

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1867/2018, SUP-REC-1871/2018 Y SUP-REC-1872/2018, ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA, PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL Y ADALBERTO ARTURO MADERO QUIROGA

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DEL TRABAJO

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALEXANDRA D. AVENA KOENIGSBERGER, ANA CECILIA LÓPEZ DÁVILA, AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO, CHRISTOPHER AUGUSTO MARROQUÍN MITRE, JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES, JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ, MAURICIO I. DEL TORO HUERTA, PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO, RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ Y JOSÉ ALFREDO GARCÍA SOLÍS

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho

Sentencia definitiva mediante la cual se **revoca** la resolución dictada por la Sala Regional Monterrey en el juicio SM-JRC-381/2018, en los términos y para los efectos señalados en la sentencia. Lo anterior, al estimarse que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León es constitucional, el cual impide –en principio– la postulación de candidaturas distintas a las registradas en la elección ordinaria.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMPETENCIA.....	5
3. ACUMULACIÓN	5
4. PROCEDENCIA.....	6
5. ESTUDIO DE FONDO	11
5.1. Planteamiento del problema	11
5.1.1. Consideraciones del Tribunal Local	12
5.1.2. Consideraciones de la Sala responsable.....	13
5.1.3. Síntesis de agravios.....	15
5.2. Consideraciones preliminares sobre la naturaleza de las elecciones extraordinarias y su vinculación con los valores y principios de una elección democrática	17
5.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local	24
5.3.1. Alcance de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	25
5.3.2. Sentido, alcances y justificación del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local.....	30
5.3.3. Libertad de configuración normativa del legislador de Nuevo León	34
5.3.4. El vínculo del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local con el principio de certeza y el derecho al voto.....	35
5.3.5. Implicaciones del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local respecto al derecho de autoorganización de los partidos políticos.....	37
5.4. Pronunciamiento respecto al resto de los agravios	44
6. EFECTOS	44
7. RESOLUTIVOS	46

GLOSARIO

Comisión Estatal:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Local:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León

PAN:	Partido Acción Nacional
PES:	Partido Encuentro Social
Sala Monterrey:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES

1.1. Jornada electoral ordinaria. El primero de julio del año en curso, se celebraron las elecciones para renovar –entre otros– a los integrantes del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

1.2. Determinación de nulidad de la elección. El treinta de octubre siguiente, esta Sala Superior declaró la nulidad de la elección municipal al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1638/2018.

1.3. Convocatoria a elección extraordinaria y calendario. En cumplimiento a lo anterior, el uno de noviembre, la Comisión Estatal emitió el acuerdo CEE/CG/211/2018 mediante el cual convocó a la elección extraordinaria y, entre otras cuestiones, determinó la subsistencia del único convenio de coalición suscrito en la elección ordinaria por los partidos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social, así como de todas las candidaturas postuladas.

Asimismo, el dos de noviembre, la autoridad administrativa electoral emitió el acuerdo CEE/CG/212/2018 relativo al calendario de la elección extraordinaria.

1.4. Impugnación local. Los días seis y diez de noviembre, MORENA y el PES presentaron –respectivamente– demandas de juicios de inconformidad, las cuales fueron registradas con los números JI-320/2018 y JI-321/2018.

El catorce de noviembre siguiente, el Tribunal Local revocó el acuerdo por el que se convocó a elección extraordinaria y, entre otras cuestiones, determinó que los partidos que participaron en coalición en la elección ordinaria podían hacerlo de forma individual en la

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

extraordinaria, pues no resultaba razonable la obligación prevista en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local. Por esa razón, ordenó que se ajustaran los plazos para la celebración de la elección extraordinaria, así como sus diversas etapas.

1.5. Impugnación regional. El quince de noviembre siguiente, el PAN presentó una demanda de juicio de revisión constitucional ante la Sala Monterrey.

1.6. Cumplimiento a la sentencia del Tribunal Local. El dieciséis de noviembre, la Comisión Estatal emitió el acuerdo CEE/CG/221/2018, a través del cual modificó el calendario electoral y emplazó a los partidos políticos para que externaran su voluntad respecto a la forma en que participarían en la elección extraordinaria.

1.7. Sentencia de la Sala Monterrey. El veinte de noviembre, la Sala Monterrey dictó sentencia en el expediente SM-JRC-381/2018, en el sentido de modificar la resolución del Tribunal Local y ordenar a la Comisión Estatal que tomara las medidas conducentes para que la elección extraordinaria se llevara a cabo respetando los lineamientos de su sentencia.

Esencialmente, consideró que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, debía interpretarse en el sentido de que en la elección extraordinaria únicamente pueden participar los partidos políticos y las candidaturas que lo hicieron en la elección ordinaria, por lo que no era posible incorporar nuevas candidaturas y, en caso de que una coalición decidiera no continuar, no era permisible que sus integrantes postularan candidaturas de forma individual¹.

1.8. Cumplimiento a la sentencia de la Sala Monterrey. El veintiuno de noviembre, la Comisión Estatal emitió el acuerdo CEE/CG/226/2018, a través del cual dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala Monterrey,

¹ En la sentencia impugnada la Sala regional señaló, entre otras cuestiones, lo siguiente: "En la resolución impugnada, se determinó incorrectamente que los partidos políticos que conforme a su derecho de autodeterminación decidieran no continuar con una coalición, podrían postular candidaturas de forma individual, **conclusión que no es congruente con el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley local.**"

"Por tanto y a manera de conclusión, el sistema electoral de Nuevo León prevé para la eventualidad de la elección extraordinaria, reglas que regulan la participación de **los mismos candidatos y partidos políticos**, de la forma que se armonicen los derechos adquiridos por los candidatos postulados en el proceso ordinario, así como la garantía de postulación que le corresponde a los partidos políticos."

modificó el acuerdo CEE/CG/221/2018 y requirió a los partidos políticos para que precisaran su forma de participación.

1.9. Recursos de reconsideración. Los días veintiuno, veintidós y veintitrés de noviembre, los partidos MORENA y Encuentro Social, así como el candidato Adalberto Arturo Madero Quiroga, interpusieron sus respectivos recursos de reconsideración ante la Sala regional.

Posteriormente, se integraron los expedientes SUP-REC-1867/2018, SUP-REC-1871/2018 y SUP-REC-1872/2018, los cuales se turnaron a la ponencia a cargo del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

1.10. Engrose. En sesión pública de veintiocho de noviembre, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón sometió a consideración del Pleno el correspondiente proyecto de sentencia. Sometido a discusión, todos los integrantes del Pleno apoyaron la propuesta relacionada con la constitucionalidad del artículo 16, párrafo 3, de la Ley local, y por cuatro votos, se rechazó la propuesta de modificar el calendario. En razón de lo anterior, la Magistrada Presidenta propuso a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso elaborar el engrose respectivo.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior debe conocer del presente asunto, porque se cuestiona la sentencia de una sala regional de este Tribunal, lo cual es competencia exclusiva de esta Sala Superior.

Lo anterior de conformidad con los artículos 189, fracciones I, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en el acto reclamado. Por ese motivo, atendiendo al principio de economía procesal y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, procede acumular los recursos de reconsideración SUP-REC-1871/2018 y SUP-REC-1872/2018, al diverso de clave SUP-REC-1867/2018 (por ser este el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior), debiendo agregarse una

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. PROCEDENCIA

Se estima que los recursos son procedentes porque reúnen los requisitos formales, generales y especiales de procedencia que están previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso b), 63, 65 y 66, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

A continuación, se desarrollan las razones con base en las cuales se sustenta esta determinación:

a) Forma. Los recursos cumplen con los requisitos de forma porque: *i)* se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, que es la Sala Monterrey; *ii)* en ellos consta el nombre de los recurrentes y el domicilio para oír y recibir notificaciones; *iii)* se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable del mismo, y *iv)* se mencionan los hechos en que se los recursos, así como los agravios que les causa el acto impugnado.

b) Oportunidad. Los recursos se interpusieron dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que se notificó la sentencia de la Sala regional, de conformidad con el artículo 66, párrafo 1, inciso a) la Ley de Medios.

Lo anterior es así, ya que la resolución impugnada se dictó el veinte de noviembre, y los recursos fueron presentados entre el veintiuno y el veintitrés de noviembre, por lo que es evidente que resultan oportunos.

c) Legitimación. Los recurrentes se encuentran legitimados para impugnar la resolución de la Sala Monterrey, porque se trata de un ciudadano que acude por su propio derecho y en su carácter de candidato, así como de dos partidos políticos que promueven a través

de sus representantes debidamente acreditados ante la Comisión Estatal.

d) Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico porque pretenden que se revoque la resolución impugnada para el efecto de que tengan la posibilidad de participar de una forma distinta en la elección extraordinaria, a partir de lo determinado por la Sala Monterrey.

e) Definitividad. Se cumple este requisito porque no existe otro medio de impugnación para cuestionar una sentencia dictada por una sala regional.

f) Requisito especial de procedencia. Se actualiza dicho requisito porque subsiste la cuestión de constitucionalidad formulado desde la instancia primigenia, relacionada con la validez e interpretación del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, en términos de la jurisprudencia 12/2014, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**

Al respecto, es pertinente recordar que en relación con los pasos que comprende el análisis de la constitucionalidad de una norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente²:

- No todo ejercicio de control de constitucionalidad lleva a inaplicar las normas.

² Véanse tesis cuyos rubros y datos de identificación son: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA.** Décima Época, Registro: 2005115, Primera Sala, Tesis aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CCCLIX/2013 (10a.), Página: 511. **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** Décima Época, Registro: 160525, Pleno, Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIX/2011(9a.), Página: 552.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

- La presunción de constitucionalidad de las normas puede subsistir mediante su interpretación conforme, ya sea en sentido amplio o en sentido estricto.
- La interpretación conforme en sentido amplio implica que quienes juzgan deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- La interpretación conforme en sentido estricto implica que, cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, las y los jueces deben preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- La inaplicación de la norma cuando las alternativas anteriores no son posibles.

A partir de lo anterior, se tiene que las resoluciones que contienen un análisis de constitucionalidad no son únicamente aquellas que inaplican o declaran expresamente la validez de una norma, sino también las que rechazan una posible interpretación normativa por considerarla contraria a una disposición o principio constitucional o convencional, pues en ese caso estaremos frente a un ejercicio de interpretación conforme.

En el caso, MORENA y el PES cuestionaron ante el Tribunal Local la constitucionalidad del tercer párrafo del artículo 16 de la Ley Local, esencialmente porque consideraron que restringía indebidamente la posibilidad de que participaran de manera individual en la elección extraordinaria.

Al respecto, el Tribunal Local señaló que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local no podía interpretarse en el sentido de obligar a los partidos políticos a participar de nueva cuenta bajo la figura de coalición, pues ello violaría el principio de autoorganización de los

partidos, así como su derecho de asociarse y participar en el proceso electoral extraordinario³.

En contra de esa determinación, el PAN acudió ante la Sala Monterrey y argumentó, principalmente, que el Tribunal Local había inaplicado de manera indebida el artículo 16 de la Ley Local, ya que –en su concepto– los partidos políticos que participaron coaligados en la elección ordinaria necesariamente debían postular candidaturas a través de dicha figura en la extraordinaria.

Además, alegaron que el Tribunal Local pasó por alto que la Suprema Corte ya había validado la referida norma al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99.

La Sala Monterrey concluyó que el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley Local debía interpretarse a la luz de los derechos de participación de los candidatos originalmente registrados y el principio de autodeterminación de los partidos⁴. A partir de esta interpretación, consideró que la norma implicaba que: *i)* los partidos no estaban obligados a continuar coaligados; *ii)* no era posible incorporar nuevos contendientes al proceso extraordinario, y *iii)* los partidos que participaron en coalición en el proceso ordinario no podían postular individualmente candidaturas en la elección extraordinaria⁵.

En esta instancia, MORENA y el PES insisten en que el referido precepto debe inaplicarse porque restringe indebidamente su derecho a

³ El Tribunal Local indicó textualmente lo siguiente: “Como corolario de lo anterior, no es posible acoger la interpretación dada por la Comisión Estatal Electoral, en el punto considerativo 2.5.1.15. de la Convocatoria, pues esta implicaría desconocer el principio de autoorganización de los partidos políticos, así como el derecho de asociarse y participar en el proceso electoral extraordinario”.

