

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-204/2018

RECURRENTE: PARTIDO
ENCUENTRO SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: KAREN
ELIZABETH VERGARA MONTUFAR Y
ÁNGEL FERNANDO PRADO LÓPEZ

Ciudad de México, a tres de agosto de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** el acuerdo INE/CG651/2018 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral² en respuesta a la petición presentada por el Partido Encuentro Social, respecto a la interpretación del concepto de *“votación válida emitida”*.

ANTECEDENTES

De las constancias que obran en autos, así como de lo manifestado en la demanda se desprenden los siguientes hechos.

1. Inicio del proceso electoral federal 2017-2018. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE declaró el inicio del proceso electoral federal 2017-2018.

¹ En adelante Sala Superior.

² En lo subsecuente Consejo General del INE.

2. Primera consulta. Mediante escrito de once de septiembre del dos mil diecisiete, el representante del Partido Encuentro Social ante el Consejo General del INE realizó una consulta dirigida a ese órgano, respecto a los alcances del artículo 41, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, inherentes al requisito de obtención del tres por ciento de la “*votación válida emitida*”, para mantener el registro de un partido político nacional.

3. Respuesta del Consejo General. En sesión extraordinaria del Consejo General, efectuada el once de mayo del dos mil dieciocho, se aprobó el acuerdo INE/CG452/2018, por el que se dio respuesta a la consulta planteada por el Partido Encuentro Social.⁴ Dicho acuerdo no fue controvertido.

4. Jornada electoral. El uno de julio pasado, se llevó a cabo la jornada electoral.

5. Cómputos distritales. El cuatro de julio siguiente, los trescientos Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral⁵ iniciaron sesión de cómputo, a efecto de llevar a cabo el correspondiente a cada una de las elecciones federales.

6. Petición. El cinco de julio, el Partido Encuentro Social presentó oficio ante el Consejo General, con la petición de que dicho órgano reinterpretara el concepto de “*votación válida emitida*” para efectos

³ En lo posterior Constitución.

⁴ En lo que al caso interesa, manifestó que: “*Es importante resaltar que en el sentido concedido a las disposiciones en estudio se parte de la base de que **la votación válida emitida es aquella que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados**, acorde con la Tesis LIII/2016 de rubro “VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA. ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO CONSERVE SU REGISTRO”, en la cual la Sala Superior consideró que para efectos de la conservación del registro de un partido político nacional la votación válida emitida se integra con los votos depositados a favor de los diversos partidos políticos y de las candidaturas independientes, que son los que cuentan para elegir presidente, senadores y diputados, deduciendo únicamente los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados*”.

⁵ En lo subsecuente INE.

del artículo 41, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución, excluyendo de la misma los votos emitidos para candidatos independientes.

7. Recurso de apelación. El once de julio siguiente, el Partido Encuentro Social presentó ante la Oficialía de Partes del INE recurso de apelación, a efecto de controvertir la omisión del Consejo General de atender su petición, el cual fue registrado con la clave de expediente SUP-RAP-199/2018.

8. Acuerdo impugnado. El dieciocho de julio posterior, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG651/2018, mediante el cual da respuesta a la petición formulada por el Partido Encuentro Social, en el sentido de indicar que no ha lugar a reinterpretar el concepto de “*votación válida emitida*” por lo que el partido debe estarse a lo determinado en el acuerdo INE/CG452/2018.

9. Segundo recurso de apelación. El veintiuno siguiente, el Partido Encuentro Social interpuso nuevo recurso de apelación, a efecto de controvertir el acuerdo referido en el punto previo.

10. Turno a ponencia. Recibidas las constancias, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-204/2018, así como turnarlo a la ponencia a su cargo para su sustanciación, donde se radicó.

11. Admisión y Cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, quedando en estado de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, toda vez que se trata

de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de controvertir un acuerdo del Consejo General.⁶

SEGUNDA. Solicitud de acumulación. El Partido Encuentro Social solicitó la acumulación del presente recurso de apelación con el diverso SUP-RAP-199/2018.

Dicha petición es improcedente, porque la materia de la litis no es la misma en ambos medios, dado que en el referido expediente se controvertió la omisión de respuesta a la petición efectuada al Consejo General por cuanto a reconceptualizar el término de “*votación válida emitida*”, y en el presente, lo que se controvierte es la respuesta dada a la misma.

De conformidad con los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 y 80, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, la determinación de acumulación es potestativa, en aras de dictar resoluciones prontas y expeditas y evitar el dictado de sentencias contradictorias, lo que en el caso no justifica la acumulación.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El recurso de apelación colma los requisitos de procedencia, de conformidad con lo siguiente:

1. Forma. Se cumple el requisito previsto en el artículo 9, apartado 1, de la Ley de Medios, porque el medio de impugnación se presentó por escrito y en éste se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de la persona física que promueve en nombre y representación del apelante, así como la identificación del acto

⁶ Lo anterior conforme a lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso g), 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en lo sucesivo Ley de Medios.

impugnado, los hechos en que se basa la impugnación, se ofrecen pruebas y se señalan los agravios que aduce el partido actor.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso oportunamente, toda vez que el acto impugnado se emitió el dieciocho de julio pasado, y la demanda se presentó el veintiuno siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto, toda vez que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 7 de la Ley de Medios durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

3. Legitimación y personería. Los requisitos en cuestión se encuentran satisfechos plenamente, ya que el recurso de apelación fue interpuesto por un partido político con registro nacional por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General, según lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado; por tal motivo, se cumple, con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. Interés jurídico. Se actualiza la exigencia de mérito porque el partido recurrente estima que la determinación impugnada es incorrecta y le depara perjuicio, debido a que el Consejo General sostiene de nueva cuenta la interpretación que dio en el acuerdo INE/CG452/2018, respecto a lo que debe entenderse por “*votación válida emitida*”, por cuanto a la conservación o pérdida de registro de un partido político.

5. Definitividad. También se colma este requisito, porque en contra de la determinación tomada por el Consejo General no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos analizados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la Ley de Medios, se procede a realizar el estudio de fondo planteado.

CUARTA. Estudio de fondo.

I. Planteamiento ante el Consejo General y respuesta

En principio, debe señalarse que como se refirió en los antecedentes, el Partido Encuentro Social el once de septiembre del dos mil diecisiete, dirigió al Consejo General una consulta relacionada con los alcances del artículo 41, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución, respecto del requisito de obtención del tres por ciento de la “*votación válida emitida*” para mantener el registro de un partido político.

