

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-577/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:** SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIADO:** GEORGINA RÍOS GONZÁLEZ, BERENICE GARCÍA HUANTE, BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ Y MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

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

La Sala Superior dicta **SENTENCIA** en el recurso de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **MODIFICAR** la diversa resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León,<sup>1</sup> en el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-167/2015 y su acumulado; **REVOCAR LA INAPLICACIÓN** al caso concreto los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y, **CONFIRMAR** la asignación de regidurías por el principio de

---

<sup>1</sup> En adelante, Sala Monterrey o Sala Regional Monterrey.

representación proporcional correspondiente al Ayuntamiento de Santiago, Nuevo León, realizada por la Sala Regional Monterrey, con base en los siguientes antecedentes y consideraciones.

### **I. ANTECEDENTES**




**I. Antecedentes.** De la narración de hechos expuestos en el escrito recursal, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Jornada electoral.** El siete de junio del presente año se llevó a cabo la jornada electoral para renovar a los integrantes del Ayuntamiento de Santiago, Nuevo León.

**b) 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 la Coalición Alianza por tu Seguridad, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Demócrata.

**c) 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 un lugar al Partido Acción Nacional, un lugar a la Coalición Paz y Bienestar, integrada por los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática, así como un lugar a Movimiento

Ciudadano, por lo que la asignación quedó de la siguiente manera:

Planilla	Cargo	Candidato
	Regidor propietario	Azael Zambrano Valdés
	Regidor suplente	Diego Edrey Alanis Alanis
	Regidora propietaria	Leticia García Rincón
	Regidora suplente	Susana Rodriguez Leal
	Regidora propietaria	Georgina Vallarta Treviño
	Regidora suplente	Sonia Saldivar Chavez

**d) Juicios de inconformidad locales.** Inconformes con la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional, los días quince y dieciséis de junio de dos mil quince, el Partido Acción Nacional y los integrantes de la planilla de candidaturas independientes promovieron, respectivamente, sendos juicios de inconformidad.

El nueve de julio siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León emitió resolución en el sentido de modificar los resultados consignados en el acta de cómputo municipal, así como confirmar la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría correspondientes.

**e) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y acto impugnado.** Inconformes con la resolución referida, el Partido Acción Nacional y los integrantes de la planilla de candidaturas independientes

promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La Sala Regional Monterrey dictó sentencia en tales juicios el veinte de agosto siguiente, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

**“RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumulan** el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con la clave SM-JDC-543/2015 al juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-167/2015, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, por lo que se deberá **glosar copia certificada** de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del juicio acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la sentencia reclamada en cuanto a la parte impugnada por el Partido Acción Nacional.

**TERCERO.** 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 **7** de esta sentencia.

**CUARTO.** Se **revoca** la sentencia impugnada en lo relativo a la exclusión de las candidaturas independientes de participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

**QUINTO.** Se **modifica** la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional realizada por la Comisión Municipal Electoral de Santiago, Nuevo León, para quedar en los términos precisado en el apartado **7** de esta ejecutoria.

**SEXTO.** Se **ordena** a la Comisión Municipal Electoral de Santiago, Nuevo León, que lleve a cabo las medidas necesarias para cumplir lo ordenado en esta sentencia.

**SÉPTIMO.** 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.

Como consecuencia de lo anterior, la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional quedó en los siguientes términos:

Planilla	Posición en la planilla	Candidato	Genero
	1º Regidor propietario	Azael Zambrano Valdés	Hombre
	1º Regidor suplente	Diego Edrey Alanis Alanis	hombre
	2º Regidora propietaria	Leticia García Rincón	Mujer
	2º Regidora suplente	Susana Rodriguez Leal	Mujer
Alfonso Jimenez Candidato Independiente	1º Regidora propietaria	María del Roble Peña de León	Mujer
	1º Regidora suplente	Adriana Aguirre Torres	Mujer

**II. Recurso de Reconsideración.** El veinticuatro de agosto de dos mil quince, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de reconsideración en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en los juicios SM-JRC-167/2015 y acumulados.

**III. Recepción y turno.** El veinticinco de agosto siguiente, se recibió en la oficialía de partes de la Sala Superior el cuaderno de antecedentes formado con motivo de la demanda precisada en el antecedente previo, por lo que, en esa fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REC-577/2015** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para

los efectos establecidos en el artículo 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente precisado; admitió a trámite el escrito recursal y, al advertir que no faltaba alguna cuestión pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

## **II. CONSIDERACIONES**

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

**2. Requisitos generales y presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración.**

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

**a) Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del partido político recurrente, así como la firma de quien promueve en su representación; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos jurídicos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal, toda vez que la sentencia impugnada se dictó el veinte de agosto del año en curso y se notificó al recurrente el veintiuno siguiente, como se advierte de las constancias de notificación que obran en autos. El plazo para combatir la sentencia impugnada corrió del veintidós al veinticuatro de agosto, por lo que si el escrito recursal se interpuso el último día mencionado, resulta inconcuso que dicha presentación se realizó dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

**c) Legitimación y personería.** Están colmados estos requisitos de acuerdo con lo previsto en el artículo 65, apartado 1, inciso a), de la ley adjetiva en cita, pues se advierte que el recurso de reconsideración fue suscrito por Gilberto de Jesús Gómez

Reyes, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional ante la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, por lo que se advierte que es la misma persona que representó al Partido recurrente en el juicio de revisión constitucional electoral al que recayó la sentencia ahora combatida.

**d) Interés jurídico.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, toda vez que controvierte una sentencia que resulta contraria a sus intereses, pues la pretensión del instituto político recurrente consiste en que se revoque la sentencia impugnada, para el efecto de que se respete lo dispuesto en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en este sentido, se otorgue pleno vigor a los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, los cuales prohíben el acceso a los candidatos independientes a cargos de elección popular mediante el principio de representación proporcional.

**e) Definitividad.** En el caso se satisface el presente requisito, toda vez que se controvierte una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

**2.2. Presupuesto específico de procedibilidad.** En la especie se surte el requisito de procedencia conforme a lo dispuesto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema



de Medios de Impugnación en Materia Electoral que establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas en los medios de impugnación que sean del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución General de la República.