⁴ “En ese aspecto, esta Sala Regional concluye que la interpretación del tercer párrafo del artículo 16 de la Ley local, debe hacerse en lo que se refiere a la tutela de los derechos de participación de los candidatos originalmente registrados, armonizando ese derecho con el derecho de participación en el proceso electoral extraordinario de conformidad con el principio de autodeterminación de los partidos, así como el derecho de ser votado de los candidatos, **ambos previstos en los artículos 35, fracción II, y 41, base I, de la Constitución Federal.**”

⁵ En cuanto a este último aspecto, la Sala Monterrey señaló que: “Conforme al apartado considerativo de la sentencia impugnada, se otorgó el derecho a los partidos políticos impugnantes de postular candidaturas de forma individual, sin embargo, atendiendo a los razonamientos de este fallo, ello no es posible en términos del tercer párrafo del artículo 16 de la Ley local, por ende, debe dejarse insubsistente tal reconocimiento, y si bien, se reconoce el derecho de participación de los partidos políticos en el proceso electoral extraordinario, este deberá sujetarse a dicha restricción.”

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

postular individualmente candidaturas en el proceso extraordinario. Además, Adalberto Madero Quiroga sostiene, entre otras cuestiones, que la Sala Monterrey inaplicó indebidamente diversas disposiciones de la Ley Local, lo cual vulnera su derecho a ser votado en la elección extraordinaria.

De lo anterior, se advierte que en las dos instancias precedentes ha estado involucrado el tema relativo a la constitucionalidad del tercer párrafo del artículo 16 de la Ley Local, y ambos órganos jurisdiccionales han realizado una interpretación conforme en sentido estricto, pues ante dos posibles lecturas de dicha disposición legal, optaron por aquella que estimaron acorde con diversos derechos y principios contenidos en la Constitución general. Asimismo, se observa que en esta instancia está cuestionada tanto la validez de la citada disposición, como la interpretación realizada por la Sala Monterrey.

Por lo tanto, se concluye que se satisface el requisito especial de procedencia, pues subsiste la cuestión de constitucionalidad planteada.

No es obstáculo para llegar a la conclusión apuntada lo sostenido por el Partido del Trabajo, en su calidad de tercero interesado, en relación con la supuesta improcedencia de este recurso.

En primer lugar, contrario a lo que afirma, como se precisó, la Sala Monterrey sí llevó a cabo una interpretación conforme a partir de diversos derechos y principios constitucionales.

En segundo lugar, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el inciso f) del artículo 10 de la Ley de Medios, ya que, además de que no se solicita exclusivamente la inaplicación de una norma general, el alcance de lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99, es una cuestión que no puede desvincularse del estudio del fondo del asunto, por lo que este Tribunal se ocupará de esa cuestión al analizar los agravios planteados.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del problema

El treinta de octubre, esta Sala Superior anuló la elección del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, cuya jornada electoral tuvo lugar el pasado primero de julio.

En cumplimiento a esa determinación, el primero de noviembre la Comisión Estatal emitió el acuerdo CEE/CG/211/2018 y CEE/CG/212/2018. Entre otras cuestiones, la autoridad electoral invocó el artículo 16 de la Ley Local, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 16. Las elecciones extraordinarias deberán sujetarse en lo conducente a las disposiciones de la presente Ley para la elección ordinaria y a la convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral después de emitida la declaratoria respectiva.

La convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral para la celebración de elecciones extraordinarias no podrá restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos ni alterar las garantías, los procedimientos y formalidades que esta Ley establece.

Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos, así como los candidatos independientes no podrán ser sustituidos por ningún motivo, para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de lo señalado en las fracciones I y II del artículo anterior, con excepción de lo establecido por el artículo 331 fracción V de esta Ley.

(énfasis añadido)

En aplicación del tercer párrafo del citado artículo, la autoridad administrativa electoral local declaró, entre otras cuestiones, la subsistencia tanto del convenio de coalición suscrito y aprobado en la elección ordinaria por los partidos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social, como de los registros de todas las candidaturas postuladas.

Inconformes con dicha determinación, MORENA y el PES presentaron juicios de inconformidad para que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León conociera del caso. Los partidos actores alegaron que:

- La decisión de la Comisión Electoral de dejar subsistente el convenio de coalición restringía injustificadamente su derecho de

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

asociación, al obligarlos a coaligarse en los mismos términos de la elección ordinaria.

- Se debía inaplicar la porción normativa “los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos” prevista por el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley Local, pues en concepto de MORENA vulnera los derechos de asociación y de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. En consecuencia, también debía revocarse el apartado conducente del acuerdo reclamado.

5.1.1. Consideraciones del Tribunal Local

El catorce de noviembre, el Tribunal Local resolvió el caso a partir de las consideraciones siguientes:

- En el acuerdo CEE/CG/211/2018 se efectuó una inadecuada interpretación del artículo 16 de la Ley Local, pues no impone como obligación que en el proceso extraordinario se mantenga subsistente la coalición que se formó para el proceso ordinario, pues esto afecta “el derecho de asociación política”.
- Que, “con independencia de la constitucionalidad del contenido del artículo 16, párrafo tercero de la Ley Local, la imposibilidad de cambiar a las candidaturas no puede traducirse en una obligación de los partidos políticos de participar de nueva cuenta bajo la figura de la coalición”, pues ello implicaría una vulneración a los derechos de autoorganización y asociación partidistas.
- El artículo 16 tercer párrafo de la Ley Local “sólo puede ser aplicable a los partidos”.
- Si los integrantes de la otrora coalición que se formó para el proceso ordinario deciden separarse “tienen derecho a postular sus propias candidaturas”.

Derivado de lo anterior, el Tribunal local **revocó el acuerdo impugnado** dejando sin efectos las consideraciones y resoluciones relacionados con los temas siguientes: la subsistencia del convenio de coalición; la subsistencia de las plataformas electorales de partidos y la

coalición; la subsistencia todas las candidaturas registradas; y la ratificación de los apodos y emblemas. Asimismo, **ordenó ajustar el calendario** de la elección extraordinaria a fin de que la comisión estableciera un plazo de quince días para el desahogo de las siguientes etapas: registro y aprobación de la coalición; periodo de precampañas; registro y aprobación de candidaturas.

Inconforme con lo anterior, el PAN presentó demanda de juicio de revisión constitucional para que la Sala Monterrey de este tribunal revisara la sentencia del Tribunal local.

5.1.2. Consideraciones de la Sala responsable

El veinte de noviembre, la Sala Monterrey dictó sentencia señalando lo siguiente:

- Contrario a lo que el PAN alegó, la acción de inconstitucionalidad 9/99 no resolvía el caso planteado ante el Tribunal local, pues en dicha acción la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se revisó si de conformidad con la ley electoral de Nuevo León las coaliciones que se postularon en un proceso ordinario están obligadas a subsistir para un proceso extraordinario.
- El artículo 16, tercer párrafo, de la Ley Local sí es aplicable a las coaliciones. Sin embargo, no las obliga a subsistir en un proceso extraordinario en los mismos términos que participaron en el proceso ordinario, pues ya sea por la propia voluntad de los partidos como por causas extraordinarias, la coalición original puede disolverse.
- Que, “ante la voluntad de los partidos de no dar continuidad a la coalición en la que participaron en la elección ordinaria, en todo caso, podrá permitirse su participación sujetándose a las reglas establecidas en la legislación, esto es, teniendo como límite, que no se atente contra los derechos de los candidatos originalmente registrados”.
- No obstante, la Sala Monterrey sostuvo que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, “impide incorporar

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

injustificadamente a nuevos participantes en la elección extraordinaria”.

Por ese motivo, determinó que **era incorrecta la decisión del Tribunal Local** de permitir a los partidos que válidamente decidan separarse de la coalición “**postular candidaturas de forma individual**”, pues “si un partido no postuló candidaturas de forma individual en el proceso ordinario, tampoco puede hacerlo de tal forma en el extraordinario”.

En ese sentido, la Sala Monterrey sostuvo que los partidos coaligados sí podían separarse en la elección extraordinaria, pero en todo caso para participar en la nueva elección estarían condicionados a postular a la misma candidatura.

Es importante precisar que, al dar cumplimiento a esta sentencia, la Comisión Estatal precisó lo siguiente:

- Los partidos políticos que participaron individualmente, y que así decidan continuar, deben postular las mismas candidaturas.
- Es posible celebrar nuevas coaliciones, pero únicamente pueden postularse las candidaturas que contendieron en el proceso ordinario, salvo los supuestos de excepción legalmente justificados.
- Las coaliciones no necesariamente deben subsistir, pero en caso de que se desintegren, los partidos no pueden participar de forma individual con nuevas candidaturas, sino coaligados con uno diverso, y sólo pueden postularse las candidaturas que contendieron en el proceso ordinario, salvo los supuestos de excepción legalmente justificados.
- Los partidos que decidan continuar en coalición lo pueden hacer postulando las mismas candidaturas que presentaron en el proceso ordinario.

5.1.3. Síntesis de agravios

En contra de la sentencia de la Sala Monterrey, MORENA, el PES y el candidato Adalberto Arturo Madero Quiroga, promovieron –de manera respectiva– recursos de reconsideración.

Los partidos MORENA y Encuentro Social coinciden esencialmente al plantear los siguientes argumentos:

- i) Inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 16 de la Ley Local.** Violenta el derecho de asociación, autodeterminación y el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos, pues ninguna ley puede imponer condiciones a los partidos políticos para elegir a su candidatura.
- ii) Incongruencia de la sentencia de la Sala regional.** Por una parte, la Sala Monterrey sostiene que no se puede obligar a los partidos a participar coaligadamente, según su participación en la elección ordinaria, pero por la otra refiere que sólo podrán postular a las candidaturas que hubieran participado en la elección ordinaria. La consecuencia de esto es excluir a los partidos que decidan participar de forma distinta a como lo hicieron en la ordinaria, lo cual limita indebidamente el derecho de libre asociación de los partidos políticos.
- iii) Diferencias entre el proceso ordinario y el extraordinario.** No hay identidad entre estos procesos, por lo que limitar la postulación de candidaturas limita las posibilidades de triunfo de las fuerzas políticas.
- iv) Naturaleza de las coaliciones.** Las coaliciones terminan una vez que concluye el proceso, por lo que, ante la culminación del proceso electoral ordinario, las coaliciones formadas en éste y sus efectos no pueden impactar el proceso extraordinario. Por tanto, no hay derechos adquiridos porque cualquier derecho culminó con la terminación de la coalición.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Entender otra cosa, como lo hizo la Sala Monterrey, violenta los principios de certeza y legalidad.

- v) La declaración de constitucionalidad del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local (acción de inconstitucionalidad 9/99) no impide su inaplicación al caso concreto, ya que en ese momento no existía la obligación constitucional de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos. Lo anterior, además, es acorde con el principio de progresividad.

Adicionalmente, el PES plantea el siguiente agravio:

- **Se impide indebidamente que un partido que participó en coalición en una elección ordinaria postule una candidatura individualmente en la extraordinaria.** Conforme al principio de autodeterminación, los partidos políticos tienen derecho a postular candidaturas para las elecciones extraordinaria, de manera individual y separado de la coalición. Esto no implica una trasgresión a los derechos adquiridos de los candidatos designados en la elección ordinaria, porque esta es una facultad conferida a los partidos políticos en su derecho de libre asociación y autodeterminación.

Por su parte, **Adalberto Arturo Madero Quiroga** aduce que:

- i)* Se viola su derecho a ser votado y el derecho a votar de la ciudadanía.
- ii)* Indebidamente se permite la formación de nuevas coaliciones, lo cual genera inequidad en la contienda, ya que implicaría bajar de la contienda a alguno de los candidatos que participaron en la elección ordinaria.
- iii)* Al inaplicar diversas porciones normativas de la Ley Local, la Sala Monterrey omitió seguir los pasos establecidos para tal efecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que violó el principio de legalidad y de presunción de constitucionalidad de las normas.

iv) Se violenta el principio que dispone: “primero en tiempo, primero en derecho”.

Como se advierte de lo expuesto en este apartado, el problema principal consiste en determinar si el párrafo tercero del artículo 16 de la Ley Local resulta constitucional, para lo cual es necesario definir su sentido y alcances. Para tal efecto, en primer término, se analizarán de manera conjunta los agravios de MORENA y del PES, pues todos ellos se refieren a la validez y alcances de la referida norma. Posteriormente, se resolverá lo relativo a los agravios formulados por el candidato recurrente.

5.2. Consideraciones preliminares sobre la naturaleza de las elecciones extraordinarias y su vinculación con los valores y principios de una elección democrática

MORENA y el PES señalan que no hay identidad entre la elección ordinaria y la extraordinaria, por lo que limitar la postulación de candidaturas limita las posibilidades de triunfo de las fuerzas políticas.

Tal planteamiento resulta inexacto, considerando que de conformidad con las reglas previstas por el legislador del Estado de Nuevo León en la Ley electoral local, existe una vinculación directa entre el proceso electoral ordinario y el extraordinario.

En efecto, en principio, el grado de vinculación entre una elección ordinaria y una extraordinaria está definido por el modelo que adopte el legislador a partir de los diferentes valores, derechos y principios electorales.

En el caso del estado de Nuevo León, tal como se expone en apartados subsiguientes, el legislador local estableció directivas que definen el régimen de las elecciones extraordinarias como vinculadas de forma estrecha al ordinario en caso de nulidad.

Para esta Sala Superior, la previsión contenida en el artículo 16 de la Ley electoral local constituye un elemento normativo que implica que la celebración de elecciones extraordinarias no supone que se trate de elecciones totalmente ajenas a las elecciones ordinarias. Además, el grado de vinculación entre actos generados con motivo del proceso

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

ordinario que deben considerarse en el extraordinario se relaciona también con principios y valores constitucionales.

Las elecciones son una técnica de designación de representantes⁶. Para que esta técnica sea democrática requiere de determinadas características que se recogen en requisitos constitucionales y legales. Cuando se declara la nulidad de una elección y la consecuencia es la celebración de nuevas elecciones, ello no implica necesariamente que se trate de procedimientos desvinculados o aislados⁷. Por el contrario, el hecho de que la extraordinaria sea consecuencia, entre otros supuestos, de la nulidad de la elección ordinaria implica que debe garantizarse que la ciudadanía pueda ejercer su voto en las condiciones que garanticen plenamente la libertad del sufragio y la autenticidad de sus resultados, en las condiciones en que se debieron de realizar en la elección que fue declarada inválida.

Las elecciones extraordinarias buscan subsanar los errores que causaron la anulación de la elección ordinaria y, por tanto, debe en la mayor medida posible replicar, de acuerdo a los parámetros que establezca la legislación respectiva, las condiciones de participación en que los electores manifestaron su voluntad. De esta forma, si se modifica la conformación de los partidos políticos, candidatos o coaliciones, se modifican las alternativas y opciones que tuvo la ciudadanía, pudiéndose generar incentivos negativos para que los partidos perdedores en una determinada contienda busquen la anulación con el fin de reagrupar las alternativas de los votantes una vez que ya observaron el comportamiento del electorado, lo que lesionaría la integridad electoral.

⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, p. 11.

⁷ Se excluyen en este análisis otros supuestos de elección extraordinaria, como son aquellas derivadas de vacancia, falta absoluta en el cargo, desaparición de poderes o empate, etc. Sobre el tema, véase Fernández Segado, Francisco, "XXI. La convocatoria electoral" en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen y otros (comp.), 2ª ed., México, FCE, 2007, pp. 507 y ss.; García Roca, Javier, "Irregularidades invalidantes y nulidad de la elección según la experiencia de la jurisdicción constitucional española" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, pp. 26y 27; Hurtado Gómez, Ignacio, "El principio *utile per inutile non vitiatur*, y las elecciones extraordinarias. Una reflexión pendiente" en *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N°. 11, 2013, págs. 145-169.

Tal circunstancia incide en la integridad electoral en la medida en que genera incentivos en los actores políticos de alterar el resultado de las elecciones sobre la base de no haber obtenido un resultado favorable.

Otro factor relevante para distinguir la identidad o diferencia de una elección extraordinaria con una ordinaria es si se trata de la designación de representante(s) para el mismo cargo o periodo, o si se trata de un cargo y periodo diferente. Si se trata del mismo cargo y periodo electoral, entonces se justifica la mayor identidad entre la elección ordinaria y la extraordinaria, porque el acto electoral está delimitado a la designación de un cargo por una sola vez, y la elección extraordinaria implica una réplica el acto electoral para el mismo cargo y periodo electoral.

En este sentido, conforme a la Ley Electoral local la función de las elecciones extraordinarias no es fungir como una segunda oportunidad para los contendientes de reagruparse.⁸ De esta forma, no se trata de convocar a una segunda vuelta electoral, pues ésta última institución tiene una naturaleza y finalidades distintas a las elecciones extraordinarias. El boletaje o segunda vuelta electoral que se establece en algunos sistemas electorales de otros países, se celebra porque las fórmulas mayoritarias en ciertos sistemas requieren una mayoría absoluta para ganar y, una forma de cumplir con este requisito es celebrar una segunda vuelta entre los dos candidatos que han obtenido más votos si ninguno de ellos obtuvo la mayoría de los votos en la primera vuelta.

Si bien la segunda vuelta electoral representa una nueva elección y no sólo un segundo tiempo de un mismo proceso, responde a la necesidad de conformar mayorías calificadas y propiciar gobierno de coalición dentro de una reglamentación que la establece como consecuencia de un resultado que no alcanza el umbral mayoritario requerido por el ordenamiento⁹.

⁸ La experiencia comparada reciente en Austria (2016) y en Kenia (2017) muestra que las elecciones extraordinarias se llevaron a cabo con los mismos partidos y candidatos que habían participado en las elecciones anuladas.

⁹ Este método se utiliza en mayor medida en elecciones a la presidencia, por ejemplo, en Francia. En este sentido, la segunda vuelta es una alternativa para construir una

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Por su parte, **la elección extraordinaria** en los términos previstos por la Ley Electoral local no constituye una nueva elección autónoma de la ordinaria, sino que es la repetición de los comicios como consecuencia, entre otros supuestos, de la nulidad de los resultados o la invalidez de la elección ordinaria. Esto es, tratándose del supuesto de nulidad, los procedimientos “extraordinarios” responden a la necesidad de repetir el proceso electoral por cuestiones derivadas de hechos ilícitos o irregularidades sustanciales, graves, y determinantes que motivaron la declaración de la nulidad de la elección ordinaria.

En este ámbito, lo “extraordinario” de una elección no se relaciona con la imposibilidad de conservar todos los actos previamente celebrados con motivo de la elección ordinaria, sino, en principio, sólo aquellos que no hubieren sido afectados por el vicio específico que generó la nulidad de la elección.

De ahí que no se trata de una elección que busque modificar la totalidad de las condiciones de la competencia y sus resultados de manera estratégica para alcanzar una mayoría que legitime la formación de un gobierno (como lo es el boletaje o segunda vuelta), sino que se busca reproducir, en lo posible, las mismas condiciones de la competencia anterior para garantizar que se respete el derecho al sufragio activo y pasivo, de forma tal que ciudadanía emita su sufragio en condiciones similares, pero con las garantías necesarias para que se validen los resultados de la votación, y los partidos y sus candidatos puedan participar con las garantías de seguridad y equidad propias de una contienda democrática.

Las elecciones extraordinarias con un diseño como el del Estado de Nuevo León tienen una naturaleza restitutiva frente a la afectación al principio de autenticidad del sufragio o a la existencia de condiciones que impidieron el mismo o que generaron incertidumbre sobre su resultado. Por tanto, las elecciones extraordinarias protegen, en principio, la voluntad de la ciudadanía, que no pudo conservarse en atención a las irregularidades que propiciaron la nulidad. De ahí que, desde esta perspectiva, tengan una naturaleza resarcitoria a partir de

mayoría absoluta en contraste de decidir por medio de una mayoría relativa. *Cfr.* Lijphart, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2000.

“volver las cosas al estado en que se encontraban” ante la lesión de valores, derechos o principios político-electorales.

La nulidad como medida compensatoria, resarcitoria o reparatoria implica que no sea utilizada como un instrumento estratégico para modificar el sentido mayoritario sino para garantizar el sufragio de la ciudadanía como debió haber sido originalmente. En consecuencia, en principio y dado que los procesos electorales son procedimientos complejos que implican diferentes actividades e involucran a diversas autoridades, los efectos de la nulidad deben retrotraerse hasta aquellos actos de la organización que afecten en la menor medida las condiciones de la contienda y salvaguardan la voluntad de los electores.

De ahí que, en principio y de acuerdo con las reglas legales respectivas, no se deba afectar el registro de candidaturas, salvo que la nulidad hubiera tenido como causa el actuar de un candidato o su falta de cumplimiento de los requisitos de elegibilidad o que existan situaciones que impidan garantizar las mismas condiciones, como podría ser el caso de muerte, inhabilitación o renuncia de un candidato o candidata que haga imposible que pueda volver a ser postulado. Ello no implica necesariamente que se deba afectar la modalidad en que los partidos ejercieron su derecho a la postulación de sus candidatos, ya sea por sí mismos o por medio de alguna modalidad de asociación, sea una coalición o candidatura común.

De esta forma, si se abre una etapa de registro de candidaturas no es como consecuencia necesaria y directa de la nulidad de la elección sino de que se actualice algún supuesto que imposibilite la postulación de la misma candidatura por actualizarse algún supuesto previsto legalmente (como la renuncia, muerte o inhabilitación legal), de otra forma deberán salvaguardarse las condiciones anteriores en la participación de las candidaturas tanto para salvaguardar su derecho a ser votados como el derecho del electorado a votar en condiciones similares al proceso anterior.

En términos generales, las campañas y la organización de la elección pueden resultar en condiciones distintas cuando ello deriva de la propia circunstancia de la elección; por ejemplo, los plazos electorales o, si la

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

elección ordinaria se realizó de manera concurrente con elecciones federales, es razonable y necesario que se ajusten las prerrogativas de los partidos en tiempos de radio y televisión, atendiendo al régimen electoral de distribución de tales tiempos. Es posible, sin embargo, que se conserve la validez de otros aspectos, como los funcionarios de casilla o los lugares para su instalación. Estos aspectos deben ser analizados por las autoridades encargadas de la organización de la elección, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

Así, las condiciones para la celebración de una elección extraordinaria y el alcance de los derechos de los partidos políticos y de las candidaturas participantes dependerá de la configuración legislativa que se establezca para garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas.

Cabe precisar que la forma de garantizar los derechos fundamentales y principios constitucionales implicados en una elección extraordinaria depende de múltiples factores. Pero en cualquier caso se deja un margen al legislador para que establezca condiciones de equidad y participación, así como garantías de certeza para el electorado. En este sentido, la mayor protección de los derechos de la ciudadanía puede suponer, preservar las condiciones originales de la competencia o modificar tales condiciones en función del mayor interés de la ciudadanía. En cualquier caso, ello implica limitar o restringir los derechos de los partidos y candidatos que participaron en la elección ordinaria. En la medida en que más se preserven las condiciones de la contienda ordinaria mayor serán las limitaciones para que los partidos modifiquen sus formas de participación y candidaturas. En la medida en que se amplía la libertad de éstos se modifican las condiciones de la contienda original. Tal valoración corresponde hacerla al legislador.

Existen algunas variables que es conveniente tomar en cuenta si se considera la naturaleza restitutiva de la nulidad de elección. En particular, el derecho de la ciudadanía a votar por sus representantes en una elección extraordinaria supone la posibilidad de que voten por el mismo candidato o candidata que fue postulada en la ordinaria; de otra forma, es posible alterar o manipular los resultados de la votación, pues podría excluirse a un candidato o candidata que por alguna razón un partido o coalición no desea ya postular, con lo que se afectaría

también el derecho al voto pasivo de éstos. Por otra parte, si se impide a los partidos o coalición postular a otras personas ante cualquier circunstancia se limita al electorado la posibilidad de votar por personas distintas a aquellas que habrían participado en la elección ordinaria e incluso por los partidos de su preferencia.

De manera general, deben ponderarse, por un lado, el derecho de la ciudadanía a votar en condiciones de libertad y autenticidad y, por otro, el derecho de los partidos políticos a participar en la elección y el derecho preferente de los candidatos que participaron en la elección ordinaria a ser postulados por las mismas fuerzas políticas. Por tanto, lo relevante es que se garantice tanto el derecho de los partidos y candidatos, como el derecho a que la ciudadanía ejerza un control social efectivo por medio del sufragio respecto de los partidos políticos.

Si al margen de la ley se permitiera modificar con total libertad las condiciones de participación de los partidos y las candidaturas se reducen los incentivos para que las elecciones ordinarias se realicen en condiciones de **normalidad democrática**, pues si la nulidad es una ventaja para la negociación política, es posible que se busque generar situaciones irregulares en la etapa de resultados y declaración de validez, mientras que, si son los mismos candidatos (salvo por situaciones extraordinarias, algunas atribuibles a los propios candidatos cuando son sancionados), la ciudadanía puede confirmar su apoyo a las candidaturas por las que habrían votado previamente o “castigarlas” si estiman que ya no consideran apoyarlos con su voto.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que los argumentos expresados por MORENA y el PES sobre la falta absoluta de identidad entre las elecciones ordinarias y extraordinarias deben analizarse a la luz de lo dispuesto en la normativa local y, esta normativa debe analizarse sobre la base de las consideraciones señaladas, ponderando los diferentes derechos, valores y principios en juego, así como de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que “la realización de las elecciones extraordinarias respecto a los candidatos que deben participar en éstas, constituye una facultad de los Estados”, tal como se expone a continuación.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Finalmente, cabe reiterar que la naturaleza de la elección extraordinaria se determina en la legislación local respectiva. En ese sentido, esta Sala Superior encuentra necesario ser enfática en que el pronunciamiento que en este caso se haga sobre la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León y sobre la naturaleza del modelo de elecciones extraordinarias que se deduce de dicho numeral **se hace sin prejuzgar sobre otros diseños distintos que en ejercicio de su facultad de configuración legislativa emitan los congresos locales de otras entidades federativas del país.**

5.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local

Los partidos recurrentes plantean, esencialmente, que la norma vulnera el derecho de asociación, autoorganización y el derecho a votar y ser votado de la ciudadanía, pues ninguna ley puede imponer condiciones adicionales a los partidos políticos para elegir a su candidatura.

Además, afirman que la declaración de constitucionalidad del artículo 16.3 local (acción de inconstitucionalidad 9/99) no impide su inaplicación al caso concreto ya que en ese momento no existía la obligación constitucional de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos; además, pues es acorde con el principio de progresividad.

Como se precisará en los siguientes subapartados, esta Sala Superior considera que, puesto que lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad no es obstáculo para analizar la regularidad constitucional de la norma es cuestión, ésta resulta constitucional.

Como se precisará en los siguientes subapartados, esta Sala Superior considera que lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad no es obstáculo para analizar la regularidad constitucional de la norma es cuestión. Asimismo, se observa que la regla cuestionada es constitucional tal como se expone más adelante.

5.3.1. Alcance de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/1999 y 10/1999 acumuladas, reconocer por unanimidad de ocho votos, la validez del artículo 16, tercer párrafo, de la entonces vigente Ley Electoral del Estado de Nuevo León, publicada el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, artículo reformado mediante el Decreto número 202 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo de León de treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve¹⁰.

La porción normativa impugnada en dichas acciones era del tenor siguiente (énfasis añadido):

Art. 16.- ... (tercer párrafo) Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de los señalados en las fracciones I y II del artículo 15 de esta ley.

De lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad citadas derivó la tesis jurisprudencial P./J. 42/2000, de rubro y texto siguientes (énfasis añadido):

ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN II, Y 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO PARA SU REALIZACIÓN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 41, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los artículos 15, fracción II y 16, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, que señalan que cuando se realicen elecciones extraordinarias por haberse declarado nula la elección o en caso de empate en los resultados de ésta, únicamente podrán concurrir los candidatos que en ellas participaron, no son contrarios al texto de los artículos 41, fracción I; 115, fracción I y 116, fracción I, párrafo segundo, así como fracción II, párrafo tercero y fracción IV del propio numeral, todos de la Constitución Federal, pues no impiden que los ciudadanos mexicanos por medio de los partidos políticos integren la representación del pueblo, ni el acceso de sus candidatos al poder político mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; además, las citadas

¹⁰ Punto resolutivo tercero.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

disposiciones constitucionales remiten a la ley ordinaria, por lo que la forma que el legislador local establece para la realización de las elecciones extraordinarias respecto a los candidatos que deben participar en éstas, constituye una facultad de los Estados en su régimen interno, pues al efecto la Constitución Federal no les impone reglas específicas.

Lo determinado por la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad invocadas y aprobar la tesis jurisprudencial respectiva, que contiene las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en las mencionadas acciones, constituye una **premisa normativa** central de la argumentación del presente recurso de reconsideración, al realizar un control concreto de la porción normativa contenida en el tercer párrafo del artículo 16 de la **vigente** Ley Local.

La porción normativa, cuya invalidez ahora se reclama, tiene el siguiente texto (énfasis añadido):

Artículo 16. Las elecciones extraordinarias deberán sujetarse en lo conducente a las disposiciones de la presente Ley para la elección ordinaria y a la convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral después de emitida la declaratoria respectiva.

La convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral para la celebración de elecciones extraordinarias no podrá restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos ni alterar las garantías, los procedimientos y formalidades que esta Ley establece.

Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos, así como los candidatos independientes no podrán ser sustituidos por ningún motivo, para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de lo señalado en las fracciones I y II del artículo anterior, con excepción de lo establecido por el artículo 331 fracción V de esta Ley.

Lo anterior, en el entendido de que, si bien se ha resaltado la porción normativa impugnada, es preciso, para resolver el presente caso, tener en cuenta el contexto normativo en que se inserta, bajo una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, de las disposiciones aplicables.

A juicio de este órgano jurisdiccional federal, lo establecido por el pleno de la Suprema Corte constituye una premisa normativa de la presente sentencia, ya que no sólo sus razones son vinculantes

para esta Sala Superior, sino que es un precedente relacionado estrechamente con la cuestión a resolver en el presente recurso.

Con la aclaración de que los recurrentes reclaman la validez de una disposición legal derivada de un nuevo acto legislativo, en atención a las siguientes razones:

- i)* En primer lugar, la porción normativa cuya validez constitucional reconoció el Tribunal Pleno pertenece a una **ley expresamente abrogada** por la ley electoral vigente publicada en el POE de 8 de julio de 2014, en virtud del artículo **transitorio segundo del decreto respectivo**.

- ii)* En segundo lugar, si bien, a primera vista, es verdad que los artículos de ambas leyes electorales contienen una formulación normativa similar inicial (incluso el numeral no cambió), cual es: **“Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos...”**, también lo es que, más allá de una interpretación literal, bajo una interpretación sistemática de las disposiciones normativas, no se trata sólo de una nueva publicación de la norma ni una reproducción íntegra de la norma local, sino de una disposición que es producto de un nuevo acto legislativo y que, por lo tanto, amerita en esta instancia un examen de su validez constitucional, de cara a los motivos de agravio de los recurrentes.

- iii)* De igual forma, es preciso señalar que desde 1999 en que se expidió la norma declarada válida por el Tribunal Pleno el sistema jurídico mexicano, específicamente el ordenamiento electoral, ha tenido importantes reformas. En ese sentido, el parámetro constitucional controlante ha cambiado desde esa fecha hasta el momento, principalmente los artículos 1º, 41, 115 y 116 de la Constitución federal.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior, las razones que sustentan la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.) del pleno de la SCJN, de rubro y texto siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Lo anterior no significa ni implica soslayar las razones establecidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas. Antes al contrario, las razones del Tribunal Pleno constituyen un precedente relacionado directamente para resolver el caso concreto. Así, lo determinado por la Suprema Corte es un punto de partida del análisis de la validez de la norma ahora cuestionada.

En efecto, es preciso destacar las siguientes consideraciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cobran aplicación al presente caso.

En primer lugar, como se establece expresamente en la tesis jurisprudencial P./J. 42/2000 invocada, al existir (todavía hoy) una

reserva legal¹¹ y el Poder Revisor de la Constitución no establece parámetro alguno sobre este aspecto, la materia relativa a las elecciones extraordinarias cae dentro del ámbito de la potestad de configuración del legislador local. De acuerdo con el Tribunal Pleno, “las citadas disposiciones constitucionales [41, fracción I; 115, fracción I y 116] remiten a la ley ordinaria, por lo que la forma que el legislador local establece para la realización de las elecciones extraordinarias respecto a los candidatos que deben participar en éstas, constituye una facultad de los Estados en su régimen interno, pues al efecto la Constitución Federal no les impone reglas específicas”.

En segundo lugar, como lo dijo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los artículos 15, fracción II, y 16, párrafo tercero, de la entonces Ley Electoral impugnada de 1999, señalan que “cuando se realicen elecciones extraordinarias por haberse declarado nula la elección o en caso de empate en los resultados de una elección, únicamente podrán participar los candidatos que participaron en la elección declarada nula o bien los candidatos que resultaron empatados”.

En tercer lugar, como se desprende de las razones ofrecidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, el precepto ahora impugnado (16, tercer párrafo, de la vigente ley electoral) armoniza tanto los derechos político-electorales de la ciudadanía como el principio de autoorganización de los partidos políticos¹², ya que, por un lado, “no impiden que los ciudadanos mexicanos por medio de los partidos políticos integren la representación del pueblo, ni el acceso de sus candidatos al poder político mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo” y, por otro lado, en modo alguno restringe “el derecho que constitucionalmente poseen los partidos políticos para que por su conducto accedan los ciudadanos al poder público, pues los candidatos que participarán en una elección extraordinaria, previamente debieron

¹¹ Del artículo 41 se advierte que los partidos políticos son entidades de interés público, tienen ciertos y determinados fines constitucionales y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral se determinará en la ley.

¹² Si bien el Tribunal Pleno no empleó dicha terminología.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

para ello haber participado en la elección ordinaria, precisamente por conducto del partido político que los postuló”.

En cuarto lugar, según el Tribunal Pleno, la porción normativa bajo estudio no establece imposición alguna de candidatos para la elección extraordinaria, en tanto que “ésta es consecuencia del resultado de la elección ordinaria en la que los propios partidos hicieron sus postulaciones y de los candidatos que participaron en ésta, según los resultados, serán los mismos candidatos los que participarán en la extraordinaria, con lo que se respeta las postulaciones previamente hechas”.

Esta última consideración de la Suprema Corte apunta al hecho normativo de que la elección extraordinaria está condicionada por el resultado de la elección ordinaria y la restricción legal controvertida respeta las postulaciones previamente realizadas por los partidos. Consecuentemente, como se adelantó, la porción normativa ahora impugnada respeta la autodeterminación de los partidos políticos.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional procede a analizar el artículo cuestionado, en función de los parámetros y consideraciones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la referida acción de inconstitucionalidad.

5.3.2. Sentido, alcances y justificación del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local

El artículo 16 de la Ley Local¹³ establece que:

- Las elecciones extraordinarias se sujetarán en lo conducente a lo establecido en dicha Ley para la elección ordinaria y en la convocatoria que expida para tal efecto la Comisión Estatal.

¹³ Artículo 16. Las elecciones extraordinarias deberán sujetarse en lo conducente a las disposiciones de la presente Ley para la elección ordinaria y a la convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral después de emitida la declaratoria respectiva. La convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral para la celebración de elecciones extraordinarias no podrá restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos ni alterar las garantías, los procedimientos y formalidades que esta Ley establece.

Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos, así como los candidatos independientes no podrán ser sustituidos por ningún motivo, para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de lo señalado en las fracciones I y II del artículo anterior, con excepción de lo establecido por el artículo 331 fracción V de esta Ley.

- La convocatoria para elecciones extraordinarias no puede restringir los derechos de la ciudadanía y de los partidos políticos ni alterar las garantías, procedimientos y formalidades establecidos en la Ley Local.
- Los partidos políticos no pueden cambiar su candidatura o candidaturas en una elección extraordinaria, salvo que la causa de nulidad haya impedido al candidato o candidata participar de conformidad con lo establecido en el artículo 331 fracción V de la misma Ley¹⁴.

La validez y alcance del contenido de este último inciso es lo que, como se precisó, se ha cuestionado desde la instancia primigenia.

Para definir el alcance de dicha porción normativa, es necesario considerar que el primer y segundo párrafos de ese artículo señalan que las reglas que rigen la elección ordinaria son aplicables en lo conducente a la extraordinaria, y que la convocatoria respectiva no puede alterar las garantías, procedimientos y formalidades establecidos en la Ley Local.

¹⁴ “Artículo 331. Una elección será nula:

(...)

V. Cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Serán consideradas como violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

- a. Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b. Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley; y
- c. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento de la votación válida emitida.

En este caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un Municipio, Distrito electoral o en el Estado cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Ningún partido podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.”

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Ahora, dentro de las disposiciones que rigen el proceso electoral ordinario, es importante recordar que el artículo 149 de la Ley Local¹⁵ dispone que la sustitución y cancelación de candidaturas puede solicitarse libremente durante el plazo para su registro y, concluido éste, únicamente en caso de **fallecimiento, inhabilitación, incapacidad física o mental, o renuncia** de quienes hayan sido postuladas.

De la interpretación sistemática de las normas descritas se concluye que los partidos políticos que individualmente postulen una planilla a cargos de elección municipal en un proceso ordinario, deben registrar la misma de forma individual en caso de elección extraordinaria, salvo que la candidatura o candidaturas postuladas hayan sido sancionadas en términos del artículo 331, fracción V, de la Ley Local, o estén en los supuestos del artículo 149 aludido.

Como se explicará en lo sucesivo, esta normativa aplica igualmente a partidos coaligados, ya sea que decidan continuar o no en coalición.

En otras palabras, los partidos que hayan participado en coalición en una elección ordinaria están obligados a postular las mismas candidaturas que integraron la planilla que hayan presentado en la elección ordinaria.

Lo anterior, salvo que la candidatura o candidaturas de la planilla originalmente registrada sea sancionada por una autoridad electoral derivado de que cometió una ilegalidad en términos del artículo 331, fracción V, de la Ley Local¹⁶, o si se presenta uno de los casos que refiere el artículo 149 de la Ley Local.

¹⁵ Artículo 149. Los partidos políticos o coaliciones podrán sustituir o cancelar libremente las candidaturas dentro del término establecido para su registro. Vencido este término, sólo podrá solicitarse la sustitución o la cancelación del registro por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad física o mental, o renuncia de los candidatos la cual tendrá el carácter de definitiva e irrevocable. En el caso de renuncia, ésta sólo podrá presentarse hasta antes de que la Comisión Estatal Electoral ordene la impresión de las boletas electorales.

¹⁶ Artículo 331. Una elección será nula:

[...]

V. Cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Serán consideradas como violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes: a. Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

Así, en caso de que un partido o diversos partidos se queden sin candidaturas –por algunas de las causas previstas en párrafos anteriores–, podrían presentar una planilla con nuevas candidaturas, o bien, participar de forma conjunta con otro partido que estuviere postulando alguna planilla con candidaturas que participaron en la elección ordinaria.

Asimismo, para el caso de coaliciones registradas en la elección ordinaria, el único supuesto en el cual la disolución de la coalición pudiera llevar a que cada uno de los partidos que la integraron postule una planilla distinta, sería que la planilla originalmente registrada se ubique en alguno de los supuestos de excepción previstos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local.

Por otro lado, si alguno de los partidos integrantes de una coalición que participó en la elección ordinaria decide retirarse de ésta y, en consecuencia, renunciar a su derecho a postular en la elección extraordinaria, el o los partidos restantes conservan su derecho a participar y tendrán que postular la misma planilla registrada en la elección ordinaria. En el proceso extraordinario, la única forma en que **un partido que integraba una coalición postule individualmente** la candidatura original sería que la coalición se disuelva por la renuncia a participar en la elección extraordinaria de los demás partidos integrantes de la referida coalición.

En ese sentido, si no se actualiza alguno de los supuestos de excepción referidos en esta sentencia respecto de la planilla postulada, los partidos políticos que integraron una coalición en la elección ordinaria

b. Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley; y

c. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento de la votación válida emitida.

En este caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un Municipio, Distrito electoral o en el Estado cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Ningún partido podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

no pueden separarse para postular candidaturas distintas individualmente.

Esta lógica también opera para los partidos que contendieron individualmente en la elección ordinaria de ayuntamientos, esto es, si alguno de los integrantes de la planilla postulada se ubica en alguno de los supuestos de excepción el partido queda habilitado para sustituirlo. Por lo tanto, para que estuviera en posibilidad de coaligarse con un partido distinto, es decir, de cambiar a todos los integrantes de la planilla postulada, es necesario que la excepción se actualice respecto de todos ellos.

5.3.3. Libertad de configuración normativa del legislador de Nuevo León

Ahora bien, respecto a la constitucionalidad de la disposición en estudio se observa inicialmente que la Constitución general no prevé un lineamiento específico ni contempla alguna regla que defina si derivado de la nulidad de una elección, en la elección extraordinaria respectiva, se deben necesariamente postular las mismas candidaturas que participan en los comicios ordinarios.

Al respecto, se ha definido que en materias y/o temáticas en las que el legislador no cuenta con reglas constitucionales concretas que limiten su actuación, tiene mayor discrecionalidad. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, sus posibilidades de definición normativa se encuentran acotadas, debiendo ceñirse y respetar el mandato constitucional¹⁷.

Asimismo, en los casos donde la facultad de configuración legislativa es amplia, los congresos siguen sujetos al respeto de los principios

¹⁷ Véase la jurisprudencia 120/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época; Pleno; Tomo XXX, Diciembre de 2009; pág. 1255; registro IUS 165745.

constitucionales y derechos humanos¹⁸, por lo que las leyes que emitan deben observar un estándar de racionalidad o razonabilidad.

En tal sentido, en el caso se estima que como la Constitución federal no dispone alguna regla particular sobre la participación de candidaturas en un proceso extraordinario derivado de la nulidad del ordinario, el legislador de Nuevo León tiene libertad de configuración para emitir reglas como la dispuesta en el artículo 16 de la Ley Local. En todo caso, la racionalidad o razonabilidad de dicho artículo y la verificación relativa a si el mismo afecta o no algún principio constitucional o algún derecho, se desarrolla en los apartados siguientes.

5.3.4. El vínculo del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local con el principio de certeza y el derecho al voto

Ahora bien, uno de los agravios de la parte actora es que el artículo 16 de la Ley Local vulnera el principio de certeza, así como el derecho de votar y ser votado.

El principio de certeza implica, entre otras cuestiones, que las autoridades electorales adopten las medidas necesarias para que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, de manera clara y segura, las reglas. Además, todos los actos y procedimientos deben estar encaminados a ofrecer resultados que sean verificables y confiables.

Es cierto, como lo señalan los recurrentes, que el principio de certeza debe garantizarse a los partidos políticos y candidaturas por ser actores en el proceso electoral. Sin embargo, este principio también se debe garantizar a la ciudadanía y, sobre todo, al electorado, porque son quienes deben tener todos los elementos necesarios para poder decidir qué opción política satisface sus intereses y, por lo tanto, a qué opción política destinar su voto.

¹⁸ Con base en la jurisprudencia 11/2016, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época; Pleno; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 52.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Así, el principio de certeza debe observarse para todos los que forman parte del proceso electoral y no únicamente respecto a los partidos políticos y a los candidatos. De hecho, y precisamente porque se busca proteger el principio de certeza bajo el entendido de que la ciudadanía debe tener todos los elementos necesarios para decidir su voto, esta Sala Superior considera que el artículo 16, párrafo tercero, de la legislación electoral local no contraviene dicho principio sino, contrariamente, lo favorece.

En efecto, conforme a la Ley Local el proceso electoral extraordinario busca subsanar los errores que se dieron durante el proceso electoral ordinario que impidieron que los resultados de este último fueran certeros y acordes con los demás principios que rigen toda elección democrática. De esta forma, como se ha señalado, no estamos frente a un proceso electoral completamente nuevo, por lo cual se considera que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local tiene por objeto tutelar la certeza en relación con el ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía.

Esto es así, porque –conforme al régimen electoral bajo análisis– no se trata de una elección distinta en la cual, en efecto, los partidos políticos puedan cambiar de manera totalmente discrecional sus estrategias y, por tanto, sus candidaturas. La elección extraordinaria no implica que los partidos políticos puedan cambiar sus plataformas o programas políticos, precisamente porque ya se dieron a conocer con una determinada opción política durante **todo el proceso electoral** y sus distintas etapas.

Por lo tanto, es legítimo que de cara a la elección extraordinaria se restrinja la posibilidad de que los partidos políticos cambien a sus candidaturas, reconociendo que ello podría incidir en el derecho del electorado de tener pleno conocimiento de las opciones políticas disponibles.

En ese sentido, el electorado en Monterrey ya ejerció su derecho a votar en la jornada electoral ordinaria, después de todo un proceso de campañas políticas por medio de las cuales las distintas fuerzas políticas dieron a conocer su plataforma y su programa.

La elección extraordinaria que busca subsanar los errores que se dieron en la elección ordinaria que llevaron a que ésta fuera anulada y, en consecuencia, el régimen bajo análisis restringe la variación de la oferta política con la que contaba el electorado desde el inicio del proceso electoral. De esta manera, la norma bajo análisis tiene por objeto tutelar el principio de certeza en materia electoral, desde la dimensión antes desarrollada, para procurar condiciones óptimas de cara que el electorado tenga los mayores elementos para decidir racionalmente su voto.

5.3.5. Implicaciones del artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local respecto al derecho de autoorganización de los partidos políticos

En relación con lo expuesto, esta Sala Superior considera que, contrario a lo planteado por los partidos recurrentes, la prohibición contenida en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, supone una limitación legítima del derecho de autoorganización de los partidos políticos y, por lo tanto, es constitucional. Los siguientes párrafos tienen por objeto desarrollar las razones en que se sustenta esta conclusión.

5.3.5.1. Estándar para analizar la validez de las restricciones al derecho de autoorganización de los partidos políticos

Como punto de partida, cabe destacar que esta Sala Superior ha determinado que el derecho de autoorganización de los partidos políticos, el cual supone diversos derechos para la consecución de sus fines constitucionales¹⁹, entra dentro del ámbito de tutela del derecho a la libertad de asociación en materia político-electoral, reconocido en la Constitución general y en diversos tratados internacionales²⁰.

¹⁹ En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales. En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución general se dispone que solamente las ciudadanas y los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el mismo precepto se identifica como una de las **finalidades** de estas instituciones “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”.

²⁰ El artículo 9 de la Constitución general establece textualmente lo siguiente: “[n]o se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía:

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

Lo anterior partiendo de que el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución del ente²¹. Esta dimensión de la libertad de asociación habilita a los partidos políticos a adoptar las medidas orientadas al cumplimiento de sus fines, como lo es la participación en la integración de los órganos de representación política.

En ese sentido, en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Partidos se establecen los derechos de los partidos políticos, entre los que se encuentran el de participar en las elecciones (inciso b), el de organizar procesos internos para seleccionar las candidaturas a postular por cargos de elección popular (inciso e) y el de formar coaliciones u otros tipos de asociaciones (inciso f). Entonces, se estima que estos derechos están comprendidos dentro del derecho de autoorganización de los partidos políticos, el cual –a su vez– se sustenta en la libertad de asociación en materia política.

Ahora, la relación con la dimensión colectiva de una libertad reconocida constitucionalmente no supone una imposibilidad para regular el ejercicio de los derechos señalados. Sobre esta cuestión, en el artículo 16, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que el ejercicio de la libertad de asociación, lo cual incluye su dimensión colectiva, “solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

“[a]sociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

Por su parte, en el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole” (énfasis añadido). Este derecho también se reconoce en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

²¹ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electorales, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

Sin embargo, cabe precisar que los fines previstos en el artículo 16, párrafo 2, de la Convención Americana, no son las únicas razones con base en las cuales es jurídicamente viable limitar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. En el orden constitucional del Estado mexicano se consagra un conjunto de principios constitucionales, derechos humanos y otras garantías institucionales que se deben proteger y garantizar, de modo que es necesario considerarlas al determinar las regulaciones o limitaciones de los derechos humanos de los particulares.

Al respecto, en relación con los derechos políticos que se reconocen en el artículo 23 de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido que los Estados no están constreñidos a aplicar en sus sistemas electorales solamente las limitaciones que se establecen en el párrafo 2 del mencionado precepto convencional, sino que también se debe atender la necesidad de establecer los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, de modo que se garantice la celebración de elecciones auténticas y periódicas, a través de un sufragio libre. De esta manera, en cada caso se tiene que verificar si uno de los aspectos vinculados a la organización o reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos supone una restricción indebida a algún derecho humano²².

Este razonamiento se estima aplicable, de manera análoga, a las limitaciones del derecho a la libertad de asociación, sobre todo tratándose de su dimensión política, en tanto la misma puede ejercerse en el marco de los procedimientos electorales.

En concordancia con lo razonado, en el propio artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Partidos se sujeta expresamente el ejercicio de los diversos derechos de los partidos que se identificaron al cumplimiento de las condiciones previstas en la legislación aplicable.

De las consideraciones desarrolladas se tiene que a partir del orden constitucional se reconoce un amplio margen de libertad de

²² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 159 y 161

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

configuración normativa en relación con el establecimiento de la reglamentación a la que deben sujetarse los partidos políticos en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, derivado de que entran dentro del ámbito de tutela del derecho constitucional a la libertad de asociación, la regulación de las condiciones y exigencias para el ejercicio de estos derechos debe ser objetiva y razonable, de modo que no se traduzca en restricciones que incidan de manera excesiva e injustificada en los mismos.

5.3.5.2. Incidencia de la prohibición legal sobre el derecho de autoorganización de los partidos políticos

Una vez precisado el estándar de análisis, es preciso identificar las implicaciones que tiene la prohibición prevista en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local sobre el derecho de autoorganización de los partidos políticos, para estar en aptitud de valorar si se trata de una incidencia justificada o no.

El precepto legal bajo estudio establece que los partidos políticos no podrán cambiar de candidaturas para la celebración de elecciones extraordinarias. En otras palabras, como regla general, para la elección extraordinaria deben postular a la misma candidatura que presentaron en la elección ordinaria que fue anulada. De manera clara y directa se limita la libertad de los partidos de definir sus candidaturas, a partir de una decisión tomada por ellos mismos previamente.

Por otra parte, la prohibición legal en cuestión también puede tener un impacto en la libertad de los partidos políticos de decidir si participan de manera individual o a través de una alianza electoral.

Sobre este punto, es pertinente recordar que esta Sala Superior ha considerado que la celebración de una coalición supone que los partidos políticos que deciden asociarse por ese medio postulan, de manera conjunta y como unidad, la totalidad de candidaturas comprendidas en el convenio respectivo²³. Así, las candidaturas corresponden a todos los partidos coaligados.

²³ Con base en el entendimiento del mandato de uniformidad, el cual se desprende de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos segundo transitorio, base I, inciso f), del Decreto de reforma a la Constitución Política de los

De esta manera, si determinados partidos respaldan mediante una coalición a una planilla en una elección ordinaria y ésta es anulada, en virtud de la exigencia contemplada en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, cada uno de los partidos políticos estaría vinculado a postular nuevamente a las candidaturas de esa misma planilla. Sin embargo, los partidos políticos mantendrían cierto margen de libertad para definir la manera de cumplir con esta exigencia de conformidad con los supuestos extraordinarios previstos en la ley.

En torno a esta cuestión, es relevante puntualizar que se debe armonizar el derecho de los partidos políticos a participar en la elección extraordinaria con la exigencia de presentar las mismas candidaturas. En consecuencia, si los partidos que integraron la coalición deciden mantenerla en la elección extraordinaria, también están vinculados a presentar la misma planilla de candidaturas, salvo los casos de excepción precisados en esta sentencia.

Por otra parte, si uno o más de los partidos deciden dejar la coalición, tendrían que manifestar su aceptación de la consecuencia relativa a que no podrían participar en esa elección extraordinaria, pues permitir que postularan una planilla distinta a pesar de que no se haya actualizado algún supuesto de excepción supondría una inobservancia de la exigencia dispuesta en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local. En contraparte, los partidos que mantuvieran su intención de contender en la elección extraordinaria, tendrían que respaldar a la misma planilla que presentaron en la ordinaria.

En diverso sentido, si se actualiza alguno de los supuestos excepcionales contenidos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local, respecto de todos los integrantes de la planilla originalmente postulada, los partidos que formaron la coalición en la elección ordinaria podrían conservarla, disolverla o modificarla, en tanto ya no se mantendría la exigencia de postular las mismas candidaturas.

Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; 23, párrafo 1, inciso f), 85, párrafo 2, 87, párrafos 2, 3, 9 y 15, 88, párrafos 1, 2, 5 y 6, de la Ley General de Partidos Políticos; 167, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 275, párrafo 6, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

De esta manera, el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, tiene una incidencia respecto a la libertad de los partidos para definir la modalidad de participación en la elección extraordinaria (individual o asociada), pero únicamente en la medida necesaria para el debido cumplimiento de la exigencia consistente en postular a la misma planilla que en la elección ordinaria.

Bajo esta lógica, **es innecesario que en la elección extraordinaria que se desarrollará se instrumente una etapa de precampaña.**

Al respecto, como se señaló en el apartado **5.3.2.**, en ciertos supuestos los partidos que participaron coaligados en la elección ordinaria podrían hacerlo individualmente en la extraordinaria, particularmente si se actualiza algún supuesto excepcional, como la renuncia de quienes fueron postulados u otras imposibilidades.

Bajo los razonamientos desarrollados, en este punto cabe señalar que, contrario a lo planteado por los partidos recurrentes, la Sala Monterrey no incurrió en una incongruencia, pues los partidos políticos pueden definir la manera como participarán en la elección extraordinaria, siempre que no suponga un incumplimiento a la prohibición contenida en el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local. Sin embargo, contrario a la conclusión de la Sala Monterrey, no hay una prohibición absoluta para que los partidos coaligados postulen candidaturas de forma individual, ya sea la misma planilla registrada en la elección ordinaria, o bien, una diversa en casos excepcionales justificados, conforme a las disposiciones legales previstas para el proceso electoral ordinario aplicables a la elección extraordinaria.

5.3.5.3. Justificación de la restricción al derecho de autoorganización de los partidos políticos

Esta Sala Superior considera que la prohibición bajo estudio supone una restricción objetiva y razonable del derecho de autoorganización de los partidos políticos.

En primer lugar, la medida persigue un fin legítimo, pues tiene por objeto tutelar la certeza en materia electoral, en relación con el derecho a un voto informado de la ciudadanía, lo cual favorece el valor de la integridad electoral. Lo anterior en términos de lo razonado en los

apartados **5.2. y 5.3.4.** Como se señaló, mediante la regulación se genera certeza para la ciudadanía respecto al conocimiento que ya tiene de las candidaturas, por lo cual está justificado que se opte por exigir que se presenten las mismas opciones políticas por las que el electorado votó originalmente en la elección ordinaria, por lo que inclusive sería innecesaria la celebración de precampañas.

Adicionalmente, la prohibición también tiene por objeto tutelar el derecho de quienes fueron postulados en la elección ordinaria. El artículo 35, fracción II, de la Constitución general dispone que son derechos de la ciudadanía “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. **El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos,** así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

En principio, se observa que el hecho de que un ciudadano o ciudadana hubiere sido postulado en una elección ordinaria que fue anulada no le otorga el derecho de incidir en la determinación de su partido político en cuanto a si contendrá o no en la elección extraordinaria.

Esto es, si el partido respectivo **decide retirarse de la contienda** no existe un derecho adquirido de las candidaturas para impedir que lo haga, ya que tiene un derecho condicionado.

Sin embargo, se observa que el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, establece una especie de derecho preferencial para el candidato o candidata que fue postulado en la elección ordinaria. De esta manera, mediante la regulación también se garantiza –en una cierta dimensión– el derecho a ser electo de quienes participaron en la elección ordinaria.

En sintonía con lo anterior, cabe destacar que al mantener las mismas planillas se evitan reacomodos injustificados de las fuerzas políticas y el despliegue de estrategias para obtener beneficios que no tenían en la elección ordinaria. En todo caso, la regla en estudio busca mantener, en la medida de lo posible, las condiciones de la elección ordinaria respecto a la postulación de candidaturas.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

De esta manera, se tiene que con la prohibición se garantiza –de manera relevante– una multiplicidad de valores constitucionales.

Por otra parte, se considera que mediante la regulación en cuestión no se restringe en un grado importante el derecho de autoorganización de los partidos políticos. Ello debido a que se parte –precisamente– de la decisión adoptada en la elección ordinaria en ejercicio del mencionado derecho. De esta manera, el régimen parte de que los partidos políticos ya ejercieron esta libertad, y reconoce que su decisión genera efectos sobre ciertos valores constitucionales, los cuales se deben privilegiar.

Además, la limitación se produce en la medida estrictamente necesaria, pues –de conformidad con lo expuesto en esta sentencia– pueden materializarse situaciones excepcionales que imposibilitan la postulación de la misma candidatura, a partir de lo cual se debe privilegiar el derecho de los partidos políticos de participar en la elección correspondiente y, por ende, permitir que presenten otra postulación. Asimismo, como se señaló, la libertad en cuanto a la definición de la modalidad de participación únicamente se ve condicionada al acatamiento de la exigencia de presentar la misma candidatura, por lo que se mantiene un margen de decisión al respecto.

De conformidad con lo expuesto, esta Sala Superior considera que existe una relación razonable entre el grado en que se benefician los diversos valores constitucionales señalados y el grado en que se condiciona el derecho de autoorganización de los partidos políticos. En consecuencia, se concluye que la prohibición consistente en que, en una elección extraordinaria, los partidos políticos no pueden cambiar de candidaturas, supone una limitación legítima del derecho de autoorganización, por lo cual el artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Local, es constitucional.

5.4. Pronunciamiento respecto al resto de los agravios

En virtud de lo expuesto, resulta innecesario estudiar los agravios de Adalberto Madero Quiroga, ya que se dirigen esencialmente a cuestionar la posibilidad de celebrar coaliciones nuevas y la supuesta permisión de que un candidato que participó en la elección ordinaria sea excluido de la contienda extraordinaria en contra de su voluntad, lo cual ya fue atendiendo en esta sentencia, en el sentido de que

únicamente a partir de supuestos excepcionales es que los partidos políticos pueden presentar una planilla con candidaturas diversas a la postulada en la elección ordinaria.

6. EFECTOS

Conforme a lo expuesto en esta sentencia, esta Sala Superior considera inexacta la determinación de la Sala Monterrey relativa a que en la elección extraordinaria no es posible que los partidos que participaron originalmente coaligados postulen candidaturas de forma individual, así como la afirmación de que en ningún caso es posible incorporar nuevas candidaturas en una elección extraordinaria.

En tal sentido, procede lo siguiente:

6.1. Revocar, en la materia de impugnación, la sentencia de la Sala Monterrey, a fin de que se considere que:

6.1.1. Los partidos o coaliciones que participaron en la elección ordinaria **deben postular a la misma planilla** que en la elección ordinaria, **salvo los casos de excepción** contenidos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local, en los términos expuestos en esta ejecutoria.

6.1.2. Los partidos pueden renunciar a su derecho a participar en la contienda. En este caso, las candidaturas no tienen derecho a vincular a participar en la elección extraordinaria al partido que los postuló en la ordinaria.

6.1.3. Sólo en caso de que todos los integrantes de la planilla que un partido postuló en la elección ordinaria se ubiquen en alguno de los supuestos de excepción, podrían presentar una planilla con nuevas candidaturas, o bien, participar de forma conjunta con otro partido que estuviere postulando alguna planilla con candidaturas que participaron en la elección ordinaria.

6.1.4. Para el caso de coaliciones registradas en la elección ordinaria, el único supuesto en el cual la disolución de la

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

coalición pudiera llevar a que cada uno de los partidos que la integraron postule una planilla distinta, sería que toda la planilla originalmente registrada se ubique en alguno de los supuestos de excepción previstos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local.

6.1.5. Si alguno de los partidos integrantes de una coalición que participó en la elección ordinaria decide retirarse de ésta y, en consecuencia, renunciar a su derecho a postular en la elección extraordinaria, el o los partidos restantes conservan su derecho a participar y tendrán que postular la misma planilla registrada en la elección ordinaria. En el proceso extraordinario, la única forma en que **un partido que integraba una coalición postule individualmente** la planilla original, sería que la coalición se disuelva por la renuncia a participar en la elección extraordinaria de los demás partidos integrantes de la referida coalición.

En ese sentido, si no se actualiza alguno de los supuestos de excepción referidos en esta sentencia respecto de la planilla postulada, los partidos políticos que integraron una coalición en la elección ordinaria **no pueden separarse para postular candidaturas distintas individualmente.**

6.2. Se vincula a los partidos y coaliciones que participaron en la elección ordinaria del ayuntamiento de Monterrey, y se les otorga **un plazo de dieciocho horas contadas a partir de que sean notificados de la presente ejecutoria, para que informen a la autoridad administrativa electoral sobre su participación y la planilla a registrar en la elección extraordinaria.**

6.3. Se vincula a la autoridad administrativa electoral para que dentro de las doce horas siguientes al vencimiento del plazo anterior, acuerde lo que en derecho corresponda. En su caso, notifique a los partidos para que subsanen las observaciones que se formulen.

6.4. La autoridad administrativa electoral **deberá informar** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado al presente fallo, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra, anexando copia

certificada de las constancias que sustenten su dicho, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se le aplicará la medida de apremio que se estime pertinente, de conformidad con los numerales 5 y 32 de la Ley de Medios.

6.5. En virtud de lo anterior, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León deberá emitir un acuerdo en el que asuma las directrices antes precisadas y deje intocado el calendario electoral aprobado en el **acuerdo CEE/CG/221/2018**.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos SUP-REC-1871/2018 y SUP-REC-1872/2018, al diverso de clave SUP-REC-1867/2018. En consecuencia, se deberá glosar una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Monterrey en el juicio SM-JRC-381/2018, en los términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE de inmediato como en Derecho corresponda.

Devuélvase, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría**, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA PRESIDENTA JANINE M. OTÁLORA MALASIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS²⁴

Los que suscribimos el presente voto si bien coincidimos con el estudio de fondo de la sentencia aprobada mayoritariamente y que corresponde al proyecto que presentó el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón como ponente del caso, **nos separamos de los efectos y resolutivos consecuentes** aprobados, por lo que, en atención a las razones que se exponen enseguida, emitimos este voto particular, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

1. MOTIVO DE DISENSO

No compartimos la decisión mayoritaria consistente en mantener el veintitrés de diciembre como fecha para la celebración de la jornada electoral de la elección extraordinaria del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

La razón principal de nuestro disenso es que el acuerdo CEE/CG/221/2018, a través del cual se estableció la referida fecha, fue dictado en cumplimiento de la sentencia del Tribunal local, precisamente por las implicaciones que ésta tenía²⁵.

Así, dado que la decisión de esta Sala Superior es contraria a la conclusión de la Sala Monterrey y a la del Tribunal local, sus respectivas sentencias deben quedar sin efectos y, en consecuencia, al no subsistir la razón con base en la cual se ordenó la modificación del calendario electoral, **tampoco podría subsistir el acuerdo dictado en cumplimiento.**

²⁴ Colaboraron en la elaboración de este documento los secretarios Christopher Augusto Marroquín Mitre y Paulo Abraham Ordaz Quintero.

²⁵ El Tribunal local consideró que una coalición que participó en la elección ordinaria, no estaba obligada a participar a través de la misma figura en la extraordinaria, sino que cada uno de sus integrantes podían postular candidaturas individualmente.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

De forma contraria a la conclusión de la sentencia de la Sala Superior (en su apartado de efectos), consideramos que la consecuencia lógica y jurídica inevitable de la referida decisión es **que no subsistan los actos que se emitieron por acatar una determinación local que se consideró incorrecta** y, por el contrario, el proceso electoral extraordinario debió seguirse rigiendo por la parte de los acuerdos CEE/CG/211/2018 y CEE/CG/212/2018, que no fue objeto de impugnación, particularmente la fecha prevista en ese acuerdo para la celebración de la jornada extraordinaria (dieciséis de diciembre), tal como se explica en los siguientes apartados.

1.1. Reseña de la cadena impugnativa

La **Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León** determinó lo siguiente:

- En el **acuerdo CEE/CG/211/2018**²⁶, de primero de noviembre de dos mil dieciocho, estableció, en lo que interesa al presente asunto, **la subsistencia de:** **a)** el convenio de coalición registrado en el proceso ordinario de revocación del ayuntamiento de Monterrey; **b)** la totalidad de los registros de las candidaturas; **c)** las plataformas electorales; y **d)** los apodos y emblemas.

También fijó un periodo de campaña de **quince días** que debían iniciar el veintiocho de noviembre y concluir el doce de diciembre²⁷. La jornada electoral sería el **dieciséis de diciembre**²⁸.

- En el **acuerdo CEE/CG/212/2018**²⁹, de dos de noviembre de dos mil dieciocho, por el que se emitió el calendario electoral para la celebración de la elección extraordinario del ayuntamiento de Monterrey. En el calendario se reiteraban las fechas de campaña y jornada electoral establecidas en el acuerdo CEE/CG/211/2018.

²⁶ Disponible en: <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/CEE-CG-211-2018.pdf>

²⁷ Acuerdo CEE/CG/211/2018, página 9.

²⁸ Acuerdo CEE/CG/211/2018, resolutivo primero, página 36.

²⁹ Disponible en: <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-212-2018.pdf>

Inconformes con la subsistencia de la coalición y los registros de las candidaturas de dicha asociación de partidos (MORENA-PES y PT) los partidos Encuentro Social (PES) y MORENA promovieron juicios de inconformidad locales a efecto de que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León permitiera la disolución de la coalición y la posibilidad de que los partidos que se separaban postularan a otros candidatos. **El periodo de campaña y la fecha de la jornada electoral** (dieciséis de diciembre) **no fueron cuestionados**.

El catorce de noviembre, el **Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León resolvió** el caso (JI-320/2018 y su acumulado JI-321/2018) señalando que en el acuerdo CEE/CG/211/2018 se efectuó una inadecuada interpretación del artículo 16 de la Ley electoral local, pues, en su concepto, esta disposición no impone como obligación que en el proceso extraordinario se mantenga subsistente la coalición que se formó para el proceso ordinario, pues esto afecta “el derecho de asociación política”. También señaló, que la coalición podía disolverse y **cada uno de los partidos que la integraron podrían participar en lo individual**.

El efecto práctico de la determinación del Tribunal local era admitir la posibilidad de que, en la elección extraordinaria, los partidos que se separaron de la coalición **presentaran candidaturas distintas a las que originalmente postularon**, pues sería materialmente imposible que separados (sin estar coaligados) postularan a los mismos candidatos.

Esto es, la decisión del Tribunal local permitía que en la elección extraordinaria los partidos que dejaron de pertenecer a una coalición presentarán, sin limitación alguna, **nuevas ofertas electorales**: que participaran en lo individual; formaran nuevas asociaciones partidistas, e incluso postularan nuevas planillas.

Derivado de esa decisión y sus implicaciones, el Tribunal local revocó el acuerdo CEE/CG/211/2018, conforme a lo siguiente:

En razón de lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 286, fracción II, inciso b), 291, 313, 314 y 315 de la Ley Electoral, se ordena lo siguiente:

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

a) Se revocan el punto Resolutivo Cuarto [subsistencia del convenio de coalición], así como todas y cada una de las Partes Considerativas relacionadas con el mismo contenidas en el Acuerdo combatido; asimismo, se ordena modificar y adecuar los Anexos que formen parte del mismo, mediante las cuales se determinó la subsistencia del Convenio de Coalición suscrita por los Partidos Políticos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social.

b) Se revocan el punto resolutivo Quinto [subsistencia de las plataformas electorales] así como todas y cada una de las Partes Considerativas relacionadas con el mismo contenidas en el Acuerdo combatido; asimismo, se ordena modificar y adecuar los Anexos que formen parte del mismo, mediante las cuales se determinó la subsistencia de las Plataformas Electorales de la Candidatura de la Coalición Juntos Haremos Historia integrada por los Partidos Políticos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social.

c) Se revocan el punto resolutivo Sexto [subsistencia de las candidaturas postuladas en el proceso ordinario] así como todas y cada una de las Partes Considerativas relacionadas con el mismo contenidas en el Acuerdo combatido; asimismo, se ordena modificar y adecuar los Anexos que formen parte del mismo, mediante las cuales se determinó la subsistencia de la Candidatura de la entonces Coalición Juntos Haremos Historia integrada por los Partidos Políticos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social.

d) A la Comisión Estatal Electoral, una vez que sea notificado de la presente resolución, en los términos y plazos que considere pertinentes, adecuados y oportunos, **emplazar a los Partidos Políticos, realizándoles las prevenciones y apercibimientos que resulten necesarios y la normatividad permita, para que externen su voluntad en lo concerniente a la forma en que participarán en la próxima elección extraordinaria.**

e) Sin perjuicio de lo establecido en la resolución SUP-REC-1638/2018, **el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral deberá emitir un acuerdo, que sustituya al impugnado, en el que, además de atender a cabalidad los lineamientos precisados en los incisos precedentes, adecue los plazos legales que en plenitud de sus competencias considere necesarios, atendiendo las directrices establecidas en esta resolución,** a fin de dotar de certeza y plenos efectos jurídicos a lo aquí ordenado, respetando siempre el mandato judicial de 60 días contenido en la ejecutoria de referencia respecto de la celebración de la jornada comicial extraordinaria; **bajo el entendido que el ejercicio de los derechos político-electorales**

incluye el derecho a desempeñar el cargo, lo cual se verifica materialmente a través del establecimiento entre otras cuestiones, de los periodos legales para el registro de las Candidaturas, verificación del cumplimiento de los requisitos de las mismas, financiamiento para campañas electorales, así como la entrega de constancia e inicio del ejercicio del encargo para el puesto que se contiene.

En consecuencia y para tal efecto, el Pleno de la Comisión Estatal Electoral deberá otorgar en el acuerdo respectivo un plazo de quince días naturales para el desahogo de las siguientes etapas: 1. El registro y aprobación (o no) de coalición; 2. Período de precampañas, 3. El registro y aprobación de candidatos respectivos. En todo caso, el Pleno de la Comisión Estatal Electoral en plenitud de competencia podrá actuar de conformidad con el artículo 17 párrafo tercero de la Ley Electoral.

(énfasis añadido)

Como se observa, **la decisión principal del Tribunal local, relativa a permitir nuevas ofertas electorales**, hizo necesario que dicha autoridad jurisdiccional adoptara otras decisiones accesorias que permitieran la operatividad de la determinación principal. Por ese motivo, los efectos de la sentencia local fueron los siguientes:

- Revocar la decisión de dejar intocado el convenio de coalición, los registros de las candidaturas, emblemas y plataformas electorales; a efecto de que la coalición quedara en libertad de disolverse y si los partidos que la conformaron así lo querían, postular candidaturas de forma individual.
- Llamar a los partidos que integraron la coalición a que manifestaran la forma en que participarían en el proceso extraordinario y, en su caso, las candidaturas respectivas.
- Modificar las fechas del proceso extraordinario, a fin de que se instrumentara, por ejemplo, un periodo de registros. **Este efecto fue el que ocasionó que el periodo de campaña se modificara y la fecha de la jornada electoral pasara del dieciséis al veintitrés de diciembre.**

Inconforme con la decisión principal adoptada por el Tribunal local, el PAN promovió un **juicio de revisión constitucional electoral** para que

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

lo atendiera la Sala Regional Monterrey. El PAN argumentó que era incorrecto que se permitiera la postulación de nuevas planillas con candidaturas distintas a las que participaron en el proceso ordinario.

El veinte de noviembre, **la Sala Regional Monterrey** determinó (SM-JRC-320/2018) que **era incorrecta la decisión del Tribunal local** de permitir a los partidos que válidamente decidan separarse de la coalición **“postular candidaturas de forma individual”**, pues “si un partido no postuló candidaturas de forma individual en el proceso ordinario, tampoco puede hacerlo de tal forma en el extraordinario”.

En ese sentido, la Sala Monterrey sostuvo que los partidos coaligados sí podían separarse en la elección extraordinaria, pero en todo caso para participar en la nueva elección **no podrían incorporar nuevas candidaturas**.

En consecuencia, derivado de sus razonamientos, la Sala Regional Monterrey revocó, **en lo que fue materia de impugnación, la sentencia del Tribunal local**, conforme a lo siguiente:

“Conforme al apartado considerativo de la sentencia impugnada, se otorgó el derecho a los partidos políticos impugnantes de postular candidaturas de forma individual, sin embargo, atendiendo a los razonamientos de este fallo, ello no es posible en términos del tercer párrafo del artículo 16 de la Ley local, por ende, debe dejarse insubsistente tal reconocimiento, y si bien, se reconoce el derecho de participación de los partidos políticos en el proceso electoral extraordinario, este deberá sujetarse a dicha restricción.

Por lo anterior, debe modificarse el fallo impugnado y en consecuencia, ordenar al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, para que en el ámbito de sus atribuciones y **salvaguardando la previsión de las etapas ordenadas en la sentencia de mérito que no fueron materia de esta resolución**, dicte las medidas conducentes para permitir en la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Monterrey, la participación de los partidos políticos en el pleno ejercicio de sus derechos, sujetos a la limitante impuesta por el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley local, de no permitir la inclusión de candidaturas distintas a las que contendieron en la elección ordinaria.

(Énfasis añadido)

En nuestro concepto, **el efecto que se resalta** es procesalmente incorrecto pues **la modificación de fechas** (aspecto que la Sala Regional Monterrey dejó intocado) **se generó originalmente como consecuencia de la conclusión principal del Tribunal local** (relativa a permitir nuevas ofertas electorales en el proceso extraordinario), incluso el corrimiento de la jornada electoral atendió a que, dada la posible incorporación de nuevas candidaturas, se estimaba necesario implementar una etapa de precampañas.

Asimismo, con independencia de que la determinación de la Sala Regional Monterrey relativa a **dejar intocada** “la previsión de las etapas ordenadas en la sentencia [local]” **no fue cuestionada ante esta Sala Superior, ello no impedía revocar esos aspectos**, pues la decisión de la Sala Superior, al ser contraria a la de la Sala Regional y la del Tribunal local, jurídicamente debía dejar **insubsistente, de manera lógica y natural, tales determinaciones** y, en consecuencia, los actos que se emitieron en cumplimiento a las mismas, como lo fue la modificación a la fecha de la jornada electoral hecha en el acuerdo CEE/CG/221/2018, tal como se explica enseguida.

1.2. La decisión de la Sala Superior dejaba insubsistentes las sentencias de la Sala Monterrey y del Tribunal local

Cómo se adelantó, la conclusión a la que llegaron los tribunales de la instancia local y regional eran las siguientes:

- **Tribunal local:** Las coaliciones pueden disolverse en la elección extraordinaria y pueden postular candidaturas individualmente; esto implica que los partidos que se separan **pueden postular nuevas candidaturas**.
- **Sala Regional Monterrey:** Las coaliciones pueden disolverse, pero los partidos que las integraban **nunca podrían postular nuevas candidaturas** (pues están obligados a postular a la planilla originalmente propuesta).

Derivado del agravio del PES y MORENA que alegaba que sí podían postularse nuevas candidaturas, esta Sala Superior llegó, en lo sustancial, a la conclusión siguiente:

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

- **Sala Superior:** Las coaliciones pueden disolverse, y los partidos que las integraban **podrían postular nuevas candidaturas** únicamente si la totalidad de la planilla original **se ubica en algún supuesto de excepción** de los previstos en la ley.

Este criterio **fue adoptado por unanimidad de votos** de los siete magistrados de la Sala Superior, conforme a la propuesta que hizo el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y que comprende las consideraciones de fondo de la sentencia de mayoría, salvo por lo que hace al apartado de efectos.

En dicho apartado de efectos, la sentencia mayoritaria de esta Sala Superior **únicamente revoca la diversa sentencia de la Sala Regional Monterrey** en lo que fue materia de impugnación, con lo que se deja intocada la fecha de la jornada electoral para el veintitrés de diciembre.

Sin embargo, en las consideraciones de la mayoría **nada se dice de la sentencia del Tribunal local.**

No compartimos esta decisión pues, por una parte, el no hacer pronunciamiento alguno respecto de la sentencia del Tribunal local que había sido modificada por la diversa que se revoca, implicaría dejarla subsistente, lo cual no es jurídicamente posible porque sus razones y conclusión son incompatibles con las de esta sala superior.

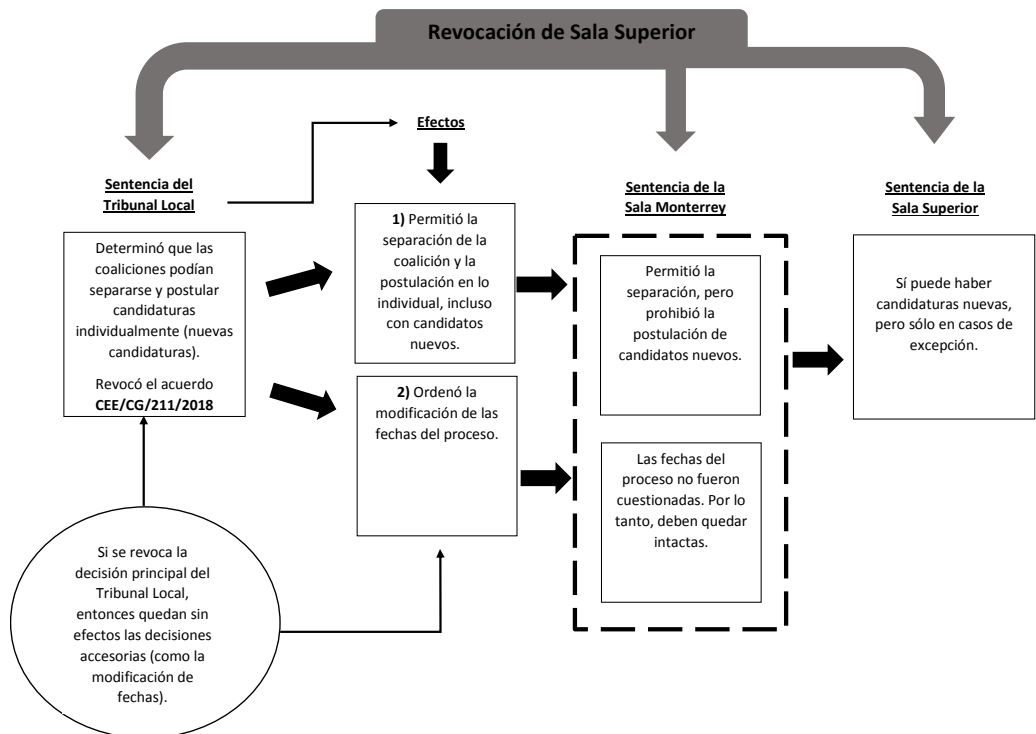
Además, si como ya se dijo, la conclusión de la Sala Superior adoptada unánimemente es incompatible con lo decidido por la Sala Regional Monterrey y por el Tribunal local, lo procesalmente correcto era establecer precisamente que ambas decisiones quedaban insubsistentes al ser sustituidas por lo decidido por este tribunal.

Esta premisa es relevante para llegar a una segunda conclusión: si se deja insubsistente la sentencia del Tribunal local, también quedaba sin efectos la modificación de fechas que ordenó, tal como se explica en el apartado siguiente.

1.3. Al quedar insubsistente la sentencia del Tribunal local perdían efectos los acuerdos emitidos en cumplimiento a esa decisión

La sentencia del Tribunal local determinó que las coaliciones pueden disolverse en la elección extraordinaria y pueden postular candidaturas individualmente, implicando que incluso podrían postular nuevas candidaturas. Derivado de esa conclusión, el Tribunal local ordenó diversos actos, entre otros, la incorporación de precampañas y la modificación de la fecha de la jornada electoral.

Si se revoca la decisión principal, los efectos también quedan sin materia. Esta postura se muestra enseguida de forma esquemática, para el caso concreto:



Como se observa, la decisión de la Sala Superior es incompatible con la de la Sala Regional Monterrey y con la del tribunal local y, por ese motivo, las deja insubsistentes y las sustituye.

Si la decisión del Tribunal local queda sin efectos, también queda sin efectos cualquiera de las consecuencias que esa determinación generó, como en el caso, la orden de modificar la fecha de la jornada electoral.

Por ese motivo, quienes suscribimos el presente voto consideramos incorrecto mantener la vigencia del acuerdo que, en cumplimiento a la

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

sentencia del Tribunal local, modificó la fecha de la jornada para el veintitrés de diciembre.

Nosotros consideramos que, desde un punto de vista técnico, lo procesalmente adecuado hubiera sido dejar intocada la fecha original y, en todo caso, como lo propusimos, hacer los ajustes que fueran necesarios para garantizar que las fechas de campaña y veda fueran consistentes con la del día de la jornada electoral (que no fue impugnada).

En ese sentido, como adelantamos, consideramos que además del estudio de fondo que propuso el ponente del asunto y que se aprobó por unanimidad, debieron subsistir los efectos y puntos resolutivos que también sometió al pleno, y que **se transcriben íntegramente a continuación:**

6. EFECTOS

Conforme a lo expuesto en esta sentencia, esta Sala Superior considera incorrecta la determinación de la Sala Monterrey relativa a que en la elección ordinaria no es posible que los partidos que participaron originalmente coaligados postulen candidaturas de forma individual, así como la afirmación de que en ningún caso es posible incorporar nuevas candidaturas en una elección extraordinaria.

Tampoco se comparte la conclusión del Tribunal Local, en el sentido de que los partidos que participaron coaligados en la elección ordinaria no estén vinculados de forma alguna en la elección extraordinaria por la prohibición prevista en el párrafo tercero del artículo 16 de la Ley Local, ya que, salvo causas extraordinarias justificadas, únicamente pueden postular la misma planilla que presentaron originalmente.

En tal sentido, como no se comparte lo decidido por ambas instancias jurisdiccionales, procede lo siguiente:

6.1. Revocar la sentencia de la Sala Monterrey y dejar insubsistente la sentencia del Tribunal Local, así como todos los actos que se hubieren emitido en cumplimiento a ambas determinaciones.

6.2. Asimismo, se observa que la determinación del Tribunal Local fue la que dejó sin efectos el acuerdo original (CEE/CG/211/2018) que convocó a la elección extraordinaria y mandó a la autoridad administrativa electoral a emitir un nuevo acuerdo fijando un plazo de quince días para realizar los actos siguientes: registro y

aprobación de coalición; periodo de precampañas; registro y aprobación de candidaturas.

Teniendo en cuenta que como se dejó insubsistente la razón que justificó tal decisión del Tribunal Local y que el proceso extraordinario se encuentra en curso, lo procedente es modificar los acuerdos CEE/CG/211/2018 y CEE/CG/212/2018, así como ordenar a la autoridad administrativa electoral que proceda en términos de los lineamientos siguientes:

6.2.1. Deberá dejar intocados los elementos del acuerdo original, que no sean expresamente señalados en los presentes lineamientos.

6.2.2. Los partidos o coaliciones que participaron en la elección ordinaria deben postular a la misma planilla que en la elección ordinaria, salvo los casos de excepción contenidos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local, en los términos expuestos en esta ejecutoria.

6.2.3. Los partidos pueden renunciar a su derecho a participar en la contienda. En este caso, las candidaturas no tienen derecho a vincular a participar en la elección extraordinaria al partido que los postuló en la ordinaria.

6.2.4. Para el caso de coaliciones registradas en la elección ordinaria, el único supuesto en el cual la disolución de la coalición pudiera llevar a que cada uno de los partidos que la integraron postule una planilla distinta, sería que toda la planilla originalmente registrada se ubique en alguno de los supuestos de excepción previstos en los artículos 149 y 331, fracción V, de la Ley Local.

6.2.5. Si alguno de los partidos integrantes de una coalición que participó en la elección ordinaria decide retirarse de ésta y, en consecuencia, renunciar a su derecho a postular en la elección extraordinaria, el o los partidos restantes conservan su derecho a participar y tendrán que postular la misma planilla registrada en la elección ordinaria. En el proceso extraordinario, la única forma en que un partido que integraba una coalición postule individualmente la planilla original, sería que la coalición se disuelva por la renuncia a participar en la elección extraordinaria de los demás partidos integrantes de la referida coalición.

En ese sentido, si no se actualiza alguno de los supuestos de excepción referidos en esta sentencia respecto de la planilla postulada, los partidos políticos que integraron una coalición en la elección ordinaria no

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

pueden separarse para postular candidaturas distintas individualmente.

6.3. Se vincula a los partidos y coaliciones que participaron en la elección ordinaria del ayuntamiento de Monterrey, y se les otorga un plazo de dieciocho horas contadas a partir de que sean notificados de la presente ejecutoria, para que informen a la autoridad administrativa electoral sobre su participación y la planilla a registrar en la elección extraordinaria.

6.4. Se vincula a la autoridad administrativa electoral para que dentro de las doce horas siguientes al vencimiento del plazo anterior, acuerde lo que en derecho corresponda. En su caso, notifique a los partidos para que subsanen las observaciones que se formulen.

6.5. En virtud de la elección extraordinaria y atendiendo a la posibilidad de modificar los plazos de dicho proceso³⁰, a efecto de mantener tiempos proporcionales al del periodo ordinario, la campaña electoral comprenderá del primero al catorce de diciembre de dos mil dieciocho; la veda electoral será el quince de diciembre y la fecha de la jornada electoral se mantiene el dieciséis de diciembre.

6.6. La autoridad administrativa electoral deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado al presente fallo, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, anexando copia certificada de las constancias que sustenten su dicho, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se le aplicará la medida de apremio que se estime pertinente, de conformidad con los numerales 5 y 32 de la Ley de Medios.

6.7. Se vincula a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, al Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, a los concesionarios de radio y televisión, y a los partidos y coaliciones, para que de forma inmediata realicen todo los actos y gestiones necesarias a efecto de hacer posible que los materiales de radio y televisión correspondientes al proceso electoral extraordinario del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, sean transmitidos dentro del periodo de campañas señalado (del primero al catorce de diciembre), en términos de las reglas aplicables.

En su caso, los partidos políticos y las coaliciones podrán utilizar los materiales que fueron entregados a la autoridad electoral con motivo del acuerdo INE/ACRT/88/2018 del Comité de Radio y Televisión por el que se modificó el acuerdo identificado como INE/ACRT/86/2018 aprobado el veintiséis de noviembre del presente año.

En su caso, los partidos políticos y/o las coaliciones podrán solicitar a la autoridad electoral la trasmisión de algún

³⁰ Artículo 17, párrafo 3, de la Ley Local.

SUP-REC-1867/2018 Y ACUMULADOS

promocional genérico o aquellos pautados en el proceso electoral ordinario que consideren pertinentes a fin de garantizar su acceso a las prerrogativas en radio y televisión.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los recursos SUP-REC-1871/2018 y SUP-REC-1872/2018, al diverso de clave SUP-REC-1867/2018. En consecuencia, se deberá glosar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se revoca la determinación de la Sala Monterrey en el juicio SRM-JRC-381/2018.

TERCERO. Se deja insubsistente la resolución JI-320/2018 y su acumulada dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, así como todos los actos que se emitieron en cumplimiento de esas determinaciones.

CUARTO. Se modifican los acuerdos CEE/CG/211/2018 y CEE/CG/212/2018, y se ordena a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León que proceda en los términos precisados en el apartado 6 de esta sentencia.

En consecuencia, como se adelantó, si se deja insubsistente la sentencia del Tribunal local, también quedaba sin efectos la modificación de fechas que éste ordenó.

Por lo expuesto, formulamos el presente voto.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