Dicha consulta fue atendida por el Consejo General mediante el acuerdo INE/CG452/2018, aprobado en sesión de once de mayo del año en curso.

El Consejo General refirió en dicho acuerdo, que la votación válida emitida es aquella que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados, acorde con la Tesis LIII/2016 de esta Sala Superior, de rubro **VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO CONSERVE SU REGISTRO**, en la cual se determinó que para efectos de la conservación del registro de un partido político nacional la votación válida emitida se integra con los votos depositados a favor de los diversos partidos políticos y de las candidaturas independientes, que son los que cuentan para elegir presidente,

senadores y diputados, deduciendo únicamente los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

El pasado cinco de julio, el partido actor solicitó al Consejo General en ejercicio de su derecho de petición, *“reinterpretar el significado de votación válida emitida para efectos del artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido al desarrollo y alcance que la Sala Superior le ha dado a la figura de candidaturas independientes en nuestro sistema político-electoral”*.

Al respecto, el Consejo General determinó que no ha lugar a reinterpretar el concepto de votación válida emitida, por lo que el partido debía estar a lo dicho en el Acuerdo INE/CG452/2018.

II. Agravios

Los disensos del Partido Encuentro Social se sintetizan en los términos siguientes:

- Que el artículo 15, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷ es contraria a lo previsto en el artículo 41 constitucional, pues la definición de *“votación válida emitida”* debe excluir los votos de las candidaturas independientes al ser estas últimas de naturaleza jurídica distinta a la de los partidos políticos y al no acceder a puestos por el principio de representación proporcional, tal como lo excluyen los artículos 15, numeral 2, y 21 numeral 1, inciso b) del señalado ordenamiento.
- Que la legislación es omisa en precisar una definición exclusiva al concepto de *“votación válida emitida”* en una elección presidencial, a efecto de obtener el porcentaje necesario para la conservación del registro.

⁷ En adelante Ley Electoral.

SUP-RAP-204/2018

- Que existe una omisión porque en la norma no se conceptualiza el término de *“votación válida emitida”* para efectos de conservación del registro como partido político.
- Que es inconstitucional dar un trato diferenciado al concepto en cita, para efectos de conservar el registro como partido político y para el cálculo del porcentaje de representación proporcional.
- Que es inconstitucional y violatorio de los derechos de los partidos políticos, la inclusión tácita de los votos de los candidatos independientes en la definición.
- Que no deben computarse los votos de candidatos independientes en el concepto en comento, porque no son entidades de interés público, y no acceden a puestos por el principio de representación proporcional, pues sólo son medios para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.
- Que con la interpretación dada se pretende que las candidaturas independientes impacten en el sistema de partidos para efecto de determinar la desaparición de éstos.
- Que solicita una nueva interpretación del concepto a efecto de que se excluyan los votos emitidos a favor de candidatos independientes, porque cuando esta Sala Superior se pronunció al respecto, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-430/2015, existía una evolución normativa incipiente en torno a las candidaturas independientes.
- Que la determinación de la Sala Superior en ese precedente se basó en dos argumentos insostenibles, consistentes en que:
 - Si no se contabilizaba la votación emitida por la ciudadanía a favor de candidatos independientes, a fin de determinar la *“votación válida emitida”* para la

validación del registro de un partido político nacional, ello se traduciría en dejar sin efectos una votación que legítimamente fue emitida por la vía de sufragio directo. La descalificación del partido se basa en que a su consideración esa votación tendría efectividad para efecto de que el candidato independiente acceda al poder, pero al no tener un registro similar al de los partidos, no debe contarse esa votación para conservar el registro de estos últimos, como sucede al asignar las curules por representación proporcional.

- Que el voto por candidaturas independientes no puede invalidarse para efectos de determinar si un partido alcanzó el tres por ciento de la “*votación válida emitida*”, al ser votos válidos que no se emitieron en favor de candidaturas de partidos, y lo que determina el umbral y la continuidad del registro es la suma de voluntades ciudadanas a través de su voto, y la razonabilidad de tomar en cuenta esos votos es porque constituyen una opción por la cual el electorado se puede pronunciar, esto es, generan una representatividad, respecto a la cual no existe razonabilidad para dejar de considerar la votación.

El partido refiere que es insostenible el argumento porque si la razón para tomar en cuenta esos votos se debe a que son expresión de la voluntad de la ciudadanía en el sentido de no apoyar a determinado partido, resulta ilógico e incongruente que se excluyan los votos que los ciudadanos voluntariamente anularon, teniendo la posibilidad de votar por alguna candidatura partidista.

SUP-RAP-204/2018

- Que debido a esos planteamientos considera que el término de *“votación válida emitida”* que propone, dota de congruencia el sistema mixto de acceso a cargos de elección popular previsto en la Constitución. Señala que, de no admitirse su interpretación, podría darse el caso de que, en las elecciones intermedias, los candidatos independientes reciban el 97.1% de los votos, desapareciendo todos los partidos políticos y con ello el sistema mixto de representación proporcional.
- Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, segundo párrafo, fracciones I y II, así como 116, fracción IV, incisos a) y f) de la Constitución, una de las bases constitucionales más importantes es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos.
- Que la interpretación que propone se deriva de la función de interés público de los partidos políticos, porque no sólo hacen posible el acceso a los cargos públicos, sino también coadyuvan a integrar la representación nacional y la formación del poder público, además de organizar la opinión pública.
- Por tanto, conservar el concepto de *“votación válida emitida”* que ahora se tiene contraria el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos.
- Que el actual concepto de *“votación válida emitida”* únicamente beneficia a los partidos políticos de mayor presencia en el país y perjudica a los minoritarios e incluso a las candidaturas independientes, por lo que va en contra de una de las bases constitucionales más importantes que es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos.
- Que en la tesis LIII/2016, **VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO CONSERVE SU REGISTRO**, está Sala Superior

determinó que la votación de los candidatos independientes debe ser considerada para obtener la “*votación válida emitida*”, sin embargo, refiere que esa tesis fue aprobada de un caso concreto SUP-RAP-430/2015 y con una integración totalmente diferente de la Sala, en una elección intermedia, con un universo menor de votos respecto a la de presidente.