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

Así, entre otros casos, el recurso de reconsideración se ha considerado procedente en los casos en que la Sala Regional inaplique expresa o implícitamente leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución, de conformidad con la jurisprudencia 32/2009, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.**

Lo anterior, en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de normas y

su consecuente inaplicación, pero de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso, esta Sala Superior advierte que la Sala Regional responsable inaplicó en el caso concreto los artículos 190, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral de Nuevo León, en relación con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Santiago, Nuevo León, razón por la cual se justifica la procedencia del recurso de reconsideración.

Al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación adjetiva electoral federal, se realiza el estudio de fondo de la cuestión planteada.

### **3. Estudio de fondo.**

#### **3.1. Síntesis de agravios.**

En esencia, el partido político recurrente hace valer los siguientes motivos de inconformidad.

**3.1.1. Indebida inaplicación de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y el derecho de las candidatas y los candidatos independientes de acceder a regidurías de representación proporcional.**

El partido político recurrente sostiene que la Sala Regional Monterrey realizó un indebido control de convencionalidad *ex officio*, al inaplicar de oficio las disposiciones normativas 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

En su concepto, contrariamente a lo que sostuvo la Sala Regional Monterrey, aun cuando existe el derecho de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, no existe el derecho para las candidatas y los candidatos independientes para acceder a los cargos de elección popular mediante el principio de representación proporcional, porque el sistema mediante el cual se accede a los cargos públicos se configura en función de la libertad de cada legislatura, de conformidad con lo previsto en el artículo 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de Nuevo León, el legislador local determinó que las candidatas y los candidatos independientes exclusivamente podrían participar en elecciones de mayoría relativa, siendo competencia exclusiva del legislador local configurar el sistema electoral de la entidad. Con el ejercicio de inaplicación realizado, se modifica y desnaturaliza el sistema establecido al incluir en la repartición de regidurías de representación proporcional a los candidatos independientes.

Al inaplicar diversas porciones normativas de la ley electoral, la Sala Regional responsable omitió seguir los pasos diseñados al efecto por la Suprema Corte de justicia de la Nación, porque

antes de ello debió realizar un contraste previo de constitucionalidad y convencionalidad, al no hacerlo así violentó el principio de legalidad y de presunción de constitucionalidad de las normas.

De igual forma establece que la Sala Regional responsable pretende derivar un derecho político fundamental de la Constitución o Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, con lo cual se transgrede abiertamente el principio de reserva constitucional que contempla los requisitos, condiciones y términos debe contener la legislación para las candidaturas independientes.

**3.1.2. Aplicación de la regla de alternancia en la asignación de regidurías de representación proporcional.**

El recurrente sostiene que la sentencia combatida es incongruente, en tanto que en el diverso juicio ciudadano SM-JDC-19/2015 y acumulados la Sala Regional Monterrey sostuvo que para dar vigencia y operatividad a la paridad de género es necesario aplicar la regla de alternancia para garantizar que la participación de mujeres y hombres se realizara en un plano de igualdad.

En virtud de ello, en dicho juicio, la Sala Regional Monterrey confirmó el contenido del artículo 19 del acuerdo CEE/CG/29/2014 relativo a las reglas para la integración de los ayuntamientos, con lo cual se dio una especial importancia al criterio de alternancia para organizar las listas de candidaturas

de integrantes de los ayuntamientos y para la integración de los mismos.

Para el recurrente, en la sentencia combatida, la Sala Regional cambia de criterio, porque precisó que las reglas de alternancia 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.

### **3.2. Pretensión, causa de pedir y litis.**

La pretensión del Partido Acción Nacional consiste en que se revoque la sentencia impugnada, para efectos de considerar que la planilla de candidatos independientes, encabezada por Alfonso Jimenez Pérez, no tiene derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.

La causa de pedir radica en que, desde su perspectiva, la Sala Regional responsable indebidamente inaplicó los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral de Nuevo León, que expresamente prohíben a las candidatas y candidatos independientes acceder a los cargos de elección popular mediante la vía de representación proporcional, violentando con ello la libertad configurativa de las legislaturas locales, prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como si la sentencia resulta incongruente respecto a las reglas relativas a la paridad de género.

Por lo tanto, la *litis* en el presente recurso de reconsideración consiste en determinar si, como sostiene el instituto político, en la sentencia impugnada se vulneró lo previsto en la Constitución General o si, por el contrario, dicha determinación se encuentra ajustada a Derecho.

### **3.3. Metodología de estudio de los agravios**

Los agravios se analizarán en el orden propuesto por el recurrente en su recurso y en esta sentencia, sin que ello cause afectación jurídica al partido político recurrente, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados<sup>2</sup>.

### **3.4. Consideraciones de la Sala Superior.**

#### **3.4.1. Indebido control de convencionalidad *ex officio* e inaplicación de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.**

Esta Sala Superior estima que los agravios bajo análisis son **inoperantes** porque, si bien se estima que fue incorrecta la determinación de la Sala Regional responsable de decretar la inaplicación de los citados preceptos normativos -por lo que se debe dejar sin efectos tal inaplicación-, ello no es suficiente para que el Partido Acción Nacional alcance su pretensión, esto es,

---

<sup>2</sup> Véase la jurisprudencia de esta Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6, así como en la página de internet [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

que se deje sin efectos la asignación de una regiduría de representación proporcional a la planilla de candidaturas independientes, ya que esta Sala Superior considera que **las candidatas y los candidatos independientes sí tienen derecho a acceder a regidurías por el principio de representación proporcional**, como concluyó la Sala Regional Monterrey en la sentencia combatida.

Para atender el planteamiento del Partido Acción Nacional resulta necesario partir de las consideraciones de la resolución reclamada.

La Sala Regional responsable estableció que no les asistía la razón a los candidatos independientes, actores en el juicio ciudadano SM-JDC-543/2015, acumulado al juicio de revisión constitucional electoral cuya sentencia se impugna en este recurso de reconsideración, cuando afirmaban que no existe restricción alguna en la legislación secundaria relativa al acceso de los candidatos independientes a regidurías de representación proporcional, dado que dicha restricción se advertía en el texto de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local, en los que se preveía 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, la Sala Regional Monterrey consideró que le asistía la razón a los ciudadanos entonces actores, en cuanto a sus argumentos en el sentido de 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.**

Para motivar dicha determinación, la Sala Regional Monterrey señaló que coincidía con la afirmación que realizó el Tribunal Electoral de Nuevo León en la resolución primigeniamente impugnada, en el sentido de que las entidades federativas cuentan con una amplia libertad de configuración normativa en la aplicación del principio de representación proporcional en su sistema político-electoral.

