frivolidad

La compareciente argumenta que el juicio es improcedente por frívolo, característica que se verifica cuando la impugnación respectiva es totalmente fútil o carente de sustancia jurídica⁸. En efecto, la ciudadana considera que la impugnación tiene tal carácter toda vez que los actores “sabían que solo participaban para el principio de mayoría relativa y que no existe en el marco normativo para el estado, cargos de representación proporcional [y aun así] decidieron interponer un medio de impugnación, sin sustento jurídico”.

8

No le asiste razón, pues de la lectura del escrito de demanda se puede advertir que no se actualiza alguno de los dos supuestos mencionados, dado que los enjuiciantes manifestaron hechos y conceptos de agravio encaminados a conseguir que este órgano jurisdiccional revoque la determinación combatida, por tanto, con independencia de que tales alegaciones puedan ser o no fundadas, es evidente que el medio de impugnación que se resuelve no carece de sustancia ni resulta intrascendente.

Además, en este caso, la eficacia de los conceptos de agravio expresados para alcanzar la pretensión de los actores, será motivo de determinación de este órgano jurisdiccional, previo análisis del fondo de la controversia planteada, de ahí que sea dable concluir que no le asiste la razón a la tercera interesada en cuanto a la causal de improcedencia invocada, y en consecuencia, se desestima la solicitud de sanción hecha valer.

⁸ Así se entiende la noción de frivolidad cuando es aplicada a los medios de impugnación electorales, conforme a la jurisprudencia 35/2002 de rubro "FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE", consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 34-36. Las tesis y jurisprudencias emitidas por este tribunal pueden asimismo consultarse en el apartado conducente de la página oficial de internet: <http://portal.te.gob.mx>



4.2. Procedencia

El presente juicio ciudadano reúne los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 79 y 80 de la Ley de Medios, tal como a continuación se expone:

4.2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; en ella constan los nombres y firmas autógrafas de los enjuiciantes; se identifica el acto combatido y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que se estiman generados y los preceptos presuntamente violados.

4.2.2. Oportunidad. El juicio es oportuno porque la resolución impugnada se notificó a la parte actora el diez de julio⁹, y la demanda se presentó el catorce siguiente¹⁰.

4.2.3. Definitividad. En la legislación electoral de Nuevo León no existe medio de impugnación alguno para modificar o revocar la determinación combatida.

4.2.4. Legitimación. Como se explicó, los promoventes están legitimados por tratarse de ciudadanos que acuden por sí mismos, de manera individual, haciendo valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

4.2.5. Interés jurídico. Igualmente, cuentan con interés, toda vez que combaten la sentencia del Tribunal Responsable, mediante la cual esa autoridad confirmó la distribución de las regidurías por el principio de representación proporcional, del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, en la cual no fueron contemplados los actores por tratarse de candidatos independientes.

5. TERCERO INTERESADO

Se tiene por no presentado el escrito de comparecencia exhibido por Alberto Sada Robles, ostentándose como representante de Eduardo José Cruz Salazar, en razón de que la personería del apoderado no quedó acreditada, toda vez que la constancia respectiva fue allegada fuera del plazo concedido para tal efecto.

Ciertamente, mediante auto de dieciocho de agosto de esta anualidad, el magistrado instructor requirió a Alberto Sada Robles para que en un plazo de

⁹ Véase la cédula de notificación respectiva, en la foja 041 del cuaderno principal, del expediente en que se actúa.

¹⁰ Véase la foja 021 del cuaderno principal, del expediente en que se actúa.

veinticuatro horas contadas a partir de la notificación correspondiente aportara el documento con el que demostrara ser mandatario de Eduardo José Cruz Salazar¹¹, lo anterior, bajo el apercibimiento que de incumplir lo ordenado se tendría por no presentado su escrito de manifestaciones.

El referido plazo inició a las doce horas con doce minutos del mismo dieciocho de agosto¹², y concluyó a esa misma hora de día diecinueve siguiente, por lo que si el ciudadano intimado dio respuesta hasta las doce horas con veinte minutos de esa última fecha, es evidente que lo hizo de manera extemporánea.

Consecuentemente, lo procedente es hacer efectivo el apercibimiento decretado, y tener por no interpuesto el escrito presentado.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12, párrafo 1, inciso c); 17, párrafo 4, y 19, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.

Cabe señalar que en ese mismo curso, Alberto Sada Robles compareció en su carácter de representante del PRI, y bajo esa calidad se le reconoció como tercero interesado en el presente juicio¹³, por lo que los argumentos que hizo valer en su escrito son considerados en la emisión de la presente

10

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

Los actores formaron parte de la planilla de candidatos independientes que participó en la pasada elección para la renovación del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, cuya jornada comicial se celebró el siete de junio.

En sesión que comenzó el diez de junio y terminó el doce siguiente, la Comisión Municipal llevó a cabo el cómputo de dichos comicios, en los que el Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo, mientras que los postulantes ciudadanos obtuvieron el segundo lugar. Asimismo, llevó a cabo la distribución de las regidurías por el principio de representación proporcional, la cual, de conformidad con los numerales 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local, excluye a los candidatos sin partido.

¹¹ Candidato electo del PRI, a la primera regiduría por el principio de representación proporcional, del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.

¹² Véase la cédula y la razón correspondientes, a fojas 129 y 130, del cuaderno principal, del expediente en que se actúa.

¹³ Véase el proveído del magistrado instructor, de fecha veinte de agosto.



En desacuerdo con la actuación de la autoridad administrativa electoral, los candidatos independientes promovieron juicio de inconformidad ante el Tribunal Responsable, quien decidió confirmar los actos controvertidos, bajo las siguientes consideraciones:

- i. La exclusión de los candidatos independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, es conforme a la Constitución Federal, pues se trata del ejercicio de la libertad de configuración legislativa del Estado.
- ii. La norma en estudio se encuentra en consonancia con las reglas de asignación de diputaciones federales por el principio de representación proporcional que prevé la propia Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- iii. El criterio encuentra apoyo en lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad.
- iv. Que los cargos de regidores de representación proporcional no son puestos de elección popular, y que los candidatos independientes no son fuerzas políticas, sino meras opciones electorales y
- v. Que no era posible modificar las reglas de participación en la asignación de regidurías de representación proporcional, pues se estaba fuera del término de noventa días previos al inicio del proceso electoral.

11

Para combatir la determinación del Tribunal Responsable, los actores acuden a este órgano de justicia federal sosteniendo, esencialmente, lo que enseguida se expone:

- a) Que en la Ley Electoral Local no se prohíbe asignar a candidatos independientes regidurías de representación proporcional, pues a diferencia de otros ordenamientos, no excluye expresamente a las planillas de candidatos independientes.
- b) Que el texto de los preceptos impugnados, si bien contienen la frase "partido político", debe entenderse a todos los contendientes, ya que la circunstancia de que los candidatos sean postulados por un partido o no, no justifica la diferencia de trato.
- c) Que en la asignación de diputaciones federales de representación proporcional no se incluya a los candidatos independientes, no permite

concluir que ello se trate de un privilegio de los partidos políticos, toda vez que el sistema de integración de los ayuntamientos es diferente.

- d) Que si en la exposición de motivos de la reforma del artículo 116 constitucional, expresamente se sostuvo que la supresión de la exclusividad de los partidos de postular candidatos tenía la finalidad de acabar con su monopolio, entonces, la supuesta libertad legislativa no puede justificar que el legislador de Nuevo León haya mantenido como privilegio de los partidos políticos la asignación de regidurías de representación proporcional.
- e) Asimismo, el artículo 35 constitucional establece como derecho ciudadano participar en todos los cargos de elección popular sin excepción; por tanto, la libertad legislativa debe ejercerse de manera que se permita el ejercicio efectivo del derecho de ser votado como candidato independiente.
- f) Sostener el criterio de la responsable implica reconocer dos tipos de sufragios: los de eficacia plena a favor de los partidos políticos y los de eficacia limitada a favor de los candidatos independientes.

12

- g) Las regidurías de representación proporcional sí son cargos de elección popular, pues se distribuyen en atención a los sufragios obtenidos.
- h) El precedente invocado por la responsable (Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas) no es obligatorio; además de que se dictó en apoyo de criterios jurisprudenciales anteriores a las reformas constitucionales de dos mil doce y dos mil catorce.

A continuación, se da contestación conjunta a los agravios propuestos por los promoventes.

6.2. Las candidaturas independientes tienen derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional

Es inexacto lo afirmado por los ciudadanos actores en el sentido de que no existe restricción alguna en la legislación secundaria relativa al acceso de los candidatos independientes a regidurías de representación proporcional.

Lo anterior, pues los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local señalan, por una parte, que las candidaturas independientes solamente podrán participar en las elecciones bajo el principio de mayoría relativa y, por otro lado, que la votación emitida a favor de los candidatos independientes se



restará para efectos de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, les asiste razón en cuanto afirman que la libertad de configuración normativa de las legislaturas estatales no es absoluta y que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto, y además contravienen las finalidades del principio de representación proporcional.

6.2.1. Libertad de configuración normativa y sus límites respecto al principio de representación proporcional

En principio, se coincide con la afirmación del Tribunal Responsable en el sentido de que las entidades federativas del país cuentan con una amplia libertad de configuración normativa en el diseño de la forma como se aplicará el principio de representación proporcional en su sistema político-electoral.

En la Constitución Federal se encuentran dos tipos de normas relacionadas con el principio de representación proporcional: **a)** reglas concretas sobre su aplicación para la conformación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores¹⁴; y **b)** mandatos generales dirigidos a los órganos legislativos de las entidades federativas para contemplarlo en los métodos de elección de los congresos estatales y de los **ayuntamientos**¹⁵.

De los preceptos citados se aprecia que en la Constitución Federal no se contemplan reglas específicas para las legislaturas locales al regular el principio de representación proporcional¹⁶, de lo que se concluye que las entidades federativas cuentan con amplia libertad configurativa en la materia, criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad¹⁷.

Sin embargo, como afirman los ciudadanos promoventes, lo anterior no implica que las normas a través de las cuales se instrumente el principio de

¹⁴ Artículos 52, 54 y 56 de la Constitución Federal.

¹⁵ *Ibidem*, artículos 115, fracción VII y 116, fracción II.

¹⁶ Salvo la regla de sobre y sub-representación en la integración de los congresos estatales prevista en la fracción II del artículo 116 constitucional, que se adicionó con la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce.

¹⁷ Véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN". 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 2316, número de registro 165279.

representación proporcional pueden tener cualquier contenido, pues de ser así se excluiría a determinadas disposiciones normativas del escrutinio jurisdiccional, particularmente de ser objeto de un análisis de regularidad constitucional y convencional.

En efecto, aunque los órganos legislativos cuentan con una legitimidad democrática –derivada de la elección popular de sus miembros– que da sustento al marco de apreciación con que cuentan para el desarrollo de sus funciones, su actuación encuentra límites en los distintos principios y reglas emanados de la Constitución Federal.

De conformidad con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133, la validez de toda producción normativa depende de que encuentre sustento en la Constitución Federal y de que se ajuste a lo dispuesto en ella¹⁸.

En cuanto al sistema de representación proporcional, se estima que su validez a la luz del marco constitucional puede estudiarse a partir de dos perspectivas: **i)** el apego a los fines y bases generales de este principio electoral; y **ii)** el respeto de los derechos fundamentales, concretamente de los derechos a votar y a ser votado¹⁹.

14

En relación al primero de estos aspectos, la Suprema Corte 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**”²⁰.

Asimismo, la propia Corte ha dicho 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

¹⁸ Véase jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro “**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE**”. 9ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, octubre de dos mil cuatro, página 64, número de registro 180240.

¹⁹ Acorde con esta idea en la doctrina se ha especificado que la razonabilidad que debe regir los actos de autoridad implica, en relación con la potestad regulatoria del Estado, que las normas que sean consecuencia de ella: **i)** deben guardar relación sustancial con los objetivos de la regulación; y **ii)** no pueden invadir de manera evidente los derechos y libertades. Martínez, José Ignacio; y Zúñiga Urbina, Francisco. “El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” Disponible en: **Estudios Constitucionales**, año 9, No 1, 2011, pp. 199-226. (p. 207).

²⁰ Véase la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL**”. 10ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro I, octubre de dos mil once, tomo 1, página 304, número de registro 160758.



una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política”²¹.

En ese sentido, el mencionado tribunal 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”²².

Entonces, 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**.

Desde la perspectiva expuesta se han estudiado distintos aspectos de los regímenes de representación proporcional, tales como el porcentaje de curules que se repartirán bajo esa modalidad²³ o el porcentaje de votación necesario para tener derecho a que se asignen cargos por este principio²⁴.

En atención a lo expuesto, 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, es pertinente señalar cuáles son las finalidades que persigue dicho principio, así como el contenido y alcance de los derechos a votar y ser votado²⁵.

15

²¹ De conformidad con la jurisprudencia de rubro “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES**”. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de dos mil cinco, página 156, número de registro 176641.

²² El razonamiento se desprende de la tesis de rubro “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**”. 10ª época; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 12, noviembre de dos mil catorce, tomo I, página 719, número de registro 2007923.

²³ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “**DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN**”. *Op. cit.*

²⁴ Tesis jurisprudencial de rubro “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES**”. *Op. cit.* De manera ejemplificativa, en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y acumulados, relativa a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, la Suprema Corte determinó que el requisito de haber obtenido un porcentaje de diez por ciento para la asignación de regidurías de representación proporcional en los municipios con menos de veinte mil habitantes era excesiva, porque se dejaría sin representación a los partidos minoritarios, no se garantizaría la pluralidad en la conformación del órgano, además de que se propiciaría que no queden debidamente integrados los ayuntamientos, al impedir la participación aunque se hubiese obtenido un mínimo de representatividad.

²⁵ Cabe destacar que la problemática planteada también puede analizarse desde la perspectiva de un trato normativo diferenciado de las candidaturas independientes respecto a las candidaturas de partido. En ese supuesto también serviría como herramienta para el estudio de su validez el juicio de

6.2.2. Finalidad del principio de representación proporcional

Un sistema electoral basado en el principio de representación proporcional tiende a la protección de dos valores esenciales: la **proporcionalidad** y el **pluralismo** político.

Primero, proporcionalidad entendida como una conformación del órgano público lo más apegada posible a la votación que cada opción política obtuvo. De este modo se otorga una representación a las fuerzas políticas en proporción con su fuerza medida en votos para compensar las pérdidas de escaños en el sistema de mayoría²⁶.