- Que la definición del concepto referido no puede ser aplicada para la elección de Presidente de la República, porque guarda relación directa con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es decir, sólo sirve para la asignación de curules, lo que no debe afectar a la continuidad de los partidos políticos.
- Que debe aplicarse la Ley General de Partidos Políticos en supletoriedad, mediante una interpretación *pro persona*.
- Que ni la Constitución, ni la Ley General de Partidos Políticos definen el término de “*votación válida emitida*” ni para efectos de representación proporcional, ni para conservación del registro de partido político, por lo que solicita se acoja la interpretación que propone, es decir, descontar los votos dados a candidatos independientes para determinar la conservación o no del registro como partido político.
- Que porque la Constitución no define el término “*votación emitida*”.
- Que el párrafo 2 del numeral 15 de la Ley Electoral va más allá del texto constitucional creando una inconsistencia en el sistema electoral, pues lo que en realidad define como votación nacional emitida es el cociente natural a partir del cual se desarrolla la fórmula para la determinación de la asignación de curules de representación proporcional.

SUP-RAP-204/2018

- Que se hace una distinción no prevista por la Constitución entre “*votación nacional emitida*” y “*votación válida emitida*”, para salvaguardar la sub y sobre representación.
- Que hay poca certeza y legalidad de los conceptos ante la variación de definiciones contempladas en los artículos 15, 16, 17, numeral 2, 18, 19, numeral 1 y 21, numeral 1, inciso b) de la Ley Electoral, vulnerándose el principio de supremacía constitucional al incluir conceptos no establecidos en la norma, por lo que solicita que se opte por un solo criterio o se sostenga razonablemente un escrutinio estricto de la distinción de términos relacionados con el término “*votación*”.
- Que debe optarse por un solo criterio o sostener razonablemente el término de “*votación válida emitida*”, porque según el partido el concepto se aplica consistentemente para incluir o excluir la votación de independientes, esto es, se debe usar la misma racionalidad para excluirlos respecto a la subrepresentación como a la sobre representación por cuanto a la asignación de representación proporcional.
- Que no es equitativo, ni conforme a los objetivos constitucionales en materia de pluralidad y representatividad, definir los límites a la subrepresentación con un umbral y a la sobre representación con otro umbral, en todos los casos se debe restar la votación recibida por los candidatos independientes, ello porque únicamente tienen un objetivo constitucional en términos del principio de pluralidad, pero no de representatividad, ya que los candidatos independientes son temporales para una elección, tiene un propósito diverso a los partidos políticos.
- Que en ningún momento el Constituyente buscaba que las candidaturas independientes compitieran por o en contra del

registro de los partidos políticos, sino únicamente ser una opción para que los ciudadanos pudieran acudir a competir en las elecciones, de ahí que incluir su votación contraviene los postulados constitucionales de pluralidad y representación proporcional.

De lo expuesto, se advierte que la pretensión del Partido Encuentro Social es que esta Sala Superior declare la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción I, de la Ley Electoral, toda vez que dentro del concepto de *“votación válida emitida”* contempla que se computen los votos emitidos a favor de candidatos **independientes**, vulnerando el interés público de los partidos políticos.

Ello, porque el precepto sólo se refiere a la elección de diputados federales y, sin embargo, delimita los elementos que deben considerarse para constituir el término mínimo para las tres elecciones federales, Presidencia, Senadurías y Diputaciones.

Además de que en el precepto en comento, respecto del concepto de *“votación válida emitida”* indebidamente se incluyen los votos obtenidos por los candidatos independientes, quienes tienen una naturaleza diversa a la de los partidos políticos, contrario a lo que se regula en el numeral 2 del citado artículo 15 y 21, numeral 1, inciso b), de la Ley Electoral, en donde efectivamente se excluyen a los candidatos independientes para obtener porcentajes para la asignación de Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional.

III. Justificación del estudio constitucional

Son hechos notorios que se invocan de conformidad con lo previsto en el artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios lo siguiente:

1. Que el INE ha realizado los cómputos correspondientes a las elecciones federales realizadas el primero de julio.
2. Que el Partido Encuentro Social ha promovido múltiples juicios de inconformidad argumentado que no alcanzó el umbral previsto a nivel constitucional para la conservación de su registro.
3. Que dicho partido presentó un recurso de apelación ante este órgano jurisdiccional (SUP-RAP-201/2018) mediante el cual controvierte específicamente el oficio UTF/DAF/38850/2018, en el que se informó la designación de Raúl Martínez Delgadillo como interventor, en cumplimiento a lo previsto por los artículos 94 de la Ley General de Partidos Políticos y 382 del Reglamento de Fiscalización del INE, que en esencia, disponen que es causa de pérdida de registro de un partido político, no haber obtenido por lo menos el 3% de la votación válida emitida, en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputaciones, senadurías o presidencia de la República.

Por tanto, esta Sala estima que la norma impugnada considerando el contexto fáctico y normativo apuntado, ha tenido una incidencia así sea indirecta en el ámbito jurídico del recurrente, por lo que resulta viable analizar los planteamientos hechos por el recurrente en su demanda respecto a la solicitud de inaplicación del artículo 15, numeral 1, de la Ley Electoral.⁸

IV. Marco normativo

El partido político actor pretende que determinada porción normativa no sea observada por esta Sala Superior, es decir, que deje de

⁸ Ello se encuentra conforme a la jurisprudencia de esta Sala Superior 1/2009, de rubro **CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO**

producir efectos al caso, concreto dado que rompe con el orden constitucional.

Al respecto cabe referir que, para llegar a la consecuencia mencionada, el juzgador debe partir del principio de presunción de constitucionalidad de la norma. Ello significa que, en un primer momento, toda disposición legal sea considerada acorde al marco constitucional en virtud de que el producto legislado tiene un origen democrático.

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, en el caso, de la Ley Electoral. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues a favor del legislador y de su acto opera una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad⁹.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ en la tesis 1ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad – convencionalidad, debe ser la última consecuencia, porque el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, donde el juez, a partir de un ejercicio

⁹CABRALES LUCIO, José Miguel. El principio de interpretación conforme en la justicia constitucional. Teoría, práctica y propuesta en perspectiva comparada, p. 5.

¹⁰ En adelante la Corte.

hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

En razón de lo anterior, frente al problema constitucional planteado por el instituto político recurrente, el estudio debe de verificar la interpretación posible de la norma en cuestión, a fin de determinar si es conforme al texto constitucional.