Para sustentar su razonamiento, la Sala Regional advirtió que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Senadores (artículos 52, 54 y 56, de la Constitución Federal), 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 (artículos 115, fracción VII y 116, fracción II, de la Constitución General de la República).

Refirió que en los preceptos normativos citados no se contemplan reglas específicas para que las legislaturas locales regulen el principio de representación proporcional -salvo la regla prevista en torno a los límites a la sobre y sub-representación en la integración de los congresos estatales-. De ahí, concluyó que las entidades federativas cuentan con amplia libertad configurativa en la materia.

No obstante, la Sala Regional señaló que ello no implica que las normas y reglas a través de las cuales se instrumente el principio de representación proporcional puedan 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 este sentido, la Sala Regional responsable sostuvo que, aunque los órganos legislativos cuentan con una legitimidad democrática -derivada de la elección popular de sus miembros- que da sustento al marco de apreciación del que disponen para el desarrollo de sus funciones, su actuación encuentra límites en los distintos principios y reglas emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Regional responsable señaló que, de conformidad con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución, la validez de toda producción normativa depende de que encuentre sustento en la Constitución Federal y de que se ajuste a lo dispuesto en ella.

Enseguida, la Sala Regional Monterrey señaló la validez del sistema de representación proporcional se puede estudiar 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 votado.

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

Asimismo, la Sala Regional responsable señaló que la propia Suprema Corte ha sostenido que, al establecer las barreras legales para la asignación de cargos mediante ese sistema, "*debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que*

*organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política".*

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

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

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

Así, al señalar la finalidad del principio de representación proporcional, la Sala Regional indicó que un sistema electoral basado en el principio de representación proporcional tiende a la protección de dos valores esenciales: la proporcionalidad y el pluralismo político.

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

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

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

Al respecto, la Sala Regional destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de

representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

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

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

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

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

De tal forma, la Sala responsable consideró que el mecanismo de representación proporcional se adoptó en México dentro de un contexto normativo caracterizado por un sistema de partidos políticos, que tenían la facultad exclusiva para postular candidaturas a cargos de elección popular y que, por esa razón, se ha sostenido que una de las finalidades de ese principio es

posibilitar que los partidos políticos minoritarios tengan representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron.

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

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

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

Al respecto, sostuvo que mediante la reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se reconoció en la fracción II del artículo 35 constitucional que el derecho a ser votado puede ejercerse de manera independiente, es decir, sin ser postulado por un partido político.

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

un déficit de representatividad por parte de los partidos políticos.

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

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

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

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

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

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

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

**g)** Establecer una democracia verdaderamente representativa y funcional.

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

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

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



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

Enseguida, **la Sala Regional concluyó que los candidatos independientes tienen derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad respecto de los candidatos postulados por partidos políticos.**

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

Asimismo, señaló que en la fracción II del artículo 35 constitucional se prevé el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, el cual "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello".

Por otra parte, indicó que en el artículo 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se reconoce este derecho, donde se añade que el voto debe ser "igual", y en el inciso c) del mismo numeral se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de

su país", el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación.

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

Señaló que en relación con el valor igualitario del voto, la Suprema Corte se pronunció en torno a la invalidez de los modelos que consideraban ineficaces para efectos de la asignación por representación proporcional los votos para partidos coaligados o en candidatura común cuando se hubiese cruzado en la boleta más de un emblema. Entre otras consideraciones, el Máximo Tribunal resolvió que la medida limita el efecto total del voto de la ciudadanía, pues al contarse únicamente para la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, excluyendo la vía de representación proporcional, se violenta el principio constitucional de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria, ya sea en su forma activa o pasiva.

Por otra parte, en la resolución combatida la Sala Regional **concluyó que los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral Local 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 igualdad;

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

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

Una vez sentado lo anterior, esta Sala Superior **procede al análisis de los planteamientos del Partido Acción Nacional.**

Contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, esta Sala Superior estima que a las consideraciones de la Sala Regional responsable no tuvieron como efecto invalidar o destituir la libertad de configuración normativa del legislador de Nuevo León.

Ello, pues, para atender los planteamientos que las candidatas y candidatos independientes formularon en los juicios a los cuales recayó la sentencia combatida, la Sala Regional examinó la validez [razonabilidad] de las normas que establecen el acceso a los cargos de representación proporcional en la entidad federativa, por lo cual realizó el análisis de la regularidad constitucional y convencional de tales normas y, a partir de ese estudio, concluyó que los candidatos independientes sí tienen derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

Asimismo, este órgano jurisdiccional considera que no asiste la razón al partido político recurrente en el agravio relativo a que la Sala Regional responsable pretendió derivar un derecho político fundamental de la Constitución o Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, con lo cual se transgredió abiertamente el principio de reserva constitucional, el cual establece los requisitos, condiciones y términos contenidos en la legislación para regular las candidaturas independientes.

Lo anterior, porque el derecho a ser electo a través de una candidatura independiente sí se encuentra previsto en las disposiciones correspondientes.

En efecto, en términos de lo establecido en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es derecho de todo ciudadano mexicano el acceder al poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En el citado precepto constitucional se prevé que 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.

En el caso, la Sala Regional Monterrey abordó el estudio de los agravios de las y los candidatos independientes, enjuiciantes en la instancia primigenia, tomando como punto de partida: *i)* que no advertía incompatibilidad entre la figura de las candidaturas independientes y el mecanismo de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el Estado de Nuevo León y, *ii)* que la posibilidad de acceder 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 independientes.

En consecuencia, la Sala Regional Monterrey consideró 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.

Sobre el particular, esta Sala Superior considera, como hizo la Sala Regional, que desde un punto de vista formal, las candidaturas independientes están en aptitud de satisfacer la totalidad de requisitos previstos en la normativa electoral local.

Al respecto, cabe destacar que el sistema de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el Estado de 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, esto es, a diferencia de otras entidades federativas, no se prevé la postulación de una lista específica para efectos de la asignación de representación proporcional.

De tal suerte que, en forma alguna puede advertirse la existencia de razones que justifiquen un trato diferenciado en el caso concreto, toda vez que, tanto las planillas registradas por los partidos políticos, como aquellas integradas por candidatos independientes, deben recibir el mismo trato.