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 mayoría²⁷.

En segundo lugar, el principio de representación proporcional también procura una conformación plural del órgano de elección popular, en la medida en que se concede voz y voto a toda corriente política con un grado de representatividad relevante.

16

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia 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 dominantes²⁸.

Ahora bien, el sistema político-electoral mixto –preponderantemente mayoritario– que actualmente se contempla en la Constitución Federal 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

razonabilidad, a través del cual se tendría que identificar si hay una razón suficiente que justifique el trato diferenciado y, posteriormente, si éste es consecuente con dicha finalidad.

²⁶ Rendón Corona, Armando. "Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados". Polis 96, Volumen 1. México, UAM, 1997, págs. 65 y 66.

²⁷ Sobre este punto Dieter Nohlen afirma que "[a] diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da –al menos de manera aproximada– un mismo valor de éxito a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido". Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales en su contexto". México, UNAM-SCJN-BUAP, 2008, págs. 14 y 15.

²⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 6/98 y acumuladas.



implementó como sistema electoral el de representación proporcional, el cual ha sido detallado y modificado posteriormente²⁹.

Así, 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.

Por esa razón se ha sostenido que una de las finalidades del referido principio es posibilitar que los partidos políticos minoritarios tengan representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron.

Sin embargo, lo anterior es consecuencia de la implementación de este sistema electoral dentro de un régimen de partidos, porque en el fondo lo que se pretende es que las minorías se encuentren representadas, lo cual, como afirman los actores, sigue 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.

17

6.2.3. Naturaleza de las candidaturas independientes

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 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 políticos³⁰.

²⁹ Mediante esta reforma propiamente se implementó el sistema de los diputados de partido, sin embargo, éste seguía la misma lógica que el principio de representación proporcional que fue establecido a través de la reforma publicada el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete.

³⁰ Al respecto, los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia, al proponer la incorporación de las candidaturas independientes al sistema electoral mexicano, las entendieron como los mecanismos de participación de ciudadanos que no se sienten representados ideológica o programáticamente por alguno de los partidos políticos. Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y de Convergencia, presentada por el Senador Arturo Núñez Jiménez el dieciocho de febrero de dos mil diez.

Asimismo, del análisis de las iniciativas que en su momento fueron presentadas en materia de candidaturas independientes, se advierte que los objetivos expuestos giran en torno a la referida finalidad principal, pues se expusieron los siguientes:

- 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 urnas³¹.
- b) Ampliar el abanico de actores que compiten en el “mercado” electoral, debilitando el monopolio de la representación política que hoy ejercen los partidos políticos³².
- c) Los ciudadanos se conviertan en opositores que pueden generar alternancia, en vez de ser únicamente voces testimoniales de oposición³³.
- d) Disputar efectivamente el poder a quien tradicionalmente lo ha ejercido, como gobierno y como oposición³⁴.
- e) Incentivar un desempeño de los partidos políticos más apegados a las exigencias ciudadanas, candidatos mejores y más competitivos, por ejemplo³⁵.
- f) Fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados³⁶.
- g) Establecer una democracia verdaderamente representativa y funcional³⁷.
- h) Que los partidos tengan un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, 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 ellos³⁸.
- i) Tener partidos mejor valorados, mejor apreciados por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable³⁹.

18

³¹ Iniciativa en materia político- electoral presentada en dos mil trece por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

³⁶ Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el quince de diciembre de dos mil nueve.

³⁷ Iniciativa presentada por el senador Tomás Torres Mercado el veinticinco de febrero de dos mil diez.

³⁸ Dictamen de fecha diecinueve de abril de dos mil doce suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto decreto que reformaba y adicionada, entre otros, el artículo 35 de la Federal, en materia de reforma política.

³⁹ *Ídem.*



En ese sentido, 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 ideología⁴⁰.

Con base en lo anterior, puede decirse que una concepción válida de las candidaturas independientes es la de una alternativa política respecto a los partidos.

6.2.4. Derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y carácter igualitario del voto

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.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que “[l]os Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”⁴¹.

El derecho al voto se contempla en la fracción I del artículo 35 constitucional, e “implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”⁴².

A su vez, en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal se dispone que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, en la fracción II del artículo 35 se prevé el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, mismo que “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”⁴³.

Por otra parte, 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

⁴⁰ Iniciativa en materia político- electoral presentada en 2013 por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

⁴¹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 157.

⁴² *Ídem*, párr. 147.

⁴³ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.

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 designación⁴⁴.

En el mismo sentido, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que todos los ciudadanos gozarán sin restricciones indebidas, de lo siguientes derechos: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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 c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

20

En relación con el valor igualitario del voto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 pasiva⁴⁵.

En este sentido, en términos generales, los candidatos independientes tienen derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad respecto de los candidatos postulados por partidos políticos.

6.2.5. Inconstitucionalidad de las disposiciones que restringen el derecho de las candidaturas independientes a participar en la asignación de las regidurías de representación proporcional

Esta Sala Regional considera que los artículos 191, 270, 271 y 272⁴⁶ de la Ley Electoral Local, en cuanto a que restringen la posibilidad de que las

⁴⁴ *Ídem*, párr. 200.

⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y acumuladas, relativa a la Constitución Política del Estado de Morelos y al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

⁴⁶ Si bien en el caso no se cuestionó expresamente la constitucionalidad del artículo 191 de la Ley Electoral Local, se estima que ello no es obstáculo para analizar su constitucionalidad, pues conforme al numeral 3 del artículo 23 de la Ley de Medios, si el actor omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o los cita de manera equivocada, esta la Sala debe resolver tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto. Además,



candidaturas independientes participen en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, son contrarios a 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 igualdad⁴⁷;

b) Vulneran el carácter igualitario del voto, pues restringe la eficacia del voto de los ciudadanos que se manifiesten a favor de una candidatura independiente⁴⁸; 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.

21

Como se precisó en el apartado 6.2.1. de esta sentencia, las disposiciones a través de las cuales se materialice un sistema electoral de representación proporcional son susceptibles de análisis bajo un juicio de razonabilidad, el cual implica verificar si las reglas específicas que lo desarrollan **respetan los derechos fundamentales y son consecuentes con la finalidad que se persigue a través de aquél.**

En este sentido, dado que los promoventes cuestionaron la constitucionalidad del sistema en análisis, el Tribunal Responsable debió analizar la validez de los preceptos de la Ley Electoral Local a fin de determinar si su contenido se ajustaba o no a los parámetros indicados.

Así, dado que el Tribunal Responsable omitió realizar el referido análisis, y en esta instancia los enjuiciantes insisten respecto a la inconstitucionalidad

los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben analizar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia, aun cuando éstas no hayan sido cuestionadas. Al respecto, véase jurisprudencia de rubro: "**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES**". Décima Época, 2006808, Segunda Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, 2a./J. 69/2014 (10a.), Página: 555.

⁴⁷ Similar criterio sostuvo la Sala Superior de este Tribunal Electoral al emitir la opinión SUP-OP-12/2012, relativa a la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

⁴⁸ *Idem*.

de las normas en cuestión, se justifica el análisis de razonabilidad que realiza esta Sala Regional.

De una lectura íntegra de la Ley Electoral Local se advierte que el órgano legislativo de la entidad excluyó a las candidaturas independientes de la asignación de regidurías de representación proporcional.