En consecuencia, en el análisis para determinar la supuesta inconstitucionalidad del artículo 15, numeral 1, de la Ley Electoral, se debe realizar, primero, a la luz de una interpretación conforme y atendiendo al criterio que sea más favorable a la protección del derecho de asociación política reconocido en los artículos 9º y 35 de la Constitución, acorde al mandato que el artículo 1º constitucional impone a las autoridades judiciales en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente **VARIOS 912/2010**, estableció que en términos del artículo 1º de la Constitución, todos los jueces antes de llegar a la consecuencia jurídica de inaplicar una disposición por estimarse contraria a la Constitución y al orden jurídico internacional vinculante para el Estado Mexicano, deben seguir los siguientes pasos¹¹:

- 1. Interpretación conforme en sentido amplio.** Consistente en que todos los jueces y autoridades, deben interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a favor de las personas;

¹¹ El criterio precisado quedó recogido en la tesis P.LXIX/2011, publicada con el rubro siguiente: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

2. **Interpretación conforme en sentido estricto.** Significa que cuando haya dos o más interpretaciones posibles, se opte por aquélla que sea acorde con los derechos humanos, y
3. **Inaplicación de la ley.** Cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Ahora bien, el marco constitucional y legal, que regula la controversia presentada por el PES, es:

CONSTITUCIÓN

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, **así como a los ciudadanos** que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. **El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.**

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios

partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

Artículo 54...

...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

...

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

...

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

...

LEY ELECTORAL

De la Representación Proporcional para la Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las Fórmulas de Asignación

Artículo 15.

1. Se entiende por **votación total emitida**, la suma de todos los votos depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende **por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.**

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como **votación nacional emitida** la que resulte de deducir de la votación total emitida, 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.

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Artículo 21.

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) ...

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando **como votación nacional emitida** la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por Candidatos Independientes.

Artículo 437. Para determinar la votación nacional emitida que servirá de base para la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, en términos de lo previsto por la Constitución y esta Ley, no serán contabilizados los votos recibidos a favor de Candidatos Independientes.

De los preceptos antes transcritos, se desprende que:

- * Es un derecho de la ciudadanía ser votado para todos los cargos de elección popular.
- * El derecho de solicitar el registro de candidatos corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente.
- * Los partidos políticos son entidades de interés público.
- * El partido nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **“votación válida emitida”** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.
- * La **“votación total emitida”**, es la suma de todos los votos depositados en las urnas.
- * La **“votación válida emitida”**, **para tener derecho a participar en la asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional**, es la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.
- * Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, aquellos partidos que alcancen el 3% de la **“votación válida emitida”**.

* La “**votación nacional emitida**”, para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, es la que resulta de deducir de la “votación total emitida”, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

* Para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, se entenderá como “**votación nacional emitida**”, la que resulte de deducir de la “**votación total emitida**”, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Evidenciado lo anterior, se analiza el caso concreto.

V. Caso concreto

El Partido Encuentro Social pretende que se inaplique al caso concreto el artículo 15, numeral 1, de la Ley Electoral, pues señala que es inconstitucional el concepto de “*votación válida emitida*” sobre la base de que contempla que se computen los votos emitidos a favor de candidatos independientes, vulnerando el interés público de los partidos políticos.

Esta Sala Superior advierte que, como lo aduce el partido promovente, en el artículo 41, base I constitucional, únicamente se establece que, el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. Esto es, no define qué se debe entender o cómo se conforma dicha votación.

No obstante ello, de una verificación a la Ley Electoral y a la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que sólo en la primera de éstas, en el artículo 15, numeral 1, se contemplan los siguientes términos: 1) votación total emitida, entendida como la suma de todos los votos depositados en las urnas; 2) votación válida emitida, en el sentido de que es aquella que resulta de deducir, de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados para efectos de lo previsto en la fracción II del artículo 54 de la Constitución.

Lo anterior, para efectos de determinar qué partidos tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados según el **principio de representación proporcional**.

Dicho concepto fue el considerado por el INE al responder la consulta respecto a qué se entendía por “votación válida emitida” para conservación de registro.

De ahí que el Partido Encuentro Social lo estime inconstitucional por ir en contra del sistema normativo constitucional que regula la subsistencia de los partidos políticos.

Al respecto, esta Sala estima que la norma tildada de inconstitucional es conforme a la Constitución y le da sentido a la intención del Constituyente Permanente cuando introdujo la exigencia a los partidos políticos, de lograr un umbral mínimo de representatividad de la ciudadanía, para efecto de conservar su registro, y a partir de ello tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional, y a recibir prerrogativas.

Esta Sala Superior llega a la conclusión de que esa disposición se encuentra conforme a la regularidad marcada por la norma suprema de acuerdo con los siguientes dos ejes: 1) en razón de la

operatividad del sistema de participación política que permite que compitan tanto candidatos postulados por partidos políticos como candidatos independientes; 2) en tanto que la Corte, y esta Sala Superior ya se han pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 15, numerales 1 y 2 de la Ley Electoral, en el sentido de que incluir la votación de candidatos independientes en la verificación del umbral mínimo que deben cumplir los partidos para conservar su registro, da coherencia al sistema político electoral y al régimen de partidos.

Por otra parte, como se demostrará el partido promovente parte de una premisa incorrecta al querer confrontar conceptos que por sí mismos, tienen finalidades diferentes, sin que de ello se evidencie colisión alguna con disposiciones constitucionales.

En consecuencia, aun cuando en principio, ese concepto se refiera a la posibilidad de asignación de curules por el principio de representación proporcional, esta Sala Superior considera que dicho concepto también es aplicable a fin de verificar, si un partido político cumple el umbral previsto en la Constitución para conservar su registro.

1) Operatividad del sistema mixto de participación política

La manera de integración de la representación política nacional en un Estado se encuentra definida por el sistema electoral establecido en la Constitución. En ésta puede encontrarse alguna de las tres modalidades de los sistemas electorales conocidos: de mayoría - relativa o absoluta -; de representación proporcional; y el que conjuga los anteriores para integrar un sistema electoral mixto.

Dieter Nohlen refiere que *los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.*¹²

El efecto de los sistemas electorales en la integración de la representación y en la formación de la voluntad política, puede observarse en los resultados electorales y en la proporcionalidad en que los electores se ven representados.

En el caso de México, el sistema electoral se encuentra definido por la Constitución y por la Ley Electoral como un **sistema mixto**, en el que se eligen representantes ante los órganos legislativos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales bajo el sistema de listas cerradas, y con predominio del principio de mayoría relativa.