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. 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 proporcional.

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 ha sido calificado como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012, debido a que excede el ámbito municipal en el que se emite la votación a considerar.

De tal forma, esta Sala Superior sostiene, así como lo hizo la Sala Regional Monterrey, que 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.

Asimismo, como lo razonó la Sala Regional responsable, esta Sala Superior considera necesario destacar que en la Ley electoral local se prevé, en el 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 ordenamiento.

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. Al respecto, la Sala Regional Monterrey indicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un amplio sector de la doctrina han sostenido que ello tiene como finalidad que su participación en la elección sea en condiciones de equidad frente al resto de candidatos de los partidos políticos y que, de cierta forma, se garantice un mínimo de competitividad en la contienda, que justifique el otorgamiento de los recursos públicos y prerrogativas necesarias para el desarrollo de la campaña.

Ahora bien, 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.



Además, 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.

En este orden de ideas, los candidatos independientes difunden su programa de trabajo, así como los candidatos postulados por los partidos políticos difunden su plataforma electoral, lo cual, en ambos casos se traduce en su oferta política.

Como puede advertirse de lo anteriormente señalado, es claro que en todo momento, las planillas de candidatos independientes y las registradas por los partidos políticos, reciben el mismo trato y gozan de los mismos derechos, de tal suerte que no queda justificado el que reciban un trato diferenciado al momento de realizar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

De todo lo anterior, se puede concluir válidamente que las candidaturas independientes y las candidaturas partidistas compiten en las mismas circunstancias en la contienda jornada

electoral; que ambas forman parte de la oferta política que tiene el electorado para ejercer su derecho a votar, y que ambas formas de participación pueden alcanzar cierto grado de representatividad, por lo que no existe justificación alguna para que no se considere a las candidaturas independientes para efectos de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

De tal forma, contrariamente a lo planteado por el recurrente, en forma alguna la Sala Regional responsable desatendió el principio de reserva de ley, el cual indica que el legislador se encuentra facultado para establecer límites o restricciones a los derechos políticos, sino que realizó las consideraciones necesarias para justificar que a la planilla de candidatos independientes sí le corresponden regidurías por el principio de representación proporcional, determinación que esta Sala Superior estima ajustada a derecho.

No obstante lo antes expuesto, esta Sala Superior advierte que la Sala Regional Monterrey determinó la inaplicación de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al estimar que lo dispuesto en tales preceptos, en forma conjunta, constituye una limitación a las candidaturas independientes, para acceder a las regidurías por el principio de representación proporcional.

Contrariamente a lo expuesto en la sentencia combatida, esta Sala Superior estima que **no era necesario decretar la inaplicación de tales preceptos normativos.**

En el caso, no existe una prohibición expresa para que los candidatos independientes accedan a regidurías de representación proporcional.

En efecto, los referidos preceptos establecen lo siguiente:

**"Artículo 191.-** Los ciudadanos que cumplan los requisitos que establecen 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.

Para obtener su registro, quienes sean dirigentes de algún partido político, nacional o local, deberán separarse definitivamente de su cargo al menos un año antes de la fecha prevista en la presente Ley para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate. Los militantes de los partidos políticos, nacionales o locales, deberán renunciar a su militancia al menos treinta días antes del inicio de las precampañas, según la elección de que se trate.

**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:

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 o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes.

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; [...]

**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.*

De lo anterior se desprende que en los artículos 270 a 273 de la propia Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se precisa que la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional se realiza a partir de la misma lista o planilla de candidatos que se registró y contendió por el principio de mayoría relativa, y con la votación que se utilizó para efectos de la referida elección.

En este sentido, una **interpretación conforme** de los referidos preceptos, en relación con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se precisa que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, permite arribar a la convicción de que, tratándose de los candidatos a regidores por el principio de representación proporcional, toda vez que los mismos derivan, como ha quedado precisado, de las candidaturas

por el principio de mayoría relativa, no cabe hacer distinción alguna para efectos de la asignación.

En este orden de ideas, y dado que en los referidos artículos se define a la "votación válida emitida", que es la que se utiliza para dicha asignación, como aquella 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", lo congruente es el que la votación obtenida por la planilla de candidatos independientes sí sea considerada para efectos de determinar la votación válida emitida, pues de no considerarla, se provocaría una distorsión en la fórmula de asignación de regidurías de representación proporcional.

Asimismo, atendiendo a una interpretación sistemática de los artículos en cita, en aquellas porciones normativas en donde se indica que la asignación de regidurías se hará a los partidos políticos, este último término deberá entenderse en un sentido amplio e incluir a las planillas de candidatos independientes, como una fuerza política más con pleno derecho a dicha asignación.

En este sentido, como se puede observar, la interpretación más benéfica de los supuestos normativos previstos en los preceptos bajo análisis, permite concluir que el derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, corresponde tanto a las planillas de candidatos independientes, como a las de los partidos políticos. De ahí que se arribe a la convicción de que resultaba innecesario determinar su inaplicación.

En razón de lo anterior, se debe revocar la inaplicación que de tales artículos realizó la Sala Regional Monterrey. Sin embargo, queda subsistente el reconocimiento del derecho de los candidatos independientes a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, pues es posible derivarlo de una interpretación sistemática y conforme de los artículos en cita.

En este sentido, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, no se trata de derivar un derecho político fundamental de la Constitución o Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, ni se transgrede el principio de reserva constitucional que contempla los requisitos, condiciones y términos debe contener la legislación para las candidaturas independientes, pues resulta claro que la Sala Regional responsable aplicó válidamente lo dispuesto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que la restricción en estudio vulnera el carácter igualitario del voto previsto en la fracción I del artículo 35 de la 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.

Ahora bien, es importante destacar que tal y como lo refirió la Sala Regional Monterrey, esta interpretación no es contraria a los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, relativas a la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, ni tampoco al diverso

recaído a las acciones de inconstitucionalidad 58/2012, 59/2012 y 60/2012, en las cuales se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, en atención a las consideraciones siguientes.

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

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

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

Contrario a ello, en el presente caso, el estudio se hace a partir del derecho a ser votado, en la vertiente de acceso al cargo, contenido en el artículo 35 constitucional, y la razonabilidad de la restricción al mismo, se analiza respecto al derecho a la igualdad establecido en el artículo 1º.

Asimismo, es importante destacar la existencia de una diferencia sustancial entre las legislaciones analizadas en las acciones de inconstitucionalidad referidas, con la que en el presente caso se estudia: en ellas –Quintana Roo y Zacatecas–, existía una prohibición expresa de que los candidatos independientes accedieran a regidurías de representación proporcional, mientras que en el caso que nos ocupa no la hay.

Finalmente, cabe destacar que ninguno de los criterios establecidos son vinculantes para esta Sala Superior. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 67/2012, las razones contenidas en el considerando noveno que analizó la constitucionalidad de la restricción contenida en la Ley Electoral de Quintana Roo para que los candidatos independientes accedieran a regidurías de representación proporcional, fueron aprobadas por mayoría de seis votos.

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



**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**, carecen de efectos vinculatorios para este órgano jurisdiccional.

En el mismo sentido, el criterio planteado a través de la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, fue desestimado en cuanto a la impugnación de las normas relativas a candidaturas independientes, con el voto en contra de seis de los once ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

#### **Juicio de igualdad**

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

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

–trato paritario– y en otras, como una necesidad de adecuar la acción a las diferencias existentes en la realidad, es decir, tratar como igual lo igual y lo diferente como diferente –trato igual–.<sup>3</sup>

Por ello, la doctrina ha distinguido cuatro situaciones o mandatos correlativos al principio de igualdad: *i)* uno de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas –trato igual a iguales–; *ii)* uno de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común –trato desigual a desiguales–; *iii)* uno de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–; y *iv)* uno de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud–<sup>4</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Sobre el particular, véase: "La Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción". Rubio Llorente, Francisco, *La Forma del Poder, Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 3ª edición, volumen III, pp. 1147-1199

<sup>4</sup> Al respecto, véase: Bernal Pulido, Carlos, "El derecho de los derechos", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 257.

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

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

En este sentido, cuando se alegan violaciones al principio de igualdad, en virtud de la existencia de diferenciaciones arbitrarias, es necesario realizar lo que se ha acuñado en la doctrina y en la jurisprudencia de diversas cortes y tribunales constitucionales, –como el estadounidense, el español o el europeo–, <sup>5</sup> como un juicio de igualdad.

---

<sup>5</sup>El primer intento de establecer unos parámetros de constitucionalidad de la diferencia de trato provino de la Corte Suprema de EE.UU. Es la teoría de la clasificación razonable, que intenta resolver la confrontación entre el principio constitucional de igualdad y la potestad del legislador de diferenciar. Según esta doctrina jurisprudencial, el principio de igualdad no obliga necesariamente a las leyes a tratar de forma idéntica a todos los ciudadanos. Lo que hace es obligar al legislador a realizar una clasificación razonable, es decir, a que la diferencia en el trato que recoge la ley responda a unos parámetros de

En la jurisprudencia mexicana, las conculcaciones al principio de igualdad suelen analizarse, básicamente, a la luz de un test de razonabilidad,<sup>6</sup> el cual se centra fundamentalmente en determinar si la diferencia de trato está justificada en parámetros que puedan calificarse como objetivos y racionales. Sin embargo, el juicio de igualdad referido con anterioridad, supone establecer, no sólo si la distinción resulta racional, sino además, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto<sup>7</sup>.

---

razonabilidad y proporcionalidad. [...] En Europa la determinación de la constitucionalidad de la diferenciación se deduce de la existencia de una justificación objetiva y razonable de la misma; objetividad y razonabilidad que se determinan básicamente en función de los parámetros "finalidad constitucionalmente aceptada de la distinción" y "proporcionalidad". Como señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: "la igualdad de trato queda violada cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable. La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada, en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima; el artículo 14 (que consagra el principio de igualdad) se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida" (STEDH de 23 de julio de 1968 –caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica–. Doctrina reiterada en STEDH de 13 de junio de 1979 –caso Marchx–; STEDH de 28 de diciembre de 1984 –caso Rasmussen–; y STEDH de 21 de febrero de 1986 –caso James–). Lo anterior en: Giménez Glück, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp. 33-45.

<sup>6</sup> Confróntense las jurisprudencias 1a./J. 55/2006, 2a./J. 42/2010 y P./J. 28/2011 cuyos rubros y datos de localización son los siguientes: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL", 9ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2006; tomo XXIV; p. 75; "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA", 9ª época; 2ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; abril de 2010; tomo XXXI; p. 427; y "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN", 9ª época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; agosto de 2011; tomo XXXIV; p. 5.

<sup>7</sup> "Dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, el juicio de igualdad descrito constituye el test ordinario de diferenciación. Básicamente se trata de determinar: a) que la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable, entendiendo como razonable aquella finalidad que corresponde a un objetivo constitucionalmente admisible; y b) que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia jurídica de la diferencia de trato sea proporcional". Ídem, p. 38.

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

### **Caso concreto**

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

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

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

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las legislaturas estatales tienen libertad para definir, dentro de los márgenes que establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reglamentación del principio de representación proporcional. Sin embargo, también ha dejado en claro que esa libertad no se puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.<sup>8</sup>

Asimismo, en concepto del máximo órgano constitucional, la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. Ello, porque el principio de igualdad y no

---

<sup>8</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J: 67/2011 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, p. 304.

discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho puede ser susceptible de constituir una violación al citado derecho.<sup>9</sup>

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

Consecuentemente, bastará que la diferencia en el trato legal responda a una finalidad u objeto legítimo para la conformación del ayuntamiento –que la finalidad sea razonable–, que no resulte contraria a las disposiciones de orden público, y que el trato distinto sea adecuado para la consecución del objeto pretendido –propia la proporcionalidad–.

Una finalidad legítima o razonable es aquella que responde a un objetivo constitucionalmente admisible<sup>10</sup>. Así, en el caso particular, esta Sala Superior no advierte que la diferencia de trato para las planillas de candidatos independientes en el acceso a las regidurías de representación proporcional

---

<sup>9</sup> Sobre el particular, tómesese en cuenta la *ratio decidendi* del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 45/2015 de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Primera Sala, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, p. 533.