En el artículo 20 de la Ley Electoral Local se define el sistema electoral en el ámbito municipal, pues se determina que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección directa y mayoritaria, integrado por un presidente municipal, así como por los síndicos y regidores que correspondan; y que en la elección de los regidores se seguirá el sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional conforme a las bases legales.

Ahora, el artículo 191 del mencionado ordenamiento dispone que la ciudadanía que cumpla los requisitos legales podrá ser registrada de manera independiente para contender por los siguientes cargos: **i) gobernador; ii) diputados por el principio de mayoría relativa; y iii) integrantes de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa.**

22

De lo anterior se advierte que la especificación de los cargos por los cuales puede contenderse por la vía independiente se traduce, en sentido contrario, en la prohibición de participar en la asignación de diputaciones y regidurías de representación proporcional.

En cuanto a las regidurías, esta conclusión se confirma en los artículos 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local, en los cuales exclusivamente se hace referencia a los partidos políticos.

El artículo 270 establece que se asignarán regidurías de representación proporcional a los partidos políticos que: **i) no hayan obtenido el triunfo de mayoría; y ii) hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida.**

Asimismo, en este precepto se contempla la fórmula para obtener la votación válida emitida, que servirá de base para determinar el número de regidurías que corresponden a cada partido, para lo cual se dispone que deberá deducirse de la votación total, entre otros, los votos emitidos para los candidatos independientes.

Por otra parte, tanto en el artículo 271 como en el 272 de la Ley Electoral Local, en los cuales se desarrolla el procedimiento para la asignación de regidurías, únicamente se hace referencia a los partidos políticos.



De la regulación descrita se observa que, como se adelantó, la legislación estatal excluye a las candidaturas independientes de la posibilidad de acceder a regidurías de representación proporcional, lo cual se estima violatorio del derecho a acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad de conformidad con los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, así como en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6.2.5.1. Violación del derecho a ser votado en condiciones de igualdad de la planilla postulada de manera independiente

Lo anterior ya que, por una parte, no se advierte incompatibilidad entre la figura de las candidaturas independientes y el mecanismo de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional y, por otro lado, la posibilidad de acceso a determinados cargos de elección popular no puede derivar del hecho de que determinados ciudadanos participen bajo el sistema de candidaturas de partidos y otros lo hagan por el de candidaturas independientes⁴⁹.

En efecto, esta Sala Regional considera que las candidaturas independientes son compatibles con el principio de representación proporcional, por lo que a partir de la instauración de un sistema de postulación mixto en la Constitución Federal es necesario cumplir las finalidades de dicho régimen contemplando las distintas vías por las que se ejercen los derechos a votar y a ser votado.

Desde un punto de vista formal, las candidaturas independientes están en aptitud de satisfacer la totalidad de requisitos previstos en la Ley Electoral Local.

El sistema de asignación de regidurías por representación proporcional en Nuevo León se realiza mediante la planilla registrada para las elecciones de mayoría relativa, de manera que serían los propios candidatos a regidores quienes ocuparían los lugares por la vía de representación proporcional, es decir, no se prevé la postulación de una lista específica para efectos de la asignación de representación proporcional.

Por otra parte, desde un punto de vista material, para calcular la votación válida emitida, la cual se emplea para la designación de estos cargos, se parte de la votación recibida exclusivamente en el municipio correspondiente.

⁴⁹ *Idem.*

En consecuencia, la candidatura independiente por sí misma podría alcanzar el porcentaje de votación mínimo que se contempla para adquirir el derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional⁵⁰.

Además, en la legislación electoral no se contemplan requisitos adicionales para la asignación de regidurías de representación proporcional, como la participación en un mínimo de municipios, mismo que, cabe destacar, ha sido calificado como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a que excede el ámbito municipal en el que se emite la votación a considerar⁵¹.

Así, para asignar regidurías de representación proporcional es viable medir la fuerza política de la planilla compuesta por candidatos independientes en esa demarcación territorial que, al igual que las planillas postuladas por los partidos políticos, se determina con la votación obtenida en el municipio.

24

Asimismo, la Ley Electoral Local prevé, en su artículo 40, fracción X, que los partidos políticos deben registrar ante la autoridad electoral, antes de que concluya el término para el registro de candidaturas, la plataforma electoral que corresponda. Estas plataformas electorales deben ser promovidas por los candidatos registrados durante las campañas electorales para la obtención del voto ciudadano, según indica el artículo 151 del mismo ordenamiento⁵².

Por otra parte, en conformidad con los artículos 200, fracción IV, y 204, tercer párrafo, de la Ley Electoral Local, los aspirantes a la candidatura independiente deben presentar un programa de trabajo que promoverán en caso de ser registrados como candidatos independientes y deben contar con cierto respaldo social por parte de la ciudadanía, lo cual se ha señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un sector de la doctrina, que tiene como finalidad el poder vislumbrar que, en su caso, su participación en la elección será en condiciones de equidad frente al resto de candidatos de los partidos políticos y que, de cierta forma, se garantice un mínimo de

⁵⁰ Por esta razón, el criterio adoptado en esta sentencia no se contrapone con lo resuelto por esta Sala Regional en los juicios SM-JDC-40/2014 y SM-JDC-41/2014, ya que en estos el análisis versó sobre la posibilidad de asignar a candidaturas independientes una diputación por el principio de representación proporcional. En ese sentido, se precisó que el modelo de asignación previsto en la ley toma en cuenta la representatividad en todo el territorio de la entidad federativa, pues la votación válida emitida para el partido político se determina del total de votos que obtuvieron los candidatos que postuló en la totalidad de distritos uninominales. Por tanto, se concluyó que un candidato independiente, al estar postulado únicamente para uno de los distritos uninominales que conforman la entidad federativa solo puede medir su respaldo ciudadano dentro de esa demarcación territorial y, por ende, no es compatible con el diseño adoptado por la legislación.

⁵¹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 57/2012.

⁵² En sentido similar el artículo 160 de la Ley Electoral Local dispone: "Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente capítulo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieran registrado".



competitividad en la contienda, que justifique el otorgamiento de los recursos públicos y prerrogativas necesarias para el desarrollo de la campaña⁵³.

En el caso de aspirantes a candidaturas independientes de planillas para la elección de ayuntamientos, el artículo 206 de la Ley Electoral Local permite e incentiva que todos sus integrantes lleven a cabo actos públicos de promoción con la intención de que la ciudadanía conozca sus propuestas de gobierno, los objetivos específicos de su plan de trabajo y la oferta política de la planilla en caso de obtener los respaldos necesarios para el registro y participar en la contienda electoral.

Ahora bien, una vez registrados como candidatura independiente, en términos del artículo 213, fracción I, del referido ordenamiento local, deben ratificar el programa de trabajo previamente registrado –el cual es el que dan a conocer durante el periodo de campaña electoral–, de modo que el sistema electoral local fue diseñado para que los ciudadanos tuvieran oportunidad de conocer la oferta política y de gobierno de los aspirantes, para que llegado el momento de la jornada electoral, al emitir su voto libre y secreto, en el caso de optar por apoyar la planilla de candidatura independiente, dicho respaldo sea al conjunto de elementos personales, ideológicos y programáticos que la planilla enarbola.⁵⁴

25

Conforme a ese orden de ideas, los candidatos independientes difunden su programa de trabajo, así como los candidatos postulados por los partidos políticos difunden su plataforma electoral en el proceso electoral en el que contienden, lo cual, en ambos casos se traduce en su oferta política.

Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Responsable manifiesta que la distinción se encuentra en que los partidos políticos representan una fuerza política **permanente**, mientras que los candidatos independientes únicamente son una opción electoral temporal que fue establecida en conformidad con su libertad de configuración legislativa.

Sin embargo, esta Sala Regional considera que dicha justificación no es correcta ni válida, pues, por una parte, la figura de las candidaturas

⁵³ Así lo ha entendido la Suprema Corte en resoluciones de diversas acciones de inconstitucionalidad como en la 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 23/2014, así como en la 35/2014 y su acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en las que analizó la constitucionalidad de las leyes electorales de Nuevo León y de Chiapas, respectivamente. En sentido similar se pronuncia Sánchez Muñoz, para quien los requisitos de “seriedad o apoyo social” procuran evitar que “concurran a las elecciones candidaturas frívolas o sin ninguna base social o política”. Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 160. Salazar Benitez los entiende más bien como mecanismo para consolidar el régimen de partidos políticos en situaciones de transición democrática. Salazar Benitez, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999, p. 282.

⁵⁴ Similar criterio fue sostenido por esta sala regional al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-28/2015.

independientes también tiene el carácter de permanente, y tanto los candidatos que contienden a través de ésta como los postulados por partidos políticos aspiran a ocupar **temporalmente** un cargo público ya que, como manifestación específica del carácter de república representativa proclamado en el artículo 40 de la Constitución Federal, los ayuntamientos que gobiernan los municipios son electos para periodos determinados, no superiores a tres años, según establece el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la propia Constitución. Consecuentemente, el fenómeno de la representación política es, por definición, en un Estado republicano, de carácter estrictamente temporal.

Por tanto, como las candidaturas independientes compiten en las mismas circunstancias que las candidaturas partidistas el día de la jornada electoral, formando parte de la oferta política a elegir por el electorado en el ejercicio de su derecho de voto, y que pueden alcanzar cierto grado de representatividad, en principio debe considerárseles para la asignación de representación proporcional.

26

6.2.5.2. Violación del carácter igualitario del voto de la ciudadanía que apoyó a la planilla postulada de manera independiente

Por otra parte, también se considera que la restricción en estudio vulnera el carácter igualitario del voto previsto en la fracción I del artículo 35 de la 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, pues la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías de representación proporcional implica que el voto de los ciudadanos emitidos a favor de los candidatos de partidos tenga más valor que el de aquellos que voten por un candidato independiente, pues mientras los primeros podrán ver reflejada su voluntad en la integración de los órganos de gobierno aun cuando las planillas de candidatos de partidos por las que voten pierdan las elecciones en las que compiten, los segundos solamente estarán representados en el órgano en cuestión si la planilla de candidatos independientes resulta ganadora⁵⁵.

⁵⁵ El mismo criterio fue sostenido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al emitir la opinión SUP-OP-12/2012, relativa a la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.



6.2.5.3. Violación de las finalidades del principio de representación proporcional

Finalmente, se considera que la restricción en estudio contraviene las referidas finalidades del principio de representación proporcional.

Como se adelantó, uno de los principales objetivos de la inclusión de las candidaturas independientes en el sistema político-electoral mexicano es ofrecer una alternativa a la ciudadanía que no se considera representada por la ideología y actuación de los partidos políticos, por lo que es posible que el programa de trabajo de una candidatura independiente consiga una adherencia tal que se justifique su reflejo en la conformación del órgano en cuestión, lo cual se apega al espíritu de pluralismo político y proporcionalidad que se busca.

Entonces, de subsistir la prohibición de que las candidaturas independientes participen en la asignación de regidurías de representación proporcional, se deja abierta la posibilidad de que en la conformación del ayuntamiento no se refleje de la manera más exacta posible la proporción de votación recibida por cada una de las fuerzas políticas.

Así, se estaría vulnerando la función básica del principio de representación proporcional y el criterio de eficacia de un sistema de esa naturaleza consistente en que la expresión del electorado en el voto se traduzca en escaños⁵⁶.

27

Lo anterior pues, contrario al principio de proporcionalidad, descontar los votos de una candidatura independiente para efectos de la asignación de regidurías de representación proporcional, no obstante que aquella hubiese alcanzado un porcentaje de sufragios relevante, implicaría la sobrerrepresentación de los partidos políticos que participen en la asignación y, consecuentemente, una composición final del órgano que no constituya el reflejo más fiel posible de la voluntad manifestada en las urnas.

Además, sin importar el porcentaje de votación obtenido por una candidatura independiente, siempre que la planilla correspondiente no resulte ganadora se le estaría excluyendo de la integración del ayuntamiento, con lo cual se dejaría sin acceso a un órgano de representación popular a una fuerza política apoyada por un sector relevante de la sociedad.

⁵⁶ Véase Nohlen, Dieter. "Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación", Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Instituto de la Democracia, Ecuador, 2012, p. 13.

En otras palabras, la representatividad en los ayuntamientos se vuelve exclusiva, pues solamente se considera para acceder a ella, a los partidos que obtienen votaciones minoritarias e ignora las manifestaciones de la ciudadanía expresadas a favor de las candidaturas independientes, pues se les excluye por completo de dicha representación si no ganan⁵⁷.

En suma, al excluir a los candidatos a regidores postulados en una planilla de candidatura independiente, de la asignación a regidurías por el principio de representación proporcional, se genera una afectación al voto activo del electorado que optó por dicha planilla y se transgreden los fines del principio de representación proporcional.

Finalmente, no pasa desapercibido que el Tribunal Responsable pretendió sustentar su determinación en una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, tal criterio no resulta vinculante conforme se precisa a continuación⁵⁸.

28

En efecto, la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012⁵⁹, consideró que son diferentes la forma en que acceden a un cargo de elección popular un candidato independiente (directa) y un candidato de partido (a través del partido que lo postula), por lo que es constitucional la restricción y diferenciación que impide que los primeros participen en la asignación de cargos vía representación proporcional⁶⁰. Lo anterior 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, pues no hay una prohibición constitucional al respecto. No obstante, el referido criterio fue aprobado por **mayoría de seis votos**⁶¹.

⁵⁷ Razonamiento que se encuentra en la opinión de la Sala Superior de este Tribunal, SUP-OP-12/2012.

⁵⁸ Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, son obligatorias para las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales. Véase artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como jurisprudencia 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**". 10ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de dos mil once, tomo 1, página 12, número de registro 160544.

⁵⁹ A través de la cual se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, así como la Constitución del mismo estado.

⁶⁰ Del asunto se emitió la tesis de rubro "**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ARTÍCULOS 116, 254, FRACCIÓN III, 272 Y 276 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, SON CONSTITUCIONALES**". 10ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 3, febrero de dos mil catorce, tomo I, página 310, número de registro 2005520.

⁶¹ Votaron a favor los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Juan N.



Tampoco se soslaya que un tema similar fue planteado a través de la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/201, en la cual se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. No obstante, dicha acción fue desestimada en cuanto a la impugnación de las normas relativas a candidaturas independientes⁶².

Asimismo, cabe apuntar que en la sentencia dictada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014,⁶³ en su apartado XI se analizaron los conceptos de invalidez relacionados con la forma de integración de las juntas municipales en el estado de Campeche, a partir del principio de representación proporcional. Sin embargo, en ellos no se abordó la restricción, impuesta a las candidaturas independientes, de participar en las elecciones realizadas al amparo de la representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, al sobreverse en la acción de inconstitucionalidad 51/2014, respecto del artículo 102, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, entre otros preceptos⁶⁴.

En efecto, la materia de impugnación⁶⁵ y, en consecuencia, el análisis desplegado por el mencionado tribunal se limitaron a la validez de que se excluya a las candidaturas independientes por la vía de representación proporcional tratándose de un órgano propio del sistema político-electoral de Campeche, en este caso, las juntas municipales⁶⁶. Así, las consideraciones se centraron en aspectos de la regulación de las elecciones de presidente, regidores y síndicos de las juntas municipales, comicios que, cabe enfatizar, no cuentan con fundamento directo en la Constitución Federal, por cuanto

29

Silva Meza, y en contra los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

⁶² En efecto, en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad en cuestión se indicó: "Este Tribunal Pleno desestima estas acciones de inconstitucionalidad por lo que hace a la impugnación de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, toda vez que la votación del proyecto del Ministro José Fernando Franco González Salas, que proponía la inconstitucionalidad de dichos artículos y su declaración de invalidez, fue de seis votos en contra del proyecto, emitidos por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza; y de cinco votos a favor de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (con salvedades), Aguilar Morales y Pérez Dayán."

⁶³ Sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes dieciséis de febrero de dos mil quince.

⁶⁴ Véase resolutive tercero, en la página 79 de la publicación consultada.

⁶⁵ En el párrafo 102 de la resolución se dice que "[...] en contra de la **forma de conformación de las juntas municipales** prevista en la transcrita fracción IV del artículo 102 reclamado de la Constitución Política del Estado de Campeche **e indirectamente** en los numerales 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, el partido político accionante sostuvo, en primer lugar, que resultaba inconstitucional impedir que los candidatos independientes participaran a través del principio de representación proporcional en la asignación del regidor". Como se observa, la problemática se centra en el régimen dispuesto para la integración de las juntas municipales, órgano distinto a los ayuntamientos, y el artículo 167, párrafo segundo, en el cual se contempla la prohibición absoluta de las candidaturas independientes de participar por la vía de la representación proporcional, se trata de manera indirecta.

⁶⁶ En el párrafo 104 del fallo se dice que "las normas reclamadas prevén que éstos no pueden participar mediante el principio de representación proporcional en la elección de un regidor de la junta municipal".

tienen estos órganos un carácter auxiliar “creado por la entidad federativa”⁶⁷. Además, el estudio de regularidad constitucional que sobre este tipo de elección se efectuó no se identificó “con la afectación directa del derecho a ser votado de una persona, sino de las formas adicionales en que se integran los órganos de gobierno y el efecto que se le da al electorado minoritario [...] [respecto de las cuales] las entidades federativas tienen un amplio margen de libertad de configuración y, por ende, la normatividad no debe sujetarse a un escrutinio estricto de proporcionalidad”⁶⁸.

Por el contrario, el planteamiento aquí formulado, y que justifica el enfoque de análisis desarrollado, si bien involucra el derecho de ser votado, también se relaciona con el sufragio activo del electorado y las finalidades del principio de representación proporcional. En suma, las razones contenidas en la parte considerativa de la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumulados tampoco son aplicables para regir la solución de la presente controversia.

En consecuencia, en lo que respecta al tema analizado, no existe criterio vinculante alguno.

30 Como consecuencia de lo expuesto en este apartado, se inaplican en el caso concreto las porciones normativas de los artículos 191, 270, 271 y 272⁶⁹ de la Ley Electoral Local, que restringen la posibilidad de que las candidaturas independientes participen en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Al respecto es pertinente señalar que, contrario a lo determinado por el Tribunal Responsable, la prohibición prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de que durante los procesos electorales no puede haber modificaciones legales fundamentales, es una regla dirigida a los órganos legislativos por lo que, como argumentan los promoventes, la inaplicación de una norma por resultar inconstitucional no puede considerarse comprendida dentro de tal disposición.

⁶⁷ Así se reconoce en el párrafo 114 de la acción de inconstitucionalidad bajo análisis.

⁶⁸ Párrafo 108 de la mencionada sentencia.

⁶⁹ Si bien en el caso no se cuestionó expresamente la constitucionalidad del artículo 191 de la Ley Electoral Local, se estima que ello no es obstáculo para analizar su constitucionalidad y convencionalidad, pues conforme al numeral 3 del artículo 23 de la Ley de Medios, si el actor omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o los cita de manera equivocada, esta la Sala debe resolver tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto. Además, los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben analizar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia, aun cuando éstas no hayan sido cuestionadas. Al respecto, véase jurisprudencia de rubro: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES”**. Décima Época, 2006808, Segunda Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, 2a./J. 69/2014 (10a.), Página: 555.



7. AJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En virtud de la inaplicación decretada, y a fin de evitar dilaciones innecesarias en el desarrollo del proceso electoral en curso, lo procedente es ajustar la asignación de regidurías de representación proporcional, considerando para tal efecto a las candidaturas independientes con derecho a ello.

De conformidad con los artículos 270, 271, 272, 273 y 274 de la Ley Electoral Local, así como el artículo 19 de los Lineamientos⁷⁰, el procedimiento para asignar las regidurías de representación proporcional para el ayuntamiento de San Pedro Garza García, considerando la planilla de candidatos independientes, es el siguiente⁷¹:

Determinación de la votación válida emitida. De la votación total emitida se debe deducir la cantidad de votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento (3%) de los sufragios para el ayuntamiento, así como los votos nulos. La votación total es la siguiente:


VOTACIÓN TOTAL ⁷²		
Planilla	Votación	Porcentaje de la votación
	33,433	51.32326%
	10,154	15.58749%
	280	0.42983%
	264	0.40527%
	732	1.12370%
	780	1.19738%
	223	0.34233%
	449	0.68926%
	6,355	9.75561%
	327	0.50198%
	11,260	17.28532%

31

⁷⁰ En razón de la inaplicación decretada este precepto debe interpretarse de manera tal que se extiendan sus alcances a las planillas postuladas vía independiente.

⁷¹ Lo anterior tomando en consideración que en virtud de la inaplicación decretada, los artículos en comento deben ser aplicados considerando la participación de las candidaturas independientes por el principio de representación proporcional.

⁷² Información obtenida de la copia certificada del "Acta circunstanciada relativa a la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León". Véase el cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

VOTACIÓN TOTAL ⁷²		
Planilla	Votación	Porcentaje de la votación
	885	1.35857%
TOTAL	65,142	100%

En este sentido, de la votación total sería necesario deducir los votos nulos, así como los votos a favor de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Demócrata, MORENA y Encuentro Social, pues no obtuvieron el tres por ciento necesario para tal efecto. Tal como se muestra a continuación:




Votación total	Votación de partidos con menos del 3%	Votos nulos	Votación válida emitida
65,142	3,055	885	61,202

Determinación del número de regidurías de representación proporcional. Para determinar el número de regidurías de representación proporcional se multiplica el cuarenta por ciento (40%) respecto de las regidurías de mayoría, y en caso de número fraccionado, se redondea al número absoluto superior más cercano, como se muestra a continuación:

32

Regidurías de mayoría	Regidurías de mayoría por el 40%	Regidurías de representación proporcional
8	$8 \times 40\% = 3.2$	4

Asignación del porcentaje mínimo. Se asigna una (1) regiduría a los partidos o candidatos que obtuvieron el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida, y si las regidurías resultaran insuficientes, se dará preferencia a los que hayan obtenido el mayor número de votos, como a continuación se muestra:

Planilla	Votación válida emitida	Porcentaje de la votación válida emitida	Votación utilizada por porcentaje mínimo ⁷³	Asignación de regidurías por porcentaje mínimo 3%
	11,260	17.28532%	1,836.06	1
	10,154	15.58749%	1,836.06	1
	6,355	9.75561%	1,836.06	1




Asignación de regidurías por cociente electoral. Debido a que aún hay una regiduría por asignar, se debe emplear el cociente electoral; en esta

⁷³ Esta columna demuestra el número de votos que representan el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida (61,202).



forma se asignaran a los partidos o candidatos tantas regidurías como veces contenga su votación restante dicho cociente.

Por cociente electoral se entiende el resultado de dividir la votación de las planillas con derecho a regidurías de representación proporcional, deducidos los votos utilizados por efecto del porcentaje mínimo, entre el número de regidurías que falte por repartir, como se muestra a continuación:

Planilla	Votación válida emitida	(-) Votación utilizada por porcentaje mínimo	= Votación restante	Entre regidurías por repartir	= Cociente Electoral
	11,260	1,836.06	9,423.94	1	22,260.82
	10,154	1,836.06	8,317.94		
	6,355	1,836.06	4,518.94		

En este caso, a ninguna de las planillas se les puede asignar una regiduría por cociente electoral, ya que el resultado de la operación necesariamente será mayor a la votación restante de cada uno de los participantes de la distribución.

Asignación de regidurías por resto mayor. Debido a que solo queda una regiduría por repartir y no fue posible designarla a través del cociente electoral, esta deberá ser asignada por resto mayor, como se muestra a continuación:


33

Planilla	Resto	Asignación de regidurías
	9,423.94	1
	8,317.94	0
	4,518.94	0

Finalmente, cabe mencionar que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 271, último párrafo de la Ley Electoral Local⁷⁴, en el sentido de otorgar una regiduría más, pues aunque la planilla de candidatos independientes y el PRI obtuvieron más de dos veces el porcentaje mínimo y no obtuvieron la mayoría, los postulantes ciudadanos se posicionaron como la primera minoría, y de asignarle una regiduría más al PRI, tendría igual número de regidores por representación proporcional que los candidatos independientes, lo cual prohíbe la disposición en cuestión.

⁷⁴ Exclusivamente a los partidos que no obtengan la mayoría ni la primera minoría se les asignará una Regiduría más, si hubieren obtenido más de dos veces el porcentaje mínimo, siempre y cuando la cantidad total de Regidores de representación proporcional no sea superior a los de mayoría, ni que el partido que haya obtenido la primera minoría resulte con igual o menor número de Regidores de representación proporcional que otro partido.

Resultado final del número de asignación de regidurías por representación proporcional:

Planilla	Regidurías por porcentaje mínimo	Regidurías por cociente electoral	Regidurías por resto mayor	Asignación de una regiduría más	Total
 LORENIA CANAVATI	1	0	1	0	2
	1	0	0	0	1
	1	0	0	0	1
Total	3	0	1	0	4

Asignación de las regidurías por representación proporcional en cumplimiento de las reglas establecidas del artículo 19 de los Lineamientos para cumplir con la paridad de género. Por último, es necesario analizar la asignación final de las regidurías por representación proporcional con el fin de verificar si en la integración final del ayuntamiento no existe una sub-representación del género femenino⁷⁵, pues tal como lo ha establecido esta sala regional, la paridad de género se debe garantizar no solo a nivel formal, con el cumplimiento de la postulación paritaria de las candidaturas, sino a nivel material, en la distribución de los cargos públicos⁷⁶.

34

Con esta finalidad la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, instrumentó una serie de reglas en el artículo 19 de los Lineamientos, con el fin de garantizar que el género femenino no se encontrara sub-representado en la integración de los ayuntamientos de Nuevo León.

Al respecto es necesario destacar que lo establecido en los párrafos tercero a sexto del artículo 19 de los Lineamientos, constituye una medida **reparadora**. Por tanto, si se logra la paridad en la integración del ayuntamiento conforme a lo señalado en el segundo párrafo de dicho precepto, resulta innecesario modificar el orden establecido por los partidos en ejercicio de su autodeterminación.

En efecto, conforme al párrafo segundo del artículo 19 de los Lineamientos, la asignación de regidurías de representación proporcional se realizará **en el orden que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre que ese orden garantice la paridad en la integración del ayuntamiento**. Lo anterior, de conformidad con la primera parte del artículo 273 de la Ley

⁷⁵ Para ello, es necesario considerar también la integración de la planilla que resultó electa por mayoría relativa. En este caso, la planilla del Partido Acción Nacional se compone por seis (6) hombres y cinco (5) mujeres, es decir existe una integración paritaria.

⁷⁶ Véase SM-JDC-536/2015, SM-JDC-538/2015 y SM-JDC-539/2015.



Electoral Local⁷⁷ y los criterios de asignación de cargos de representación proporcional sostenidos por este Tribunal Electoral.

Por otra parte, en los párrafos tercero a sexto se señalan las medidas reparatoras que habrán de seguirse “[d]e acuerdo a lo establecido en el párrafo [segundo]”:

- Alternancia en las listas de cada partido, ya que en caso de que se asigne una primer regiduría al candidato de un género específico, el siguiente deberá ser de género diverso, independientemente del lugar que tenga en la planilla correspondiente del instituto político con el que se inicie la asignación.
- Alternancia en la integración del órgano, pues concluida la asignación de regidurías para un partido, el candidato del instituto político siguiente deberá ser de género distinto a la última otorgada al partido anterior.

En este sentido, las citadas reglas de alternancia en la asignación tienen como fin contribuir a contrarrestar la discriminación de la que históricamente han sido objeto 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 está sub-representado –ya sea porque el género masculino se encuentre sobre-representado en el ayuntamiento, o bien, porque la asignación de regidurías a favor de un partido político no se haya realizado paritariamente⁷⁸.

35




Lo anterior es congruente con lo dispuesto por el propio párrafo segundo del artículo 19 de los Lineamientos, en el sentido de que esa regla general es conforme con lo dispuesto en el artículo 273 de la Ley Electoral Local, pues en términos de este último “la asignación de regidores será en base (sic) al orden que ocupen los candidatos en las planillas registradas”.

Es decir, lo dispuesto en los Lineamientos se diseñó y, por tanto, debe entenderse y aplicarse como un instrumento para garantizar la finalidad perseguida por la ley si ésta resulta insuficiente para tal efecto en el caso concreto.

⁷⁷ Artículo 273. En todo caso, la asignación de Regidores será en (sic) base al orden que ocupen los candidatos en las planillas registradas; si por alguna causa justificada no pudieran repartirse las regidurías correspondientes, la Comisión Municipal Electoral podrá declarar posiciones vacantes.

⁷⁸ Sirve de apoyo a lo expuesto el razonamiento contenido en la jurisprudencia 30/2014 de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 11 y 1; y en la jurisprudencia 11/2015 de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”**. Pendiente de publicación.

En este sentido, siguiendo las reglas establecidas en el artículo 19 de los Lineamientos la asignación de regidurías de representación proporcional para la integración del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, se debe 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. Siguiendo dicho orden, la integración quedaría de la siguiente manera:

Planilla	Posición en la planilla	Candidato	Género
	1º Regidora propietaria	María del Carmen Elosua González	Mujer
	1º Regidora suplente	María Cristina Canales González	Mujer
	2º Regidora propietaria	Graciela Josefina Reyes Pérez	Mujer
	2º Regidora suplente	Virginia Martínez Tirado	Mujer
	1º Regidor propietario	Eduardo José Cruz Salazar	Hombre
	1º Regidor suplente	José Armando Lara Valdés	Hombre
	1º Regidor propietario	Guillermo Canales González	Hombre
	1º Regidor suplente	Federico Eugenio Cruz Salazar	Hombre

36

En este caso, la integración final del ayuntamiento sería paritaria, pues se compondría por ocho (8) hombres y siete (7) mujeres⁷⁹. Por lo tanto, no resulta necesaria la aplicación de las medidas reparatoras establecidas en los párrafos tercero a sexto del artículo 19 de los Lineamientos.

8. EFECTOS

Conforme a lo expuesto, se revoca la sentencia impugnada.

Para tal efecto, se inaplican las porciones normativas de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local, que a continuación se precisan y se resaltan en el subrayado:

“Artículo 191. Los ciudadanos que cumplan los requisitos que establece la Constitución y la presente Ley, y que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título, tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro del proceso electoral, para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- I. Gobernador;
 - II. Diputados por el principio de Mayoría Relativa; e
 - III. Integrantes de los Ayuntamientos por el principio de Mayoría Relativa.
- (...)”

“Artículo 270. Declarada electa la planilla que hubiere obtenido la mayoría, se asignarán de inmediato las regidurías de representación proporcional que señala el artículo 121 de la Constitución Política del Estado, a los partidos políticos que:

⁷⁹ En atención a que la planilla ganadora estaba formada por seis personas del género masculino y cinco del femenino.



I. No hayan obtenido el triunfo de mayoría; y

II. Hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en los Municipios de más de veinte mil habitantes inclusive.

Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los **partidos políticos** que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, **los votos emitidos para candidatos independientes** y los votos nulos;

Las Regidurías de representación proporcional serán hasta un cuarenta por ciento de las que correspondan según la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, salvo en lo que se refiere al último párrafo del artículo siguiente, considerando al realizar estos cálculos, el redondeo al número absoluto superior más cercano, aún y cuando en este procedimiento se sobrepase el cuarenta por ciento de las regidurías que correspondan; para su asignación se considerarán los siguientes elementos:

- a. Porcentaje Mínimo;
- b. Cociente Electoral; y
- c. Resto Mayor.

Por Porcentaje Mínimo se entiende el tres por ciento de la votación válida emitida en los Municipios que tengan más de veinte mil habitantes inclusive y el diez por ciento en los que tengan menos de esa cifra.

Por Cociente Electoral se entiende el resultado de dividir la votación de los **partidos** con derecho a regidurías de representación proporcional, deducidos los votos utilizados por efecto del Porcentaje Mínimo entre el número de regidurías que falte repartir.

Por Resto Mayor se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones **de los partidos políticos** después de haber participado en la distribución del Cociente Electoral.”

37

“Artículo 271. Para la aplicación de los elementos de asignación del artículo anterior se estará al siguiente procedimiento:

I. Se asignará una regiduría a todo aquel **partido** que obtenga el Porcentaje Mínimo;

II. Si aún hubiere regidurías por aplicar se empleará el Cociente Electoral; en esta forma se asignarán **a los partidos** tantas regidurías como veces contenga su votación restante dicho cociente; y

III. Si después de aplicar el Cociente Electoral quedaran Regidurías por aplicar, se asignarán por el Resto Mayor siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.




Exclusivamente a los **partidos** que no obtengan la mayoría ni la primera minoría se les asignará una Regiduría más, si hubieren obtenido más de dos veces el porcentaje mínimo, siempre y cuando la cantidad total de Regidores de representación proporcional no sea superior a los de mayoría, ni que el **partido** que haya obtenido la primera minoría resulte con igual o menor número de Regidores de representación proporcional que otro **partido**.”

“Artículo 272. Si en la asignación de las Regidurías por repartir éstas resultaran insuficientes, se dará preferencia al **partido** que haya obtenido el mayor número de votos.”

En este sentido, se aclara que independientemente del sentido gramatical del texto subsistente de la norma, tras la inaplicación decretada, las disposiciones en cuestión deberán ser aplicadas de tal forma que se permita que tanto los partidos políticos como las candidaturas independientes puedan

participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Consecuentemente se modifica la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional realizada por la Comisión Municipal Electoral de San Pedro Garza García, Nuevo León, para quedar en los siguientes términos:

Planilla	Cargo	Candidato	Género
	Regidora propietaria	María del Carmen Elosua González	Mujer
	Regidora suplente	María Cristina Canales González	Mujer
	Regidora propietaria	Graciela Josefina Reyes Pérez	Mujer
	Regidora suplente	Virginia Martínez Tirado	Mujer
	Regidor propietario	Eduardo José Cruz Salazar	Hombre
	Regidor suplente	José Armando Lara Valdés	Hombre
	Regidor propietario	Guillermo Canales González	Hombre
	Regidor suplente	Federico Eugenio Cruz Salazar	Hombre

38

Por lo anterior, se ordena a la Comisión Municipal lleve a cabo las medidas necesarias para cumplir lo ordenado en esta sentencia, previo cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

Dicho órgano administrativo deberá informar sobre la ejecución de las acciones establecidas por esta Sala Regional, mediante la remisión de copias certificadas de la determinación y de las constancias de notificación, en un plazo de **veinticuatro horas** posteriores a que se realicen cada uno de dichos actos.

Lo anterior, con el **apercibimiento** que de no dar cumplimiento en los plazos otorgados para tales efectos, se le impondrá a los integrantes de la Comisión Municipal alguno de los medios de apremio contemplados en el artículo 32, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Finalmente, con fundamento en los artículos 191, fracción XXVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 53, fracción XI del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comuníquese a la Sala Superior esta sentencia, para los efectos previstos en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Federal.



9. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se tiene por **no presentado** el escrito de Alberto Sada Robles, en su carácter de representante de Eduardo José Cruz Salazar.

SEGUNDO. Se **inaplican** al caso concreto los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas precisadas en el apartado **8** de esta sentencia.

TERCERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

CUARTO. Se **modifica** la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional realizada por la Comisión Municipal Electoral de San Pedro Garza García, Nuevo León, para quedar en los términos precisado en el apartado **8** de esta ejecutoria.

QUINTO. Se **ordena** a la Comisión Municipal Electoral de San Pedro Garza García, Nuevo León, lleve a cabo las medidas necesarias para cumplir lo ordenado en esta sentencia.

SEXTO. Comuníquese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos constitucionales conducentes y que por su conducto se informe de esta ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Así lo resolvieron por unanimidad los magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

IRENE MALDONADO CAVAZOS