Otro elemento que influye en la integración de la representación es el sistema de partidos, que según señala el autor referido significa *“la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado.”*¹³

En ese sentido, los elementos de los sistemas de partidos son: **a)** el número de partidos, **b)** su tamaño, **c)** la distancia ideológica entre

¹² NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-FCE, México, 1995, págs. 38.

¹³ *Op. Cit.* Pág. 38.

ellos, **d)** sus pautas de interacción, **e)** su relación con la sociedad o con grupos sociales, y **f)** su actitud frente al sistema político¹⁴.

La importancia política de los partidos no deriva necesariamente de su existencia y de su tamaño, sino de la función que tienen en el sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías.

En el caso mexicano, el sistema de partidos se encuentra regulado por la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos, que los definen como entidades de interés público y establecen sus fines, que son los de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan, igualmente establece las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.¹⁵

A los anteriores factores que determinan el sistema de representación política en nuestro país, **se suma como elemento importante la figura del candidato independiente.** Esto agrega otra dimensión al sistema de participación política, al concurrir en las elecciones los partidos políticos y sus candidatos junto con los denominados candidatos independientes.

En México, la garantía de participación en los procesos electorales de candidatos independientes se encuentra establecida en el artículo 35 constitucional, y los requisitos, formas, condiciones y prerrogativas para poder contender en las elecciones, se encuentran

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Artículo 41 constitucional y el diverso 3, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

previstos en la legislación electoral secundaria, esto es, Ley Electoral y las Leyes Electorales locales.

En ese sentido, de la relación existente entre sistemas electorales, por una parte, así como del sistema de partidos y candidatos independientes, por otra deriva la mayor o menor exactitud de la representación.

Ello a partir de que se ha considerado que los partidos políticos representan la opinión de la ciudadanía, esto es, los diputados representan a sus electores, mostrando la pluralidad de preferencias ideológicas de los votantes, lo que incluso hoy se complementa con la participación de los candidatos independientes.

Dichas candidaturas, surgieron mediante reforma del año 2012, como el reconocimiento legal para que los ciudadanos puedan registrarse individualmente como candidatos a ocupar un cargo de elección popular, sin la postulación ni el respaldo de ningún partido político o asociación política, ni de ningún otro organismo de carácter civil o ciudadano.

En consecuencia, representan una opción más, para que la ciudadanía ejerza su derecho a votar por quien le resulte más a fin a sus intereses.

Entonces, los votos emitidos a favor de los candidatos independientes son plenamente válidos, tienen su impacto o trascendencia en las elecciones uninominales, y expresan la voluntad del electorado, por una opción política, pues la ciudadanía vota por candidaturas de partido o independientes cuyos nombres aparecen en la boleta.

A partir de ello, la votación emitida por la ciudadanía a favor de una candidatura independiente tiene como fin principal lograr que un candidato acceda al cargo por el que está participando. Sin embargo, en una segunda aproximación, también cuenta para efecto de medir la representatividad que tienen los actores políticos en la contienda, en sentido negativo, pues evidencian una determinada voluntad de que los partidos políticos no cuenten con el apoyo o respaldo de cierto porcentaje de votantes.

Fue la intención del Constituyente Permanente, a partir de la inclusión de las candidaturas independientes con la reforma al artículo 35 constitucional de 2012, que la ciudadanía cuente con dos alternativas para emitir su voto a efecto de renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, esto es, a partir de las candidaturas que presentan los partidos políticos nacionales, y las que logran los ciudadanos y ciudadanas por la vía independiente.

Por tanto, la inclusión de las candidaturas independientes diversificó las opciones disponibles a los electores en las elecciones, dado que la contienda ya no sólo se da entre los candidatos registrados por los partidos políticos. La votación así emitida, es el universo a partir del cual se puede advertir si la ciudadanía respalda a los partidos, a cuáles y en qué medida respecto de todos los participantes del proceso, a fin de determinar quien cuenta con el respaldo para mantenerse.

En consecuencia, ambos tipos de candidaturas lo que buscan es convencer a la ciudadanía de votar por ellos, a partir de que se sientan representados e identificados, y con ello lograr el cargo por el que están participando.

Adicionalmente a ello, esos votos no sólo reflejan el respaldo del electorado para ganar el cargo por el cual se está participando, sino también sirve para determinar si la ciudadanía está optando por apoyar al sistema de partidos o si prefiere candidatos sin un vínculo de ese tipo, y para el caso de cada partido político, en qué medida es respaldado por ciudadanía, como una opción que debe mantenerse.

Por tanto, resulta válido sostener que los votos debidamente emitidos, incluyendo los relativos a candidatos independientes deben tener un reflejo respecto a la conservación o no de una determinada fuerza política, pues lo que representan es el sentir ciudadano, es decir, si las opciones políticas existentes reflejan y garantizan su ideología, principios e intereses.

De ahí que, la forma en qué y cómo se otorgan los votos tiene un impacto en dos vertientes, en un primer momento, respecto del acceso al cargo público por el cual se contiende, y en un segundo escenario, por cuanto a la subsistencia o no de las fuerzas políticas contendientes.

Siendo así, el concepto de votación válida emitida, previsto en el artículo 15, numeral 1 de la Ley Electoral, es congruente con la exigencia constitucional regulada en el diverso 41, Base I, que tiene como finalidad salvaguardar el mínimo de representatividad.

El Partido Encuentro Social hace valer una serie de agravios respecto a que tomar en cuenta los votos otorgados a los candidatos independientes para verificar la permanencia de los partidos políticos debilita el sistema de éstos.

Con relación a ese planteamiento, esta Sala Superior lo considera **infundado**, ello en atención a que el derecho reconocido constitucional y convencionalmente para la conformación de un partido político es el de asociación y particularmente el de asociación política.¹⁶

Ese derecho permite la conformación de partidos políticos¹⁷, que constituyen agrupaciones de ciudadanos con una ideología política y finalidades comunes, que buscan lograr que su visión de Estado se convierta en realidad por la vía democrática.

Por ende, los partidos políticos son una de las vías para el ejercicio ciudadano de los derechos político-electorales, participan en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Sin que se deje de mencionar que los procesos comiciales no constituyen un ámbito reservado exclusivamente para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, al preverse la posibilidad de candidaturas ciudadanas o independientes, lo que no demerita o resta su calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuvan a integrar la representación nacional y la formación del poder público.