<sup>10</sup> Al respecto, Giménez Glück indica: "El juicio de igualdad tal y como se ha descrito constituye el test ordinario de diferenciación. Básicamente se trata de determinar: a) que la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable, entendiendo como razonable aquella finalidad que responde a un objetivo constitucionalmente admisible; y b) que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia jurídica de la diferencia de trato sea proporcional". Vid. *Supra*. Nota 3, p. 38.

responda a una finalidad legítima o razonable, según se explica a continuación.

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

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

En consecuencia, mediante posterior reforma de veintisiete de diciembre de dos mil trece, la Constitución Federal sufrió una nueva reforma, esta vez en su artículo 116, a efecto de establecer que la obligación de las constituciones y leyes de los estados de fijar bases y requisitos para los ciudadanos que solicitaran su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular.

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



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

- (i) por una parte, se estaría vulnerando su derecho a ser votadas;
- (ii) por la otra, se estaría afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y
- (iii) finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que terminaría por hacerse nugatorio. Efectivamente, si se restringen los efectos del voto por las planillas de candidatos independientes a miembros de los ayuntamientos, al grado de no permitirles participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, sin existir una verdadera justificación para ello, se provoca que el valor del voto por las planillas de candidatos independientes sea menor, pues sólo pueden acceder a cargos de mayoría relativa, en contraposición con las planillas de los partidos políticos que pueden acceder a los cargos tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

En la base I, del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad

consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

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

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

El artículo 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que las candidaturas para la renovación de ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos

suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. Por su parte, el artículo 199 de la normativa en cita indica que la solicitud de registro de candidatos independientes para el caso de la elección de Ayuntamientos se realizará por planilla, la cual deberá ser integrada en los mismos términos que dispone el artículo 146 ya mencionado.

Las planillas de candidatos independientes, al ser votadas, representan, al igual que la de los partidos políticos, a un grupo de ciudadanos específico, el cual comulga con las ideas propuestas, dentro de un municipio determinado.

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

Finalmente, cabe destacar que esta necesidad de igualdad jurídica entre los candidatos también es un estándar internacional, el cual como se indicó en los precedentes sentados en el juicio ciudadano SUP-JDC-1004/2015 y el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2015, resulta un referente ineludible. Al respecto, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho –Comisión de Venecia– emitió el "*Código de buenas prácticas en materia electoral*", el cual

contiene una serie de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos, la cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea el electorado y no el marco normativo e institucional quien decida quien los representa.

En consecuencia, al concluir que la restricción normativa analizada, consistente en que las planillas de candidatos independientes no pueden acceder a regidurías de representación proporcional, carece de una finalidad legítima, lo procedente es desestimar los agravios del partido político recurrente que cuestionan este derecho.

Por otro lado, el partido político recurrente sostiene que al inaplicar diversas porciones normativas de la Ley Electoral Local, la Sala Regional responsable omitió seguir los pasos diseñados al efecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por lo tanto, violenta el principio de legalidad y de presunción de constitucionalidad de las normas.

En relación con el motivo de inconformidad alegado, es importante destacar que la premisa del recurrente se sustenta en el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que si bien los jueces del país cuentan con la facultad de inaplicar leyes, ello en ningún momento supone la eliminación de la presunción de constitucionalidad de ellas, que fue lo que en el caso concreto olvidó la sala responsable. Al respecto, aduce que se debió realizar primero una interpretación

conforme, en segundo lugar de una interpretación en sentido estricto y en tercer lugar la inaplicación.

Por tanto considera que la Sala Regional debió de realizar un contraste previo de constitucionalidad y convencionalidad, antes de proceder a inaplicar diversas porciones normativas válidas.

Sobre el particular, se considera que los agravios hechos valer por el recurrente son **inoperantes**, ya que conforme a lo establecido en la presente sentencia, la inaplicación realizada por la Sala Regional Monterrey ha quedado sin efectos jurídicos.

**3.4.2. Criterios incongruentes emitidos por la Sala Regional Monterrey en relación con la aplicación de la regla de alternancia en la asignación de regidurías de representación proporcional.**

El Partido Acción Nacional indica que en la sentencia impugnada se establece que no se modificará el orden de las planillas propuesto por los partidos políticos, si ello tiene como resultado la paridad; situación que en su concepto es incongruente con los criterios sostenidos por la propia Sala Regional Monterrey.

Lo anterior, toda vez que en una resolución previa, en concreto en el juicio SM-JDC-19/2015 y acumulados, dicho órgano jurisdiccional estableció la importancia del criterio de alternancia como medida para garantizar la paridad de género, y en el

presente caso cambió de criterio al establecer que las reglas de alternancia deben aplicarse únicamente en caso de al haber asignado las regidurías en el orden propuesto por los partidos políticos, se observe que el género femenino está subrepresentado. El partido político sostiene que con el cambio de criterio se vulnera el principio de certeza en materia electoral.

Es **infundado** el motivo de inconformidad planteado por el partido recurrente, en atención a las siguientes consideraciones.

En el juicio SM-JDC-19/2015 y acumulados, se confirmó el artículo 19 del acuerdo CEE/CG/29/2014, relativo a los lineamientos y formatos para el registro de las candidatas y candidatos del año 2015, en el cual se estableció una serie de criterios mediante los cuales, ante la falta de reglamentación específica en la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para instrumentar el mandato constitucional de paridad de género, se permitió a la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, en su carácter de garante de los principios constitucionales, instrumentar medidas adicionales, **entre las cuales se encuentra el realizar una asignación alternada de regidurías, en caso de que el orden propuesto por los partidos políticos no garantice la paridad de género en la integración del ayuntamiento.**

Este criterio fue confirmado, a su vez, por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-39/2015** y acumulados.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, luego de determinar que las candidaturas independientes tienen derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, la Sala Regional Monterrey procedió a realizar el ajuste en la asignación respectiva, tomando en consideración a la planilla de candidaturas independientes con derecho a ello.

Enseguida, la Sala Regional determinó la “votación válida emitida” y el número de regidurías de representación proporcional por repartir, y asignó una regiduría a los candidatos que obtuvieron el tres por ciento de dicha votación. En consecuencia, determinó que al Partido Acción Nacional, a la Coalición “Paz y Bienestar”, así como a la planilla conformada por candidaturas independientes, les correspondía una regiduría de representación proporcional, sin que resultara necesario desarrollar las formulas del cociente electoral y resto mayor, toda vez que ya no había regidurías por asignar.