Entonces, el derecho de asociación en materia política posee las siguientes distinciones: 1) es un derecho reconocido a favor de los ciudadanos; 2) da posibilidad de formar partidos políticos o asociaciones políticas libremente sin intervención, para la

¹⁶ Artículo 35, fracción III de la Constitución y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ Jurisprudencia 25/2002, de rubro: **DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.**

consecución de fines comunes; 3) dicha libertad posibilita el pluralismo ideológico y da sustento al Estado constitucional democrático de derecho; y 4) contribuye a la participación democrática de la ciudadanía¹⁸.

Ahora, como cualquier derecho fundamental, el de asociación y, en consecuencia, el de asociación política, no son absolutos. Esto significa que la ley puede prever restricciones válidas al ejercicio de los derechos, en tanto dichas restricciones se encuentren previstas en la norma jurídica y constituyan un fin legítimo para la ejecución del derecho.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es clara al señalar, en el artículo 16, que la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás.¹⁹

Lo anterior significa que las restricciones impuestas a los derechos humanos son necesarias en tanto permiten dar cauce a la interacción con otros derechos de los que son titulares todas las personas, siempre y cuando esos límites sean razonables y justificados.

En el caso, existe una exigencia impuesta por el Constituyente Permanente a los partidos políticos respecto a su permanencia

¹⁸ Vale la pena realizar la acotación respecto de las diferencias entre el derecho de asociación y el de reunión. A diferencia de la libertad de asociación, el derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párrafo. 169. Dicha consideración se encuentra prevista en el expediente SUP-REP-33/2017.

¹⁹ Caso Baena Ricardo y otro Vs. Panamá. Fondo y reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001.

después de cada elección que se celebre, la cual como se ha visto, consiste en obtener el 3% de la “votación válida emitida”.

Dicha exigencia tiene como finalidad medir a partir de un elemento objetivo la representatividad con la que cuenta cada partido político frente a la ciudadanía; en consecuencia, queda a cargo de aquellos efectuar todas las acciones necesarias y conforme al marco de la ley para generar empatía con la ciudadanía a la cual pretenden representar, a efecto de que ésta en cada ejercicio democrático demuestre su respaldo en las urnas por la opción política con la cual se identifique mejor.

En ese sentido, no asiste razón al Partido Encuentro Social cuando afirma que el tomar en cuenta los votos otorgados a favor de candidatos independientes para verificar la permanencia de los partidos políticos debilita el sistema de éstos, pues como se precisó con antelación el derecho de asociación política no es absoluto.

En el caso, el Constituyente Permanente consideró necesario exigir a los partidos políticos que demuestren un mínimo de representación ciudadana a partir de cada elección para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

Lo que a consideración de esta Sala Superior no debilita el sistema de partidos, por el contrario, esa exigencia fortalece el sistema de participación política, ello, a partir de la existencia de dos tipos de candidaturas, es decir, las que presentan los partidos políticos y las ciudadanas o independientes; lo cual amplía el espectro de opciones a favor de la ciudadanía no sólo para el ejercicio del voto activo sino también para el pasivo, y permite que sólo subsistan los que cuenten con respaldo suficiente.

2) Interpretación de la Suprema Corte y de esta Sala Superior

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta para analizar la constitucionalidad del artículo cuestionado, es la ruta interpretativa que ha seguido la Corte en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, y esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-430/2015.

En la referida acción de inconstitucionalidad, el partido político Movimiento Ciudadano argumentó que el artículo 15, numeral 2, de la Ley Electoral era inconstitucional debido a que:

- La voluntad del electorado no podía verse frustrada por la nula contabilidad de su voto, cuando éste era emitido a favor de una candidatura independiente.
- Era arbitraria y perversa la disposición porque estaba orientada para continuar favoreciendo a la sobrerrepresentación (mayor financiamiento público; tiempos en radio y televisión y diputados de representación proporcional) del régimen de partidos, al pretender de un golpe convertir en votos nulos los sufragios de ciudadanos en respaldo de candidatos independientes.
- Vulneraba el principio de autenticidad y efectividad del sufragio, porque su nulificación impedía al Instituto Nacional Electoral cumplir con su obligación de tutelar la autenticidad y valor del voto, observando cuidadosamente cómo, cuándo, dónde y quién emite el voto, sin dejar dudas sobre su naturaleza, forma y ejecución.

SUP-RAP-204/2018

- Se privaba al voto de la efectividad que presupone un origen preciso, su cuantificación exacta y el irrestricto respeto al sentido en el que se emite, así como su contabilidad cabal y asignación clara al destinatario que el elector haya seleccionado, es decir, autenticidad o efectividad del sufragio.
- Se encontraba en total oposición a la contabilidad de todos y cada uno de los votos emitidos en las urnas y la asignación del voto al destinatario que el elector haya seleccionado, lo que devenía en su inconstitucionalidad.²⁰

En dicha acción, la Corte resolvió que carecía de razón el partido político entonces accionante, al pretender que los votos de los candidatos independientes también se tomaran en cuenta para la asignación de diputados y senadores de representación proporcional, ya que ello equivaldría a incorporar a las respectivas fórmulas sufragios cuyos votantes en ningún momento tuvieron el propósito de beneficiar a los partidos políticos, por lo que la exclusión de los votos emitidos para los candidatos independientes, lejos de lesionar los derechos del electorado, proporcionaba coherencia a un sistema de reparto de curules en la que sólo participan partidos políticos.

Así, indicó que, por elemental consistencia, únicamente debían contabilizarse el número de ciudadanos que optaron por los candidatos de los partidos para integrar los correspondientes órganos legislativos.²¹

²⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

²¹ Dicha consideración es retomada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-430/2015.

SUP-RAP-204/2018

En ese contexto, esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-430/2015, determinó que para la verificación de si un partido político nacional alcanzaba el umbral para su permanencia, resultaba razonable que no se excluyera de la votación válida emitida, la otorgada a favor de candidatos independientes, porque no existía una justificación para dejarlo sin efectos, como si sucede respecto a la distribución de escaños por el principio de representación proporcional.

Lo anterior, a partir de que los votos otorgados a los candidatos independientes fueron obtenidos legítimamente, por la vía del sufragio directo.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional adujo en el precedente referido, que aquellos partidos políticos nacionales que no cuenten con la suficiente representatividad no podrían conservar su registro, toda vez que, éste implica que se les otorgue una serie de prerrogativas y derechos, a cargo del Estado.

De tal forma que, el Poder Revisor de la Constitución consideró necesario establecer un requisito a cargo de los partidos políticos que permitieran de manera objetiva verificar que cuentan con representatividad mínima frente a la ciudadanía, a efecto de conservar su registro.

Tales premisas, son acordes al sistema que sigue rigiendo en la Constitución y en la norma secundaria, debido a que a la fecha no ha existido una modificación por parte del Constituyente Permanente que pudiera llevar a este órgano jurisdiccional a apartarse de aquéllas.

No pasa inadvertido que el Partido Encuentro Social, refiere que esa interpretación se efectuó cuando existía una incipiente doctrina con relación a las candidaturas independientes; sin embargo, su planteamiento no logra destruir la premisa de que los votos otorgados a aquellas deben tomarse en cuenta al momento de verificar si un partido político cumple con el umbral mínimo de votación previsto en la Constitución respecto de la totalidad de votación válida.

Al grado de que se ha considerado que los votos otorgados a candidatos independientes, en principio, deben participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, lo que quiere decir que, en la asignación de cargos por la vía plurinomial, no se excluyen, en consecuencia, tienen un impacto en el sistema, que se traduce en el derecho de integrar el cabildo.²²

Conforme a lo expuesto, tanto la Corte como esta Sala Superior a través de los ejercicios de interpretación de la norma tildada de inconstitucional, han dejado claro que los votos de candidatos independientes deben tener un impacto en la permanencia de los partidos políticos, pues no existe justificación razonable para dejarlos sin efectos frente a la verificación de representatividad con la que cuentan aquellos, al ser parte del sistema político, pues estos votos, son el resultado de la identificación que tiene la ciudadanía respecto de las opciones políticas que se le presentaron.²³

²² Véase la Jurisprudencia 4/2016, de rubro: **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

²³ Lo anterior es acorde a la razón esencial de la Tesis LIII/2016, de rubro **VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO CONSERVE SU REGISTRO.**

En consecuencia, sigue siendo vigente la Tesis LIII/2016 de esta Sala Superior y de rubro **VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO CONSERVE SU REGISTRO.**

Por tanto, de acuerdo con las características del sistema de participación política, así como la ruta interpretativa seguida por la Corte y por esta Sala Superior, resulta válido concluir, que el artículo 15, numeral 1, de la Ley Electoral, es conforme y le da sentido a la intención del Constituyente Permanente cuando introdujo la exigencia a los partidos políticos, de lograr un umbral mínimo de representatividad de la ciudadanía, para efecto de conservar su registro, y a partir de ello tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional, y a recibir prerrogativas.

3) Indebida confrontación de conceptos

Adicional a lo expuesto, los demás planteamientos son **infundados** porque parten de confrontar conceptos que a juicio del Partido Encuentro Social son incongruentes entre sí, sin que de ello se evidencie colisión alguna con disposiciones constitucionales.

Así por ejemplo, cuando señala que, el artículo 15, numeral 1 de la Ley Electoral es contrario a lo previsto en el diverso 41 constitucional, pues la definición de “*votación válida emitida*” debe excluir los votos de las candidaturas independientes al ser estas últimas de naturaleza jurídica distinta a la de los partidos políticos y al no acceder a puestos por el principio de representación proporcional, tal como lo excluyen los artículos 15, numeral 2, y 21 numeral 1, inciso b) del señalado ordenamiento.

El Partido Encuentro Social, pretende confrontar conceptos que por sí mismos tienen finalidades distintas, como se explica.

De la normativa en la materia se advierte la existencia de tres conceptos claramente diferenciados respecto de las votaciones emitidas en los procesos electorales, a saber:

- a) La **votación total emitida**
- b) La **votación válida emitida**
- c) La **votación nacional emitida**

Cada tipo de votación tiene un fin distinto y aplica para supuestos que no son iguales. Esto es, la lógica y propósito en cada una de las votaciones es diferente respecto de la otra.

Cuando se habla de votación total emitida, al englobar todos los votos depositados en las urnas en una jornada electoral, tiene como finalidad identificar cuántos votos en su totalidad se recibieron durante una jornada comicial, sin que se realice valoración alguna sobre aquéllos, lo cual permite tener todo el espectro de la ciudadanía que acudió a ejercer su derecho al sufragio activo.

Por su parte, la votación “válida” emitida solo contempla a los votos efectivamente útiles dentro del espectro total de los que fueron recibidos en las urnas. Lo anterior permite en un primer momento, identificar qué candidatos resultaron ganadores por el principio de mayoría relativa. De ahí que a ese universo de votos se excluyan los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, porque éstos no tienen impacto alguno al momento de verificar la obtención de los triunfos.²⁴

²⁴ Un voto será calificado como nulo cuando no sea posible desprender cuál fue la intención del elector; en tanto que, los votos de candidatos no registrados tampoco tienen

Así, la lógica de los sufragios que conforman la votación válida emitida, radica en la valoración de los votos a favor de los candidatos que efectivamente participaron en la contienda electoral, es decir, aquellos postulados por algún partido político, o bien por la vía independiente, sin que se tome en cuenta dentro del universo de la votación, aquellos en donde no sea posible identificar la intención del elector, o bien de quienes finalmente no obtuvieron por parte de la autoridad, su registro para participar en la contienda, pues estos votos no resultan útiles para la verificación de los triunfos electorales.

A partir de lo expuesto, la votación válida emitida tiene un impacto en el sistema de participación política, y en función de ello debe servir como parámetro para medir la representatividad de las opciones políticas existentes.

Asimismo, el cumplimiento de dicho umbral permite tanto la conservación del registro como partido político nacional, como el derecho de acceso a la asignación de curules por representación proporcional, y recibir prerrogativas conforme a la representatividad que cada uno tenga en las urnas.

Por su parte, la **votación nacional emitida**, tiene como propósito incidir en la aplicación de la fórmula de asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Por ello, siendo congruente con ese principio, entre los votos que no deben ser tomados en cuenta, están los emitidos a favor de las

efecto sobre la obtención de un triunfo, porque no participaron formal en la contienda, esto es no obtuvieron la aprobación de la autoridad administrativa electoral para ser parte de las opciones políticas por las cuales se puede votar.

candidaturas independientes, pues quienes participen sin la plataforma de un partido político, no podrían competir por un lugar de asignación a partir del principio de representación proporcional, ya que este a nivel federal, se encuentra diseñado únicamente para los institutos políticos.