Luego, la Sala Regional enfatizó que en cumplimiento de las reglas establecidas del artículo 19 de los Lineamientos para cumplir con la paridad de género era necesario analizar la asignación final de las regidurías por representación proporcional con el fin de verificar si en la integración final del ayuntamiento no existía una sub-representación del género femenino, pues **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 públicos**, tal como sostuvo en las

sentencias de los diversos juicios ciudadanos SM-JDC-536/2015, SM/JDC-538/2015 y SM-JDC-539/2015.

Enseguida refirió que 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, destacó que lo establecido en los párrafos tercero a sexto del artículo 19 de los Lineamientos, constituía una medida reparadora. Por tanto, si se lograba la paridad en la integración del ayuntamiento conforme a lo señalado en el segundo párrafo de dicho precepto, era innecesario modificar el orden establecido por los partidos en ejercicio de su autodeterminación.

Lo anterior, porque conforme al párrafo segundo del artículo 19 de los Lineamientos, la asignación de regidurías de representación proporcional se realiza 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 Electoral Local y los criterios de asignación de cargos de representación proporcional sostenidos por este Tribunal Electoral.

Asimismo, la Sala Regional indicó que en los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 19 de los lineamientos se




señalan las medidas reparadoras que habrán de seguirse de 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 ese sentido, la Sala Regional responsable precisó que siguiendo las reglas establecidas en el artículo 19 de los *Lineamientos* la asignación de regidurías de representación proporcional para la integración del ayuntamiento de Santiago, se debía realizar primeramente en el orden que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre que ese orden garantizara la paridad en la integración del ayuntamiento.

Siguiendo dicho orden, la Sala Regional refirió que la integración quedaría de la siguiente manera:



Planilla	Cargo	Candidato	Género
	Primer Regidor propietario	Azael Zambrano Valdés	Hombre
	Primer Regidor suplente	Diego Edrey Alanis Alanis	Hombre

	<b>Primer Regidor propietario</b>	Raúl Rodríguez Jáuregui	Hombre
	<b>Primer Regidor suplente</b>	Isauro Eleuterio Garza Tamez	Hombre
Alfonso Jimenez Candidato Independiente	<b>Primera Regidora propietaria</b>	María del Roble Peña de León	Mujer
	<b>Primera Regidora suplente</b>	Adriana Aguirre Torres	Mujer

Al realizar dicha asignación, la Sala Regional advirtió que el género femenino se encontraba sub-representado, pues la integración final del ayuntamiento se compondría por siete (7) hombres y cinco (5) mujeres. Por lo tanto, consideró necesaria la aplicación de las medidas reparadoras establecidas en los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 19 de los Lineamientos.

Enseguida indicó que como a cada uno de los actores políticos únicamente les correspondió una regiduría, se debía atender a la segunda medida reparadora: la alternancia entre los partidos. Debido a que la primera regiduría asignada al Partido Acción Nacional es del género masculino, se debía modificar la regiduría de la coalición "Paz y Bienestar", integrada por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, para que corresponda a una persona del género femenino, pues de acuerdo a los Lineamientos del artículo 19, **la alternancia se hará respetando el primer lugar del partido de primera minoría.**

Conforme a ello, la asignación total sería de seis (6) hombres y seis (6) mujeres, por lo que de esta forma se evita la sub-representación del género femenino en la integración el ayuntamiento. En este sentido, la asignación final de las regidurías por representación proporcional realizada por la Sala Regional responsable quedó de la siguiente manera:

Planilla	Posición en la planilla	Candidato	Género
	Primer Regidor propietario	Azael Zambrano Valdés	Hombre
	Primer Regidor suplente	Diego Edrey Alanis Alanis	Hombre
	Segunda Regidora propietaria	Leticia García Rincón	Mujer
	Segunda Regidora suplente	Susana Rodríguez Leal	Mujer
Alfonso Jimenez Candidato Independiente	Primera Regidora propietaria	María del Roble Peña de León	Mujer
	Primera Regidora suplente	Adriana Aguirre Torres	Mujer

Ahora bien, una vez sentado lo anterior, es importante precisar que, en la especie, el Partido Acción Nacional no combate el hecho de que se haya sustituido al candidato registrado en el primer lugar de la lista de la coalición integrada por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, por la persona que se encontraba registrada en el segundo lugar, pues, como se estableció con antelación, el recurrente sólo cuestiona que la Sala Regional no haya mantenido la alternancia en la asignación de regidurías de representación proporcional.

La sustitución del candidato registrado en el primer lugar de la lista de la coalición integrada por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, por la persona que se encontraba registrada en el segundo lugar, tampoco se encuentra controvertido en el medio de impugnación en que se actúa por la coalición referida, ya que no compareció como accionante, ni en carácter de tercero interesado.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que, contrariamente a lo que sostiene el accionante, no existe la

supuesta incongruencia en las determinaciones de la Sala Regional que implique algún cambio de criterio respecto a la aplicación de las reglas de alternancia para la asignación de regidurías de representación proporcional, por lo cual no se vulneró el principio de certeza que rige a los procesos electorales.

Lo anterior porque la Sala Regional responsable **en ningún momento precisó que la alternancia en la asignación de las regidurías debía aplicarse de forma irrestricta**, pues si bien estableció que la asignación debía hacerse privilegiando el orden propuesto por los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 273 de la Ley Electoral Local, lo cierto es que también indicó que si la regla de alternancia no es suficiente para alcanzar la paridad, debían aplicarse otras reglas afines o complementarias.

Esta determinación se estima ajustada a derecho, en virtud de que en el artículo 273 de la Ley Electoral Local no se prevé qué sucede en caso de que al asignar las regidurías conforme al orden propuesto por los partidos políticos no se logre la integración paritaria del órgano, de manera que, ante la ausencia de tales normas, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León estableció ciertas directrices en el artículo 19 de los Lineamientos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> **Lineamientos y formatos generales para el registro de las candidatas y los candidatos del año 2015.**

Artículo 19.- Respecto de las solicitudes de registro para los cargos de elección popular de Ayuntamientos, en ningún caso la postulación de candidatas y candidatos a Regidores y Síndicos por planilla, debe contener más del 50% de candidatas y candidatos propietarios y suplentes de un mismo género; en caso de un número fraccionado, se dará

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

---

preferencia a la postulación del género femenino. Para este artículo aplica el formato DJRCA-01-2015.

De conformidad con la primera parte del artículo 273 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y los criterios de asignación de cargos de representación proporcional sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las Comisiones Municipales Electorales asignarán las regidurías de representación proporcional en (sic) base al orden que ocupen los candidatos de las planillas registradas, siempre que este orden garantice la paridad de género en la integración del ayuntamiento.

De acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior, en el supuesto de que el partido político o coalición tengan derecho a más de una regiduría de representación proporcional, las Comisiones Municipales, asignarán dichas regidurías garantizando la paridad de género, en la integración del ayuntamiento, independientemente del orden de prelación que ocupen los integrantes de cada planilla. Es decir, la siguiente regiduría de representación proporcional deberá ser asignada a la persona del género distinto a la primera que esté inmediatamente posterior a ésta, aunque no haya sido registrada en segundo lugar de prelación de la planilla; y así subsecuentemente hasta completar el número de asignaciones de representación proporcional que corresponda a cada ayuntamiento.

En todo caso, conforme a las reglas anteriores, las Comisiones Municipales Electorales comenzarán la aplicación de la asignación de las regidurías de representación proporcional con el partido político o coalición que, teniendo derecho a ello, haya obtenido el mayor porcentaje de votación; es decir, iniciará con la persona ubicada en el primer lugar de la planilla registrada y enseguida continuará con una persona de género distinto, aunque ésta no se encuentre inmediatamente posterior a aquélla, y así de forma intercalada hasta completar las regidurías a que tiene derecho.

Posteriormente, continuarán con el partido político o coalición que, teniendo derecho a ello, haya conseguido el segundo lugar de porcentaje de votación, y, a fin de garantizar la paridad de género en la integración del ayuntamiento, asignará la primera regiduría de representación proporcional correspondiente a una persona de género distinto a la última que asignó al partido político o coalición con mayor porcentaje de votación, independientemente del lugar en que se haya registrado en la planilla.

Este procedimiento se aplicará con los demás partidos o coaliciones que tengan derecho a regidurías de representación proporcional, hasta que éstas se agoten.

porque la asignación de regidurías a favor de un partido político no se haya realizado paritariamente.

En ese sentido, toda vez que al respetarse el orden de la lista registrada por los partidos políticos y la planilla de candidaturas independientes con derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional se advertía que el género femenino se encontraba sub representado, se considera acertado que la Sala Regional haya determinado que lo procedente era atender las reglas que contiene el artículo 19 del Acuerdo CEE/CG/22/2015, en particular se **respete el primer lugar del partido de primera minoría**, que en el caso correspondió al Partido Acción Nacional.

Lo anterior, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios que se encuentran reconocidos en nuestro orden jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia; sin embargo, tomando en consideración que ésta es un medio para alcanzar la paridad y, en un primer momento, la mayor integración de mujeres en los órganos de representación popular, se estima que **no es una regla que se deba exigir como condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla**, por lo que debe aplicarse **cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para cumplir ese principio**.

Con esa aplicación, se garantiza la paridad de género, en armonía con el derecho de auto-organización de los partidos

políticos y la propuesta de las candidaturas independientes, y se cumple con las reglas propias de la legislación electoral respecto de las regidurías que integran el Ayuntamiento.

Lo anterior, se estima así, de conformidad con los criterios emitidos por esta Sala Superior en diferentes medios de impugnación<sup>12</sup>, en los cuales se ha sostenido que para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios, como el de auto organización o el democrático en sentido estricto, o como en el caso, que la aplicación de la regla de la alternancia incida de manera innecesaria en otros principios o derechos implicados.

Es por estas razones, que este órgano jurisdiccional considera que contrariamente a lo que sostiene el partido político recurrente, no existe la supuesta incongruencia entre las

---

<sup>12</sup> Véase por ejemplo las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JRC-680/2015 y acumulados (Asignación de diputaciones locales al Congreso de Morelos); SUP-JDC-1236/2015 (Asignación diputados de representación proporcional al Congreso de Nuevo León); SUP-REC-575/2015 y acumulado (Asignación diputados de representación proporcional al Congreso de Yucatán); SUP-JRC-693/2015 y acumulados (Asignación diputados de representación proporcional al Congreso del Estado de México); SUP-REC-675/2015 (Asignación diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; modificación de la lista del Partido Revolucionario Institucional).

consideraciones de la Sala Regional responsable, ya que, como quedó precisado, la regla de la alternancia no debe aplicarse de manera irrestricta, ya que su aplicación atiende a las condiciones de cada caso en particular, de forma que si una vez aplicada dicha regla no se logra la paridad, debe atenderse a otras medidas con las que se garantice la mayor integración de mujeres en los órganos de representación popular, en un porcentaje igual o lo más cercano posible a la paridad de géneros.

Al haber resultado infundado el agravio del partido político recurrente, lo procedente es confirmar la asignación de regidurías de representación proporcional realizada por la Sala Regional Monterrey, ya que con ella se cumple con lo establecido en el artículo 19 del Acuerdo CEE/CG/22/2015 y se alcanza el principio de paridad, sin que se genere distorsión ni sub representación a ninguno de los sexos.

Similares consideraciones sostuvo este órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-564/2015 y acumulados, resuelto por mayoría de votos de los integrantes de esta Sala Superior, el siete de octubre de dos mil quince.

### **3.5. Efectos de la sentencia.**

Conforme a lo precisado en esta ejecutoria, toda vez que se comparte el criterio emitido por la Sala Regional Monterrey en el sentido de que los candidatos independientes tienen derecho a



acceder a regidurías de representación proporcional, más no el referente a la necesidad de inaplicar los preceptos normativos contenidos en los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para lograrlo, lo procedente es modificar la sentencia impugnada y revocar dicha inaplicación.

No obstante, al advertir que la asignación de regidurías de representación proporcional es el resultado del reconocimiento del derecho de los candidatos independientes a acceder a esta figura, y que la misma respeta el principio de paridad de género, lo procedente es confirmarla en sus términos.

### **III. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO:** Se modifica la sentencia impugnada, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal y, en consecuencia, se revoca la inaplicación al caso concreto de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

**SEGUNDO:** Se confirma la asignación de regidurías por representación proporcional realizada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal para el ayuntamiento de Santiago, Nuevo León.

**NOTIFÍQUESE,** como en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor de los puntos resolutivos, pero no a favor de las consideraciones de la sentencia. Lo anterior, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**