De ahí que, ninguna razón justificaría incluir en la fórmula de asignación, los votos que favorecieron finalmente a candidatos que no pueden acceder a ocupar un cargo por la vía de la representación proporcional.

En ese sentido, el partido promovente pretende que se inaplique un artículo por considerarlo inconstitucional, a partir de la confrontación de conceptos que tienen propósitos distintos.

Al respecto, la confrontación que pretende que se analice, no es frente a una norma constitucional, sino en relación con los diversos conceptos de votación que prevé la Ley Electoral, esto es, sugiere un análisis de mera legalidad.

En consecuencia, el partido recurrente parte de una premisa errónea al querer que se deduzcan los votos a favor de las candidaturas independientes para efectos de conservar el registro, tal cual se descuentan para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, es decir, fórmulas de votaciones construidas para fines distintos.

La primera de ellas sí justifica tomar en cuenta los votos a favor de los candidatos independientes, en tanto se trata del conjunto que servirán para la asignación de lugares por el principio de mayoría relativa, debido a que compiten por cargos tanto candidatos postulados por partidos políticos, como aquellos que participan por la vía independiente.

Ello es así, porque los propios candidatos independientes sí tienen oportunidad de acceder a curules en elecciones uninominales, por lo que dichos lugares en el órgano legislativo deben tomar en cuenta la voluntad de la ciudadanía para darle su voto, sea a un candidato independiente o a uno postulado por un partido político, situación que no ocurre con aquellos lugares reservados para la vía de representación proporcional, ya que el sistema previsto en la Constitución no permite a nivel federal, el acceso de candidaturas independientes por ese principio, motivo por el cual resulta razonable que los votos otorgados a favor de los candidatos independientes, no sea tomado en cuenta dentro de la votación nacional emitida, esto es, dentro del universo de votos que será la base para la asignación de curules.

Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen conceptos diferenciados sobre qué debe entenderse por “votación válida emitida” para efectos de conservar el registro como partido político nacional, o para tener derecho a la asignación de diputaciones y senadurías por la vía plurinominal, lo cierto es que no es necesario hacer una conceptualización distinta.

Así, de la interpretación sistemática y funcional de la norma tildada de inconstitucional en comentario, esta Sala Superior considera que el concepto referido tiene una implicación directa en el resultado de las elecciones, por tanto, en el sistema mismo. Por ello, es razonable que se utilice el mismo concepto, a efecto de verificar la permanencia o no de un partido político nacional, pues como se ha venido explicando, esta acotación expresa el sentir de la ciudadanía respecto de las fuerzas políticas contendientes, esto es, partidos políticos y candidatos independientes.

Adicional a lo expuesto, el partido recurrente erróneamente pretende que se utilicen los mismos parámetros para el cálculo de los sufragios emitidos para los dos tipos de votaciones referidos, cuando resulta evidente que cada una de ellas, opera bajo una lógica distinta, esto es: 1) de acuerdo con los sujetos que participan en la elección -candidaturas independientes y candidatos de partidos políticos -; y 2) en relación con el principio mediante el cual accederán al cargo, sea por vía de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, siendo el primero participan ambos tipos de candidaturas, en tanto en el segundo, está reservada para los partidos políticos.

En razón de lo anterior, el partido recurrente de manera incorrecta considera que la misma fórmula de deducción de votos prevista para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, debe ser aplicada a la “votación válida emitida” para efectos de mantener el registro como partido político, cuando ello, de acuerdo con lo expresado previamente, no sería coherente con el diseño de participación política previsto en la norma constitucional, que en principio, los votos válidamente emitidos deben reflejar el sentir ciudadano respecto de las opciones políticas, esto es, si los representa una plataforma de partido político o una candidatura independiente.

Además de lo expuesto, de acuerdo con el diseño constitucional, es razonable que en la asignación de curules por la vía plurinominal sí se excluyan los votos emitidos para candidatos independientes, a partir de que, a nivel federal, esta asignación se reservó a los partidos políticos.

En ese tenor, no es posible extrapolar las reglas de acceso por esa vía a las reglas de cálculo de la votación para efectos de conservación del registro.

Por tanto, se puede afirmar que los votos emitidos a favor de los candidatos independientes son plenamente válidos, y tienen su impacto o trascendencia en las elecciones y, en consecuencia, son útiles para efectos de verificar si un partido político superó el umbral establecido por el Constituyente Permanente para la conservación del registro de un partido político.

En tal sentido, el voto por candidaturas independientes no puede invalidarse para efectos de determinar si un partido político alcanza el umbral del 3%, toda vez que se trata de votos válidos. En esa virtud como se dijo, lo que determina el umbral y la continuidad del registro es la suma de voluntades ciudadanas a través de su voto, en un porcentaje suficiente que soporte la existencia de un partido político.²⁵

Por tales razones, es que se considera que el contraste entre los conceptos de votación previstos en la norma no resulta viable, además de que se evidenció que cada uno, atiende una finalidad distinta.

4) Otros planteamientos

Por otra parte, el partido recurrente argumenta, que si no se descuentan los votos de los candidatos independientes del universo con base en el cual se verifica si los partidos políticos cumplen con el umbral previsto en la Constitución para conservar el registro, podría darse el caso de que, en las elecciones intermedias, los

²⁵ Véase dicha consideración en el expediente SUP-RAP-430/2015.

candidatos independientes reciban el 97.1% de los votos, generando la desaparición de todos los partidos existentes y con ello el sistema electoral mixto.

Los planteamientos del Partido Encuentro Social parten de una premisa especulativa.

Además, contrario a lo que refiere el Partido Encuentro Social por cuanto a que no fue intención del Constituyente Permanente que las candidaturas independientes compitieran con los partidos políticos por la conservación del registro, sino que únicamente son una vía de acceso a la competencia por los cargos públicos de elección popular, lo cierto es, que su introducción en el sistema tiene un impacto sobre la representatividad que la ciudadanía reconoce al acudir en cada ejercicio a emitir su voto.

Por tanto, la competencia entre ambas vías de acceso a cargos de elección popular sí se previó por el Constituyente, incluso a partir de los resultados obtenidos en cada contienda, reguló una restricción para que los partidos políticos que no logren obtener un mínimo de respaldo ciudadano salgan del sistema.

En consecuencia, la votación que reciban las candidaturas independientes debe ser contemplada en el ejercicio de verificación de representatividad con la que cuentan los partidos políticos.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

SUP-RAP-204/2018

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO