

SÍNTESIS
SUP-REC-1021/2018 y acumulados

RECURRENTES: MÓNICA SÁNCHEZ ANGULO, ZONIA MONTIEL CANDANEDA, PRI, PT Y PRD
RESPONSABLE: SALA REGIONAL CDMX.

Tema: Asignación de diputaciones de representación proporcional en Tlaxcala

Hechos

OPLE-TLAXCALA

08 de julio 2018. El OPLE aprobó el acuerdo de asignación de diputaciones locales por RP, en la cual consta una correspondiente al PRI.

JUICIOS LOCALES

13 de agosto de 2018. El Tribunal local, entre otras cuestiones, modificó el acuerdo y confirmó las asignaciones hechas por el OPLE.

JUICIOS FEDERALES

26 de agosto 2018. La Sala CDMX, resolvió los juicios de revisión constitucional electoral promovidos por PAC, PES, PRD, PT y MC, así como los juicios ciudadanos presentados por Mónica Sánchez Angulo y José Alejandro Aguilar López. Esencialmente, determinó modificar la distribución y asignación de diputaciones de representación proporcional

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

27 y 28 de agosto 2018. Mónica Sánchez Angulo, Zonia Montiel Candaneda, el PRI, el PT y el PRD impugnaron la resolución de la Sala Regional.

Consideracione

Agravios

Determinación

Indebida interpretación de una cláusula del convenio de candidatura común (PRI y candidata PRI).

respuesta

son **fundados** los agravios, toda vez que fue inexacta la interpretación efectuada por la Sala Regional, cuando aseguró que el tribunal local excedió su interpretación en torno a la cláusula octava del convenio de candidaturas comunes.

Atendiendo a que el convenio de candidaturas comunes es un acto jurídico que representa la voluntad de los partidos políticos que la integran, exige una interpretación integral para hacer prevalecer el principio de autonomía de la voluntad de las partes.

Consideraciones centrales:

- Como se ha señalado, la interpretación adecuada acorde con el principio de autonomía de la voluntad de las partes impone que lo conducente es interpretar que la cláusula no tiene solo aplicación para los fines de conservación de registro o de financiamiento.
- A fin de realizar una interpretación adecuada de lo consignado en el convenio de candidatura común no debía ceñirse a lo expresamente pactado, sino reconocer que deben considerarse también aquellas consecuencias que derivan de dicho acuerdo.
- El principio de autonomía de la voluntad de las partes impone una interpretación amplia, que pueda comprender supuestos no fijados expresa o taxativamente pero que representen una consecuencia natural del pacto original, atendiendo al sistema en que se desenvuelve.
- De esa forma se observa de manera efectiva el principio *pacta sunt servanda* que impone desde su perfeccionamiento el deber de ceñirse a lo estrictamente pactado y a las consecuencias que deriven de la buena fe, del uso, o de la ley.

Vulneración al principio de paridad (PRD)

respuesta

El concepto de agravio es **inoperante**, porque el recurrente únicamente expone argumentos genéricos y no controvierte las consideraciones de la Sala Regional.

Pretensión de asignación de diputaciones conforme a criterios distintos a los aplicados por la Sala Regional (PRD, PT, candidata del PES,

respuesta

El concepto de agravio es **inoperante**, porque el recurrente únicamente expone argumentos genéricos y no controvierte las consideraciones de la Sala Regional.

Decisión: Se **acumulan** los juicios; se **revoca** la sentencia dictada en el SCM-JRC-162/2018, y; se **confirma** la asignación realizada por las autoridades electorales locales.

EXPEDIENTES: SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

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

Sentencia que: 1) revoca la resolución emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el juicio SCM-JRC-162/2018 y acumulados, con motivo de los recursos de reconsideración interpuestos por Mónica Sánchez Angulo, Zonia Montiel Candaneda y los partidos políticos Revolucionario Institucional, del Trabajo y de la Revolución Democrática y **2) confirma** la asignación realizada por las autoridades electorales locales.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	4
III. ACUMULACIÓN	4
IV. REQUISITOS GENERALES Y ESPECIALES DE PROCEDENCIA	5
V. TERCERO INTERESADO	10
VI. ESTUDIO DEL FONDO	11
TEMA I. Indebida interpretación de una cláusula del convenio de candidatura común (PRI y candidata del PRI).....	12
TEMA II. Pretensión de asignación de diputaciones conforme a criterios distintos a los aplicados por la Sala Regional (PRD, PT, candidata del PES, PRI y su candidata).....	22
TEMA III. Vulneración al principio de paridad (PRD)	24
VII. EFECTOS	26
VIII. RESUELVE	26

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Juicio de revisión:	Juicio de Revisión Constitucional Electoral.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
MC:	Movimiento Ciudadano.

¹ Secretario Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretarios: Héctor Floriberto Anzures Galicia, José Luis Ceballos Daza y Arturo Ramos Sobarzo. Colaboraron: Carlos Gustavo Cruz Miranda, Arturo Camacho Loza, y Erica Amézquita Delgado.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

Instituto local/OPLE:	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
PAC:	Partido Alianza Ciudadana.
PES:	Partido Encuentro Social.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PS:	Partido Socialista.
PT:	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecológico de México
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Ciudad de México/Regional/Sala responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Ciudad de México.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado Tlaxcala.

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El uno de enero² inició el proceso electoral para elegir diputaciones locales en el estado de Tlaxcala.

2. Jornada electoral. El primero de julio se llevó a cabo la mencionada elección.

3. Asignación de representación proporcional. El ocho de julio, el Consejo General aprobó el acuerdo³, mediante el cual realizó la asignación de diputaciones locales de representación proporcional, quedando de la siguiente manera:

Partido	Propietario	Suplente
PAN	Leticia Hernández Pérez	Leticia Valera González
PAN	Omar Milton López Avendaño	Israel Lara García
PRI	Zonia Montiel Candaneda	Mónica Rojas Grados
PRD	Laura Yamili Flores Lozano	Linda Azucena Cisneros Cirio
PT	Irma Yordana Garay Loredo	María Guillermina Loaiza Cortero
PVEM	Maribel León Cruz	Aitzury Fernanda Sandoval Vega
MC	María Isabel Casas Meneses	Jaqueline Meléndez Lumbreras
PNA	Luz Guadalupe Mata Lara	Patricia Ramírez Montealegre
MORENA	Patricia Jaramillo García	Carolina Arellano Gavito
MORENA	Miguel Piedras Díaz	Luis Alvarado Ramos

4. Juicio locales. Inconformes con el acuerdo anterior, del doce al trece de julio, los partidos políticos PS, PES, PAC, PT, MC y PRD, así como

² Salvo mención expresa todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

³ ITE-CG 84/2018

las ciudadanas María del Pilar Garrido y Mónica Sánchez Angulo interpusieron juicios locales.

El trece de agosto, el Tribunal local resolvió los mencionados juicios en el sentido de: **a) Sobreseer** el juicio promovido por el PES, porque quien lo promovió carecía de personería; **b) Modificar** el acuerdo impugnado;⁴ y **c) Confirmar** las constancias de asignación de diputaciones de representación proporcional expedidas por el Instituto local.

5. Juicios de revisión y juicios ciudadanos. Los días diecisiete y dieciocho de agosto, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local, los partidos políticos PAC,⁵ PES,⁶ PRD,⁷ PT⁸ y MC⁹ presentaron demandas de juicio de revisión; en tanto que, Mónica Sánchez Angulo¹⁰ y José Alejandro Aguilar López,¹¹ demandas de juicio ciudadano.

6. Sentencia impugnada. El veintiséis de agosto, la Sala Regional resolvió: **a)** acumular los juicios; **b)** modificar la sentencia impugnada y **c)** modificar la distribución y asignación de diputaciones de representación para quedar como sigue:

Partido	Propietario	Suplente
PAN	Leticia Hernández Pérez	Leticia Valera González
PAN	Omar Milton López Avendaño	Israel Lara García
PRD	Laura Yamili Flores Lozano	Linda Azucena Cisneros Cirio
PT	Irma Yordana Garay Loredó	María Guillermina Loaiza Cortero
PVEM	Maribel León Cruz	Aitzury Fernanda Sandoval Vega
MC	María Isabel Casas Meneses	Jaqueline Meléndez Lumbreras
PNA	Luz Guadalupe Mata Lara	Patricia Ramírez Montealegre
MORENA	Patricia Jaramillo García	Carolina Arellano Gavito
MORENA	Miguel Piedras Díaz	Luis Alvarado Ramos
PAC	Inés Cervantes Báez	Mireya de Anda González

⁴ Derivado de que en el juicio electoral TET-JE-048/2018 y su acumulado TET-JE-049/2018 se declaró la nulidad de la elección de la casilla 316-C1 correspondiente al distrito local IV.

⁵ SCM-JRC-162/2018

⁶ SCM-JRC-163/2018

⁷ SCM-JRC-166/2018

⁸ SCM-JRC-167/2018

⁹ SCM-JRC-168/2018

¹⁰ SCM-JDC-1039/2018

¹¹ SCM-JDC-1041/2018

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

7. Recursos de reconsideración.

a) Demandas. Los días veintisiete y veintiocho de agosto, Mónica Sánchez Angulo, Zonia Montiel Candaneda, el PRI, el PT y el PRD interpusieron recursos de reconsideración a fin de controvertir la sentencia mencionada.

b) Tercero interesado. El veintiocho de agosto, el PAC presentó escrito de tercero interesado en los recursos de reconsideración SUP-REC-1021/2018, SUP-REC-1026/2018, SUP-REC-1027/2018 y SUP-REC-1037/2018.

c) Trámite. Mediante sendos acuerdos, la Magistrada Presidenta ordenó integrar los expedientes **SUP-REC-1021/2018, SUP-REC-1026/2018, SUP-REC-1027/2018, SUP-REC-1037/2018 y SUP-REC-1040/2018**, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

d) Instrucción. En su momento el Magistrado Instructor radicó las demandas, las admitió y cerró instrucción.

II. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, porque se trata de recursos de reconsideración promovidos para controvertir la sentencia dictada por la Sala Ciudad de México, al resolver los juicios de revisión y juicios ciudadanos acumulados.¹²

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los recursos de reconsideración, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, Sala Regional Ciudad de México, y del acto impugnado, sentencia dictada en juicio de revisión SCM-JRC-162/2018 y acumulados.

¹² Con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción I, de la Constitución; 186, fracción I, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica; y 64 de la Ley de Medios.

En consecuencia, los expedientes SUP-REC-1026/2018, SUP-REC-1027/2018, SUP-REC-1037/2018 y SUP-REC-1040/2018 se deben acumular al diverso SUP-REC-1021/2018, por ser éste el primero.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

IV. REQUISITOS GENERALES Y ESPECIALES DE PROCEDENCIA

La Sala Superior considera que los recursos de reconsideración en que se actúa satisfacen los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente:¹³

1. Requisitos generales.

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y, en ella constan los nombres de los recurrentes y su firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto, la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Se satisface el requisito, porque la sentencia impugnada fue notificada a las partes el veintisiete de agosto, por lo tanto, el plazo para impugnar transcurrió del veintiocho al treinta del mismo mes.

En ese sentido si las demandas fueron presentadas, respectivamente, los días veintisiete y veintiocho, con ello se evidencia la oportunidad, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Notificación de sentencia	Plazo para impugnar	Presentación de demandas				
27 de agosto	28 al 30 de agosto	Mónica Sánchez Angulo 27 - agosto.	Zonia Montiel Candaneda 27- agosto.	PRI 27- agosto	PT 28- agosto	PRD 28- agosto

¹³ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

c) Legitimación y personería. Se colman los requisitos, toda vez que el recurso es interpuesto por parte legítima, porque en el SUP-REC-1021/2018 y SUP-REC-1027/2018, las recurrentes son candidatas a diputadas locales postuladas por el PES y por el PRI, respectivamente, y en los SUP-REC-1027/2018, SUP-REC-1037/2018 y SUP-REC-1040/2018, quienes comparecen son partidos políticos nacionales, por conducto de su representante, a quien se les reconoce dicho carácter, en virtud que fueron quienes promovieron en la instancia anterior a nombre de los recurrentes.

d) Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico dado que fueron parte en la instancia anterior;¹⁴ los cuales alegan una afectación directa a su esfera de derechos derivado de lo resuelto por la Sala Ciudad de México.

e) Definitividad. Se cumple con el requisito, dado que, para controvertir la sentencia de la Sala Ciudad de México, procede de manera directa el recurso de reconsideración, porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

2. Requisitos especiales

En el caso particular, se cumple el requisito especial de procedencia porque los recurrentes consideran que en la sentencia controvertida la Sala Responsable interpretó de manera indebida una cláusula del convenio de coalición, a fin de asignar diputaciones de representación proporcional.

En efecto, el presente asunto versa sobre un tema relevante para el sistema democrático, atinente a la interpretación y valoración que debe darse a los principios de autonomía de la voluntad y buena fe de los partidos políticos cuando integran una candidatura común y suscriben un convenio para regular aspectos fundamentales de su participación en el

¹⁴ Mónica Sánchez Angulo; PRD, y PT fueron parte actora, respectivamente, en el juicio ciudadano SCM-JDC-1038/2018 y en los juicios de revisión SCM-JRC-166/2018 y SCM-JRC-167/2018: en tanto que el PRI y Zonia Montiel Candaneda, comparecieron como terceros interesados, respectivamente, en los juicios de revisión SCM-JRC-162/2018 y SCM-JRC-163/2018.

proceso electoral, así como de los deberes, prerrogativas y beneficios que ellos asumen y los efectos que pueden producir en el sistema electoral y, específicamente en el principio de representación proporcional y en la observancia de sus finalidades.

Ahora, es importante recordar que el diseño constitucional y legal del sistema de medios de impugnación en materia electoral supone que la Sala Superior conozca de asuntos que incluso, en principio, escapen de su competencia, debido a su importancia y trascendencia.

Lo anterior, pues de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción XVI, y 189 bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior, de oficio, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, puede atraer los asuntos que son del conocimiento de aquellas cuando se acrediten, conjuntamente, los requisitos de importancia y trascendencia.

En cuanto a este punto, es preciso señalar que la Sala Superior¹⁵ ha efectuado un redimensionamiento del ámbito de procedencia del recurso de reconsideración, en aquellos asuntos que se someten a su consideración e implican un alto nivel de importancia y pueden generar un criterio de interpretación útil y trascendente para nuestro orden jurídico nacional.

Así, de manera excepcional se ha aceptado que la procedencia del recurso de reconsideración debe ampliarse, más allá de los supuestos relacionados con el tema de estricto control constitucional, en supuestos que se consideren de importancia y trascendencia fundamental para el sistema jurídico y su funcionamiento.

En sintonía con ese criterio se estima que, si debido a la importancia y trascendencia de un asunto, esta Sala Superior puede conocerlo a pesar de que la competencia corresponda a una Sala Regional, también puede conocer de un recurso de reconsideración que reúna las características

¹⁵ SUP-REC-214/2018 y SUP-REC-531/2018.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

apuntadas, incluso que la trascendencia surja a partir de la decisión de la Sala Regional.

Desde esta perspectiva se justifica la procedencia del recurso de reconsideración respecto a medios de impugnación resueltos en definitiva por las salas regionales cuando se trate, no sólo de temas de inaplicación explícita o implícita de normas legales o partidarias en razón de su inconstitucionalidad, o por violaciones graves a principios constitucionales, entre ellos, por errores judiciales que afecten el derecho de acceso a la justicia, **sino también por cuestiones de relevancia o trascendencia que ameriten una revisión por la máxima autoridad en la materia.**

En este sentido, el término **importancia** se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico, y la **trascendencia** es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico que, además, de resolver el caso concreto, se **proyectará a otros de similares características.**

De ese modo, el recurso de reconsideración, como un medio de impugnación extraordinario alcanza una función fundamental, que es participar de la coherencia constitucional del sistema electoral.

La implementación de la aludida política judicial¹⁶ se hace particularmente viable respecto de casos estructurales que afectan, sobre todo, a grupos desventajados que normalmente no tendrían acceso a los tribunales de justicia.

Sin embargo, la importancia y trascendencia de los temas, también impone que el Poder Judicial de la Federación pueda asumir el conocimiento de asuntos que reúnan tales características.

En ese sentido, este tribunal constitucional puede asumir el conocimiento y la resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto

¹⁶ Kastellec, J. y Lax, Jeffrey, "Case Selection and the Study of Judicial Politics", Journal of Empirical Legal Studies, vol. 5, núm. 3, septiembre de 2008, pp. 407-446.

nivel de importancia y trascendencia constitucional y que, por tal razón, tengan una incidencia sustancial en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

Lo anterior, de forma homogénea con el ejercicio que despliegan Tribunales Constitucionales en otras latitudes, a través de figuras procesales como el *certiorari*¹⁷ en los Estados Unidos de América.

Por tanto, el reconocimiento de dicha potestad a este Tribunal, **representa un supuesto adicional de procedencia mediante la selección de los casos que implican una importancia y trascendencia que, por sus alcances, debe ser decidida en esta instancia**, semejante a la facultad de atracción que está legalmente prevista.

En razón de lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, el tema que se analiza es importante porque implica analizar si la interpretación y aplicación de un convenio de candidatura común –específicamente en cuanto a la forma de distribuir la votación recibida por una candidatura común– resulta apegada la Constitución, lo cual tiene un impacto en los principios de autodeterminación de los partidos políticos, la conservación del registro, el acceso al financiamiento público, el sistema de representación proporcional y la observancia de sus finalidades; tema de indiscutible relevancia para el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema democrático.

Adicionalmente, debe considerarse que el tema es trascendente, pues el criterio que se pueda establecer podrá irradiar al ámbito de las entidades federativas generando una línea de interpretación integral y coherente en el orden nacional electoral.

¹⁷ La figura del *certiorari* implica un cierto grado de discrecionalidad respecto a la selección de casos por un órgano judicial terminal. Esto es, **se trata de reconocer una facultad que permite enfatizar el carácter del órgano de última instancia que revisa los alcances constitucionales de una determinada norma o interpretación.**

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

V. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado al PAC en los recursos de reconsideración SUP-REC-1021/2018, SUP-REC-1026/2018, SUP-REC-1027/2018 y SUP-REC-1037/2018, conforme a lo siguiente:

a. Forma. En los escritos consta la denominación del compareciente, el nombre y firma de la representante, además menciona el interés incompatible con los recurrentes de los recursos de reconsideración en los que compareció como tercero interesado.

b. Oportunidad. Los escritos fueron presentados de la siguiente forma:

Expediente	Publicación de demanda	El plazo de 48 horas para comparecer como tercero interesado transcurrió	Comparecencia del tercero interesado
SUP-REC-1021/2018	18:50 horas del 27 de agosto	De las 18:50 horas del 27 de agosto a las 18:50 horas del 29 de agosto.	17:37 horas del 28 de agosto
SUP-REC-1026/2018	10:05 horas del 28 de agosto	De las 10:05 horas del 28 de agosto a las 10:05 horas del 30 de agosto.	17:39 horas del 28 de agosto
SUP-REC-1027/2018	10:05 horas del 28 de agosto	De las 10:05 horas del 28 de agosto a las 10:05 horas del 30 de agosto.	17:48 horas del 28 de agosto
SUP-REC-1037/2018	13:45 horas del 28 de agosto	De las 13:45 horas del 28 de agosto a las 13:45 horas del 30 de agosto.	17:48 horas del 28 de agosto

De lo anterior se advierte que, los escritos del PAC fueron presentados dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas.¹⁸

Por tanto, se tiene al PAC, como tercero interesado en los recursos de reconsideración SUP-REC-1021/2018, SUP-REC-1026/2018, SUP-REC-1027/2018 y SUP-REC-1037/2018.

c. Legitimación. Se cumple el requisito, porque de los escritos de tercero interesado se advierte un derecho incompatible con los recurrentes de los recursos de reconsideración en los que compareció como tercero interesado.

¹⁸ Artículo 67, de la Ley de Medios.

En efecto, los recurrentes pretenden que se **revoque** la resolución que controvierten con el fin de dejar sin efecto las asignaciones de diputaciones locales de representación proporcional en el estado de Tlaxcala; en cambio, el tercero interesado pretende que se **confirme** la sentencia impugnada, para conservar la asignación que se le otorgó en esta.

d. Personería. Dulce María Angulo Ramírez, puede actuar en representación del PAC, porque su personería le fue reconocida en la instancia anterior.¹⁹

En consecuencia, al estar colmados los requisitos legales, generales y especiales, para la procedibilidad del recurso de reconsideración al rubro identificado, es conforme a derecho entrar al estudio y resolución del fondo de la litis planteada.

VI. ESTUDIO DEL FONDO

Del análisis de los escritos correspondientes, se observa la existencia, en algunos casos, de argumentos similares. En este sentido, cuando haya identidad de planteamientos, éstos serán revisados de forma conjunta. Asimismo, hay afirmaciones diferentes en cada asunto, razón por la cual se examinarán de forma individual.²⁰

Los temas expuestos por los recurrentes y el orden de análisis, será el siguiente:

I. Indebida interpretación de una cláusula del convenio de candidatura común (PRI y candidata del PRI)

II. Pretensión de asignación de diputaciones conforme a criterios distintos a los aplicados por la Sala Regional (PRD, PT, candidata del PES, PRI y su candidata).

¹⁹ Con fundamento en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

²⁰ Jurisprudencia 4/2000 “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

III. Vulneración al principio de paridad (PRD).

TEMA I. Indebida interpretación de una cláusula del convenio de candidatura común (PRI y candidata del PRI)

1. Planteamientos

Los partidos políticos del Trabajo, Revolucionario Institucional y Zonia Montiel Candaneda afirman que la Sala Regional realizó una interpretación errónea de las cláusulas del convenio de candidatura común, por las razones siguientes:

a) Consideran inexacto que el contenido de la cláusula octava lleve a la conclusión de que la distribución igualitaria de la votación constituye una interpretación extensiva de sus efectos.

b) Aseguran que la interpretación realizada por la Sala Regional respecto de las cláusulas del convenio es inconsistente, porque sería tanto como afirmar que la intención del PRI, como partido mayoritario, fue pactar cláusulas en su perjuicio.

c) Añaden que la Sala Regional debió aplicar un criterio de racionalidad con la finalidad de respetar también el principio de auto organización de los partidos políticos.

d) Concretamente, el Partido del Trabajo se inconforma porque asegura que la interpretación de la Sala Regional, en función de los resultados aritméticos y porcentuales deja a tres partidos sin obtener el 3% de su votación.

2. Decisión

Esta Sala Superior advierte que son **fundados** los agravios precisados con anterioridad, toda vez que en efecto, fue inexacta la interpretación efectuada por la Sala Regional, cuando aseguró que el tribunal local excedió su interpretación en torno a la cláusula octava del convenio de candidaturas comunes.

Lo anterior, porque atendiendo a que el convenio de candidaturas comunes es un acto jurídico que representa la voluntad de los partidos políticos que la integran, exige una interpretación integral para hacer prevalecer el principio de autonomía de la voluntad de las partes.

3. Justificación.

a) Marco normativo

El artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala establece en lo conducente, que las candidaturas comunes se regirán bajo las reglas que trace la legislación correspondiente, siendo indispensable que establezcan como mínimo los elementos siguientes:

- a) Debe contener el nombre de los partidos políticos que la conforman,
- b) El tipo de elección en el que participan y entre otros aspectos relevantes y
- c) La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

El propio precepto constitucional señala que los votos se computarán a favor del candidato común y que la distribución del porcentaje de votación se efectuará de conformidad con convenio, siempre que el mismo haya sido registrado ante la autoridad electoral.

En el mismo sentido, lo establecen los artículos 137, fracción II y 138, párrafo cuarto de la Ley de Partidos local.²¹

Bajo esa perspectiva, los partidos políticos, tratándose de candidaturas comunes, pueden exteriorizar a través de un convenio específico las reglas de distribución de votación para los fines que estimen

²¹ **Artículo 137.** Los partidos Políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener: **IV.** La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

Artículo 138.... Los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

conducentes, acorde con los fines que acuerden siempre que procedan a su registro ante la autoridad administrativa.²²

Lo anterior, es una manifestación fundamental de que el principio de autonomía de las partes tiene cabida en el desarrollo de un proceso electoral, pues si bien, los institutos políticos son entidades o unidades de interés público deben resguardar un ámbito concreto de derechos vinculados con sus estrategias, prioridades y objetivos que persiguen.

Los convenios celebrados por los partidos políticos producen los efectos jurídicos necesarios entre las partes que lo suscriben, para poder alcanzar su objeto fundamental, consistente en que sus miembros puedan contender en candidatura común en las elecciones que hayan acordado, en tanto que dichos efectos no se traduzcan en perjuicio de los intereses de terceros.

De esta manera, la norma distingue como un componente del derecho a participar en candidatura común, el margen discrecional acorde con el principio de la libre voluntad de las partes para convenir, de fijar cláusulas acordes con sus intereses, los cuales constituyen la negociación que justifica, en su caso, el presentarse como una sola opción política.

Esto es, la libertad para convenir está fundada en la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, cuyo límite esencial es la ley, el derecho de terceros y el orden público, porque más allá del cumplimiento del deber jurídico que tienen los partidos para registrar una candidatura común subyace una facultad de obligarse en aquellos aspectos que la ley no les prohíbe o les ordena algo.

Dicho de otro modo, la posibilidad de pactar condiciones que beneficien en mayor medida a uno de los participantes acorde a su estrategia política, es legítima, precisamente, porque generalmente los partidos políticos que integran una candidatura pueden de manera natural tener diferentes condiciones en la materialidad.

²² En la Acción de Inconstitucionalidad 103/2015 se determinó la constitucionalidad del artículo 137, fracción V, de la Ley de Partidos Políticos en el Estado de Tlaxcala.

Esta lectura de las disposiciones para contratar es acorde con el poder de autodeterminación de los propios fines e intereses de los partidos políticos, o bien, del poder de auto-reglamentación de las propias situaciones y relaciones jurídicas al que la doctrina denomina autonomía privada o autonomía de la voluntad.

En esa dinámica, el procedimiento para celebrar convenios de candidaturas comunes, comparte características de la autonomía de la voluntad en el campo contractual, que es, ante todo, libertad de contratación, lo que significa la libre opción del interesado, entre contratar y no hacerlo, con libertad, por tanto, de elección del otro contratante.

Sobre el particular, la Sala Superior ha sostenido que la celebración de un acto jurídico, implica la voluntad de cumplir de buena fe, el contenido de las obligaciones materia del mismo y, en este sentido, el apotegma latino *pacta sunt servanda* significa que los acuerdos entre particulares deben cumplirse, el que -como sustento de la seguridad jurídica- forma parte de los principios fundamentales del derecho, en virtud de lo cual lo que acordaron las partes contratantes haciendo uso de la autonomía de su voluntad debe cumplirse entre ellas como si fuera una ley.

De ese modo, es patente que la permisión constitucional y legal busca trasladar al ámbito de la autonomía de la voluntad de los institutos políticos, la posibilidad de acordar la forma de distribución de los votos, con el propósito, entre otros, de conservar el registro o bien para efectos del financiamiento; como un rasgo de sus derechos de auto determinación y auto organización.²³

b) Reglas de interpretación de los convenios

En sentido general, de conformidad con el principio de autonomía de la voluntad, el cual se invoca en términos de los artículos 14 constitucional y 2 de la Ley de Medios, cualquier convenio o acto jurídico, desde que se perfecciona, obliga a las partes, no sólo al cumplimiento de lo

²³ Las consideraciones anteriores fueron expuestas en el SUP-JRC-49/2017 y acumulado.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley²⁴.

Por ende, desde que se perfeccionan, obligan a quienes lo suscriben no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, el uso a la ley.²⁵

Conforme a dicho principio un acto jurídico celebrado con las formalidades exigidas por la ley; en el que las partes hayan expresado su voluntad de manera libre y cuyo fin u objeto sea lícito, debe generar sus efectos y obligar tanto a las partes a lo expresamente establecido como a las consecuencias que deriven de acuerdo a la normatividad aplicable y a la buena fe.

Así, la libre voluntad de las partes es la regla general de la contratación, y esta únicamente debe ser restringida en los casos específicamente indicados en ley.

Bajo esa perspectiva, en los convenios que tienen verificativo para candidaturas comunes es necesario considerar el principio de conservación de los actos jurídicos, conforme al cual, si alguna cláusula admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto, pues precisamente la intención de los que celebran dicho acto jurídico estriba en la circunstancia de que se cumpla el objeto y fin para el cual se realiza.

En ese sentido, si se considera que no existe una prohibición expresa para materializar alguna cláusula del convenio estas deben producir sus efectos, sin que sea válido adoptar o aplicar una interpretación restrictiva que no esté plenamente justificada.

Por tanto, en observancia al principio señalado, debe prevalecer la voluntad de las partes a favor de su cumplimiento, sin trastocar el sistema legal existente.

²⁴ Dicho principio se encuentra reflejado en los artículos 1796 del Código Civil Federal.

²⁵ Artículos 1776 del Código Civil Federal y 1280, del Código Civil de Tlaxcala.

c) Caso concreto

En el caso particular, los partidos políticos Revolucionario institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Partido Socialista (partido político estatal) integrantes de la candidatura común, aprobaron el convenio de fecha 12 de febrero de 2018, en cuya cláusula octava concertaron, entre otros aspectos, la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que participan en ese convenio.

“OCTAVA. - De la forma en que se asignaron los votos de cada uno de los partidos políticos que participan en el presente convenio.

Para los efectos legalmente establecidos, “LAS PARTES” acuerdan que la distribución de los votos para cada uno de los partidos políticos que forman parte del presente convenio, será de la siguiente manera:

I. De la votación total válida por la candidatura común objeto del presente convenio en los Distritos Locales 01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, y 15 se distribuirá a cada partido político los votos que correspondan a los porcentajes de votación que a continuación se indican: Al Partido Revolucionario Institucional: el porcentaje remanente, después de distribuir los porcentajes correspondientes al “PVEM”, a “NA” y al “PS” que reciban:

Al Partido Verde Ecologista de México: el equivalente al 5.5. % de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivos del presente convenio.

Al Partido Nueva Alianza: el equivalente al 7% de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivo del presente convenio.

Al Partido Socialista: el equivalente al 7.5% de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivo del presente convenio.

En el supuesto de que el porcentaje de votación obtenida de la candidatura común no alcance para conservar la acreditación o registro de los partidos que la suscriben, ante la autoridad electoral local y tener derecho al otorgamiento del financiamiento público, tal y como lo señalan los artículos 85²⁶, y 87 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala en orden de prelación conforme al convenio se les otorgará el número de votos necesarios y suficiente para mantener su acreditación o registro, deberá garantizarse el porcentaje suficiente para el otorgamiento del financiamiento público del Partido Revolucionario Institucional.^{27”}

Como se advierte, en dicha cláusula se determinaron los siguientes dos supuestos:

Primero supuesto: Los porcentajes de distribución pactados en el convenio se especificaron de la siguiente forma, atendiendo a que el partido político Nueva Alianza en el Distrito 2, contendió de manera individual.

²⁶ **Artículo 85.** Quien no obtenga el 3% en las elecciones de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato anterior, sólo conservará su acreditación ante la autoridad electoral estatal y no gozará de financiamiento.

²⁷ Igual previsión se realizó respecto del Distrito 2 en donde Nueva Alianza contendió individualmente.

**SUP-REC-1021/2018 y
ACUMULADOS**

Distritos	Forma de distribución de votos			
Supuestos				
01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14 y 15	5.5% de la Votación Total Válida en cada uno de los distritos.	7% de la Votación Total Válida en cada uno de los distritos.	7.5% de la Votación Total Válida en cada uno de los distritos.	Porcentaje remanente después de distribuir los porcentajes correspondientes entre el PVEM, PANAL y PS
02	5.5% de la Votación Total Válida en cada uno de los distritos.	No aplica contendió solo en ese distrito	7.5% de la Votación Total Válida en cada uno de los distritos.	Porcentaje remanente después de distribuir al PVEM y PS.

Segundo supuesto: Sin embargo, en la propia cláusula se determinó que si la distribución de votación pactada implicaba que alguno de los partidos no alcanzará los votos necesarios para conservar la acreditación o registro de los partidos que la suscriben, ante la autoridad electoral local y tener derecho al otorgamiento del financiamiento público, entonces en orden de prelación se les otorgará el número de votos necesarios y suficiente para mantener su acreditación o registro.

Asimismo, se determinó que en todo caso debería garantizarse el porcentaje suficiente para el otorgamiento del financiamiento público del PRI.

En ese sentido se advierte que la aplicación del primer supuesto sólo sería posible siempre que se cumplieran las condiciones relativas a: 1) conservación del registro de los partidos y 2) garantizar acceso de financiamiento publico estatal al PRI.

Por tanto, el incumplimiento de cualquiera de esas dos condiciones generaba que el primer supuesto no pudiera ser aplicable y, por tanto, debía entrar en operación el segundo supuesto.

A continuación, se efectúa una reseña de cómo las autoridades aplicaron e interpretaron la cláusula octava del convenio de candidaturas comunes.

d) Asignación de diputaciones locales por parte del OPLE²⁸

La autoridad administrativa electoral local, al desarrollar la fórmula de asignación de diputados locales y aplicar el primer supuesto de la cláusula octava, tuvo como resultado que el PRI, no alcanzó el umbral del 3% para la conservación del financiamiento público²⁹, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS POR PARTIDO POLÍTICO DE LA CANDIDATURA COMÚN																	
DISTRITOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15		
VOTACIÓN VALIDA POR DISTRITO	33,989	34,849	35,662	40,240	34,481	40,052	50,047	40,675	42,555	33,117	30,915	44,460	41,704	39,572	38,286	TOTAL	% DE VOTACIÓN
PVEM	1869	1917	1961	2213	1896	2203	2753	2237	2341	1821	1700	2445	2294	2176	2106	31932	5.499789874
PANAL	2379	/	2496	2817	1780	2804	3503	2847	2320	2318	2164	3112	2919	1771	1965	35195	6.061790825
PS	2549	1915	2675	1536	0	451	2212	2127	0	2484	2319	1012	3128	0	0	22408	3.859429146
PRI	341	0	2,212	0	0	0	0	0	0	3,007	1,084	0	229	0	0	6,873	1.183767249
Total por distrito	7,138	3,832	9,344	6,566	3,676	5,458	8,468	7,211	4,661	9,630	7,267	6,569	8,570	3,947	4,071		

Lo anterior dio lugar a la aplicación del segundo supuesto de la cláusula octava del convenio de candidatura común postulada por el PRI, PVEM, PANAL y PS, la cual se ha transcrito previamente, referente a que, si se necesita conservar el registro o la acreditación se deberá garantizar el número de votos necesarios hasta alcanzarlo.

Como consecuencia de ello, el OPLE procedió a la repartición de la votación obtenida por la candidatura común entre todos los partidos integrantes de la misma de tal forma que todos conservaran su registro.

Una vez realizada esa distribución, determinó que el remanente de la votación se le otorgaría a los partidos en forma igualitaria, con lo cual alcanzó el PRI alcanzó el 4.21% de la votación, lo que le permitió al partido participar en la asignación de curules³⁰. Lo anterior se muestra en el cuadro siguiente:

²⁸ Lo anterior mediante Acuerdo *ITE-CG 84/2018* de 8 de julio de 2018.

²⁹ Se le otorgaba el 1.1837 de porcentaje de votación válida.

³⁰ **Artículo 33 de la Constitución del Estado de Tlaxcala.** Todo partido tendrá derecho a diputaciones de RP, si obtiene cuando menos **3.125%** de la votación total válida en la circunscripción plurinominal.

**SUP-REC-1021/2018 y
ACUMULADOS**

Partido	1° Combinación PRI-PVEM-PANAL-PS			2° Combinación PRI-PVEM-PS	Votación total por partido	Porcentaje respecto de la votación válida emitida
	Garantizando el 3%	Distribución del remanente obtenido	Total distribuido a cada partido	En el orden de prelación hasta agotar los votos		
PRI	17436	5708	23144	1278	24422	4.20
PVEM	17436	5708	23144	1277	24421	4.20
PANAL	17436	5708	23144	*** ³¹	23144	3.98
PS	17436	5708	23144	1277	24421	4.20
TOTALES	69744	22832	92576	3832	96408	16.58

e) Impugnación de asignación ante el Tribunal Local³²

El tribunal electoral confirmó lo decidido por el OPLE, para lo cual determinó que como no resultaba factible la distribución de acuerdo con el primer supuesto de la cláusula octava era necesario aplicar el segundo supuesto.

Asimismo, interpretó que aplicar dicho supuesto únicamente a lo expresamente establecido -acreditación, registro y otorgamiento de financiamiento público- implicaba implícitamente establecer una restricción, la cual al no encontrarse debidamente regulada en el convenio no puede aplicarse, por lo que consideró que lo determinado por la OPLE fue correcto.

f) Sala Regional

La Sala Regional responsable **modificó** la asignación y distribución de curules anterior, esto al considerar fundado el agravio consistente en que, tanto el OPLE como el tribunal local, extendieron indebidamente los efectos del convenio respectivo.

En efecto, el exceso de los alcances del convenio de candidatura común tuvo lugar porque la distribución de votos sólo podría actualizarse a favor de un partido político que se colocará en el supuesto de riesgo de pérdida de registro, lo cual solo podría tener lugar al aplicarse los porcentajes fijos previstos en la cláusula respectiva, situación que no consideró el tribunal local.

Por tanto, en la nueva asignación de curules de diputaciones, la Sala Regional responsable efectuó el procedimiento de asignación sin incluir al PRI.

³¹ No participó PANAL en esa combinación.

³²Lo anterior mediante sentencias TET-JDC-50/2018 y sus acumulados de 13 de agosto de 2018

g) Determinación de la Sala Superior.

Esta Sala Superior no comparte la consideración de la Sala Regional responsable dado que, como se ha señalado, la interpretación adecuada acorde con el principio de autonomía de la voluntad de las partes impone que lo conducente es interpretar que la cláusula no tiene solo aplicación para los fines de conservación de registro o de financiamiento.

Por tanto, a fin de realizar una interpretación adecuada de lo consignado en el convenio de candidatura común no debía ceñirse a lo expresamente pactado, sino reconocer que deben considerarse también aquellas consecuencias que derivan de dicho acuerdo.

Es así, porque el principio de autonomía de la voluntad de las partes impone una interpretación amplia, que pueda comprender supuestos no no fijados expresa o taxativamente pero que representen una consecuencia natural del pacto original, atendiendo al sistema en que se desenvuelve.

De esa forma se observa de manera efectiva el principio *pacta sunt servanda* que impone desde su perfeccionamiento el deber de ceñirse a lo estrictamente pactado y a las consecuencias que deriven de la buena fe, del uso, o de la ley.³³

Como se ha mencionado, la cláusula octava contenía dos supuestos que eran mutuamente excluyentes dado que la aplicación del primer supuesto estaba condicionado a circunstancias concretas y específicas establecidas en el propio convenio.

De esta manera el primer supuesto de distribución de la votación implicaba necesariamente que: 1. Ninguno de los partidos integrantes perdieran el registro y 2. Que se garantizara al PRI el acceso al financiamiento público.

Dado que en la aplicación del primer supuesto no se cumplían estos requisitos tanto el OPLE como el tribunal determinaron aplicar el segundo supuesto a efecto de realizar una distribución equitativa de la votación, tal y como se ha mostrado.

Lo anterior se considera correcto, porque ello implicó una interpretación conforme al principio de autonomía de la voluntad de las partes dado que

³³ Artículo 1776 del Código Civil Federal.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

la finalidad del convenio era que todos los partidos conservaran el registro.

De hecho, se estableció en específico que el PRI se le debían dar suficientes votos para garantizar su acceso al financiamiento.

Bajo esa perspectiva, es claro que una consecuencia natural y producto de la buena fe consistió que esa misma finalidad se aplicará para la asignación de curules de representación proporcional.

Así, si la cláusula fue aplicada para la obtención del registro, es patente que no podría limitarse su derecho para verse favorecido con ese beneficio convencional para obtener un derecho distinto, lo que evidenciaría incongruencia en la obtención de ese derecho.

En el mismo sentido de lo explicado con anterioridad se ha pronunciado esta Sala Superior en los precedentes SUP-REC-190/2016 y SUP-REC-809/2016.

En el caso, tanto el Instituto como el Tribunal local, privilegiaron la distribución igualitaria de la votación obtenida por la candidatura común, conforme se estableció en la cláusula octava del convenio respectivo.

Esto es, dado que el PRI no alcanzó el umbral mínimo del 3% por ciento, se procedió a deducir votos a los demás partidos políticos integrantes de la candidatura común, caso en el cual, se llevó a cabo de forma igualitaria.

Con lo anterior, la autoridad administrativa electoral local interpretó de forma correcta la mencionada cláusula, privilegiando la forma en que se pactó en el convenio correspondiente, lo cual fue confirmado por el Tribunal local.

Por tanto, al ser fundado el concepto de agravio, se considera suficiente para revocar la sentencia impugnada.

TEMA II. Pretensión de asignación de diputaciones conforme a criterios distintos a los aplicados por la Sala Regional (PRD, PT, candidata del PES, PRI y su candidata).

1. Planteamiento

Los recurrentes aducen que la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por la sala regional es indebida, porque se debieron aplicar criterios distintos a los utilizados.

Lo anterior, porque en el convenio se estableció de manera expresa que para la distribución de la votación se tomaría como base la **votación total válida por la candidatura común** y no la votación válida emitida en la totalidad del distrito.

Los recurrentes aducen que con la interpretación de la Sala Regional se permite una transferencia de votos a PVEM, PANAL y PS, en grado mayor al pactado en el convenio, lo cual genera distorsión y afectación a los demás partidos políticos.

2. Decisión y justificación.

Los conceptos de agravio son **inoperantes** porque se hacen depender de la supuesta indebida asignación de diputaciones de representación proporcional, en atención a los elementos normativos (votación emitida, transferencia de votos, distribución de votos entre integrantes de la candidatura común) que debía considerar la Sala Regional, sin embargo, esas consideraciones de la Sala Regional han quedado sin efecto, conforme a lo expuesto al resolver el primero de los temas planteados.

Es decir, queda sin efecto la asignación elaborada por la Sala Regional y en su lugar se deja intocada la interpretación llevada a cabo por el órgano jurisdiccional local, por lo que a ningún fin práctico llevaría el análisis de los planteamientos de los recurrentes.

Esto porque la distribución de votos pactada en el Convenio de candidatura común no sólo irradia en la conservación de la acreditación o registro de los partidos políticos y su financiamiento, sino también en la asignación de diputaciones de representación proporcional, tal y como se ha sustentado por la mayoría de esta Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-809/2016 y acumulados.

En efecto, en dicho precedente se sustentó que, al no existir una regulación específica en torno a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, respecto de los partidos políticos que contendieron bajo una candidatura común, era factible concluir que la aplicación de lo acordado en el convenio, en cuanto a la

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

distribución de la votación recibida por la candidatura común, en forma alguna podía limitarse a la conservación del registro y al otorgamiento de financiamiento público, sino que obligatoriamente debe abarcar todas aquellas consecuencias legales que trae consigo tal distribución, incluyendo lo relativo a la asignación de diputados de representación proporcional.

TEMA III. Vulneración al principio de paridad (PRD)

1. Planteamiento

El PRD considera que la responsable justificó la falta de paridad de género en la integración del Congreso local, con base en referencias genéricas, por lo que pretende que se modifique la asignación de diputados de representación proporcional a fin de lograr mayores lugares para hombres, porque considera que están subrepresentados en el órgano legislativo local.

2. Decisión

El concepto de agravio es **inoperante**, porque el recurrente únicamente expone argumentos genéricos y no controvierte las consideraciones de la Sala Regional.

3. Justificación

a) Argumentos ante Sala Regional

Respecto a la integración paritaria del Congreso local, el PRD adujo ante la Sala Regional que existía falta de congruencia y exhaustividad en la sentencia local, porque el Tribunal local no consideró la vulneración que el acuerdo primigenio implicó para la integración del Congreso local conforme al principio de paridad de género.

El PRD planteó ante la Sala Regional que el Tribunal local dejó de considerar su argumento consistente en que la discriminación histórica que han enfrentado las mujeres en su participación política no debe suplirse por discriminación contra los hombres o en “venganzas de género”.

El recurrente planteó que el Instituto local instrumentó la acción afirmativa de encabezar con mujeres las listas de candidaturas a diputaciones de

representación proporcional, siendo que es erróneo considerar que el objetivo sea que las mujeres empiecen a superar a los hombres en los cargos de elección popular.

b) Sala Regional

La Sala Regional consideró infundado el concepto de agravio, esencialmente porque en el estudio que el Tribunal local realizó sobre la paridad de género, consideró los agravios que el PRD hizo valer ante esa instancia, incluyendo la interpretación de los artículos 1º y 4 de la Constitucional Federal.

En ese sentido, señaló que el tribunal local de una interpretación adecuada de dichos preceptos lleva a la conclusión de que, si es necesario adoptar alguna medida con objeto de superar la desigualdad entre los géneros, no sería admisible constreñir a la autoridad electoral a reducir el número de mujeres que integran los Congresos para favorecer a los hombres.

En este sentido, la Sala regional determinó que el Tribunal local consideró que la paridad no debe interpretarse como un techo de cincuenta por ciento de la integración de un órgano colegiado, sino como un piso mínimo que puede válidamente aumentar sin que ello implique discriminación.

Aunado a lo anterior la Sala Regional concluyó diciendo que la paridad debe concebirse como una medida permanente mediante la cual el poder público y la participación política se comparten sin discriminación, es decir, como un piso parejo a partir del cual se fomenten mayores oportunidades de acceso a la vida pública y política para las mujeres.

Finalmente la responsable sostuvo que las medidas adoptadas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer no pueden considerarse en sí como discriminatorias, ni como una excepción al principio de igualdad ante la ley, ya que persiguen un objetivo legítimo, como lo es la igualdad material, que se traduce en oportunidades reales de desarrollo para las mujeres en la vida política, y no únicamente en una integración más cercana al cincuenta por ciento de las legislaturas locales.

Conforme a lo expuesto, se advierte que la Sala Regional resolvió el concepto de agravio relacionado con la falta de paridad en el congreso

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

local, en esencia sosteniendo que la presencia de mayor número de mujeres en proporción a los hombres no era discriminatoria, es decir justificó con motivos y fundamentos la presencia en mayor proporción de las mujeres.

Lo anterior no es controvertido por el recurrente, sino que se constriñe a manifestar de nueva cuenta que es indebido que en el congreso local haya mayor número de mujeres que de hombres, pero no hace un esfuerzo argumentativo para controvertir las razones expuestas por la sala regional de ahí la **inoperancia de su concepto de agravio**.

VII. EFECTOS

En razón de haberse declarado fundados los agravios respectivos, lo conducente es revocar la determinación emitida por la Sala Regional responsable, y consecuentemente, debe prevalecer la determinación del Tribunal Electoral de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, se

VIII. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia dictada en el SCM-JRC-162/2018 y acumulados.

TERCERO. Se **confirma** la asignación realizada por las autoridades electorales locales.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón formula voto concurrente. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1021/2018 Y ACUMULADOS³⁴**

1. Concurrencia con la sentencia aprobada por la mayoría

Estoy de acuerdo con la revocación de la resolución emitida por la Sala Ciudad de México en el juicio de revisión constitucional electoral SCM-

³⁴ Colaboraron en su elaboración Santiago J. Vázquez Camacho, Christopher Marroquín Mitre y Helena Catalina Rodríguez Ruán.

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

JRC-162/2018 y acumulados, y con la confirmación de la asignación realizada por las autoridades electorales locales. Sin embargo, difiero con las razones expresadas por la mayoría en relación con el estudio de fondo, por lo que emito este voto concurrente.

Esencialmente, considero que, si bien debe revocarse la sentencia de la Sala Ciudad de México que interpretó indebidamente la cláusula octava del convenio de candidatura objeto de análisis, ésta no tuvo por objeto pactar la distribución de votos para efectos de la asignación de representación proporcional.

Además, estimo que lo convenido por los partidos políticos no puede afectar la distribución de votos para efecto de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Lo anterior, debido a que la finalidad del principio de representación proporcional es que el órgano legislativo refleje de la mejor manera posible el respaldo ciudadano con que cuenta cada fuerza política, lo cual no debe quedar sujeto a la decisión de los integrantes de la candidatura común.

Similares consideraciones adopté en el voto particular emitido al resolverse el expediente SUP-REC-809/2016 y acumulados por esta Sala Superior.

Además, considero que dicha cláusula no tuvo por objeto pactar la distribución de votos para efectos de la asignación de representación proporcional

Precisado lo anterior, por las razones que desarrollo en el presente voto, estimo que la distribución de votos para efectos de la asignación de escaños de representación proporcional entre los integrantes de una candidatura común debe ser igualitaria, pero por razones distintas a las expresadas por la mayoría de esta Sala Superior, el Instituto local y el Tribunal local.

En consecuencia, coincido en que una vez revocada la sentencia impugnada, lo procedente sería confirmar la asignación de diputaciones

de representación proporcional a partir de una distribución igualitaria de votos.

2. Planteamiento del problema

En el marco del proceso electoral ordinario 2018 en el estado de Tlaxcala, el PRI, el PVEM, el PANAL y el PS celebraron un convenio de candidatura común con el objeto de participar en la elección de diputados de mayoría relativa.

El PRI, el PVEM, el PANAL y el PS se unieron para postular candidaturas en común en catorce de quince distritos electorales, ya que en el segundo distrito el PANAL participó de forma independiente en los siguientes términos (cláusula octava):

DISTRITOS	FORMA DE DISTRIBUCIÓN DE VOTOS			
Supuestos				
01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11,12, 13, 14 y 15	5.5 % de la votación total válida en cada uno de los distritos	7 % de la votación total válida en cada uno de los distritos	7.5 % de la votación total válida en cada uno de los distritos	Porcentaje remanente después de distribuir los porcentajes correspondientes entre el PVEM, PANAL y PS
02	5.5% de la votación total válida en cada uno de los distritos	NO APLICA contendió sólo en ese distrito	7.5 % de la votación total válida en cada uno de los distritos	Porcentaje remanente después de distribuir al PVEM y PS

El ocho de julio, el Consejo General realizó la asignación de diputaciones por representación proporcional, tomando como parámetro el porcentaje que, en su concepto, se desprendía de la interpretación de la cláusula octava. La distribución quedó como sigue:

PARTIDO POLÍTICO	PROPIETARIA (O)	SUPLENTE
PAN	LETICIA HERNÁNDEZ PÉREZ	LETICIA VALERA GONZÁLEZ
PAN	OMAR MILTON LÓPEZ AVENDAÑO	ISRAEL LARA GARCÍA
PRI	ZONIA MONTIEL CANDANEDA	MÓNICA ROJAS GRADOS
PRD	LAURA YAMILI FLORES LOZANO	LINDA AZUCENA CISNEROS CIRIO
PT	IRMA YORDANA GARAY LOREDO	MARÍA GUILLERMINA LOAIZA CORTERO
PVEM	MARIBEL LEÓN CRUZ	AITZURY FERNANDA SANDOVAL VEGA
MC	MARÍA ISABEL CASAS MENESES	JAQUELINE MELÉNDEZ LUMBRERAS

**SUP-REC-1021/2018 y
ACUMULADOS**

PANAL	LUZ GUADALUPE MATA LARA	PATRICIA RAMÍREZ MONTEALEGRE
MORENA	PATRICIA JARAMILLO GARCÍA	CAROLINA ARELLANO GAVITO
MORENA	MIGUEL PIEDRAS DÍAZ	LUIS ALVARADO RAMOS

Inconformes con el acuerdo anterior, los partidos políticos PS, PES, PAC, PT, MC y PRD, así como las ciudadanas María del Pilar Garrido y Mónica Sánchez Angulo, promovieron juicios locales.

El trece de agosto, el Tribunal local resolvió los mencionados juicios en el sentido de sobreseer el juicio promovido por el PES, porque quien lo promovió carecía de personería; acordó modificar el acuerdo impugnado; y confirmar las constancias de asignación de diputados de representación proporcional asignadas por el Instituto local.

Los días diecisiete y dieciocho de agosto, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local, los partidos políticos PAC, PES, PRD, PT y MC presentaron demandas de juicio de revisión. Por su parte, Mónica Sánchez Angulo y José Alejandro Aguilar López presentaron demandas de juicio ciudadano.

El veintiséis de agosto, la Sala Ciudad de México resolvió modificar la sentencia impugnada y modificar la distribución y asignación de diputaciones de representación para quedar como sigue³⁵:

PARTIDO POLÍTICO	PROPIETARIA (O)	SUPLENTE
PAN	LETICIA HERNÁNDEZ PÉREZ	LETICIA VALERA GONZÁLEZ
PAN	OMAR MILTON LÓPEZ AVENDAÑO	ISRAEL LARA GARCÍA
PAC	INÉS CERVANTES BÁEZ	MIREYA DE ANDA GONZÁLEZ
PRD	LAURA YAMILI FLORES LOZANO	LINDA AZUCENA CISNEROS CIRIO
PT	IRMA YORDANA GARAY LOREDO	MARÍA GUILLERMINA LOAIZA CORTERO
PVEM	MARIBEL LEÓN CRUZ	AITZURY FERNANDA SANDOVAL VEGA
MC	MARÍA ISABEL CASAS MENESES	JAQUELINE MELÉNDEZ LUMBRERAS
PANAL	LUZ GUADALUPE MATA LARA	PATRICIA RAMÍREZ MONTEALEGRE
MORENA	PATRICIA JARAMILLO GARCÍA	CAROLINA ARELLANO GAVITO
MORENA	MIGUEL PIEDRAS DÍAZ	LUIS ALVARADO RAMOS

³⁵ Respecto al PES, la Sala Ciudad de México confirmó la sentencia del Tribunal local en el sentido de que Alicia Ofelia Caballero Yonca no contaba con las facultades para promover el medio de impugnación en su calidad de representante propietaria del PES.

Como se observa, el único cambio realizado por la Sala Ciudad de México respecto a la integración del Congreso fue otorgarle al PAC la curul que se le había asignado al PRI.

Contra la sentencia de la Sala Ciudad de México, Mónica Sánchez Angulo, Zonia Montiel Candaneda, el PRI, el PT y el PRD presentaron recurso de reconsideración.

Algunos recurrentes estiman que la Sala Ciudad de México interpretó incorrectamente el convenio de candidatura común al establecer que al PRI sólo debían asignársele los votos necesarios para conservar su registro, pero no para participar en la asignación por representación proporcional. Para ellos, la Sala Ciudad de México se sustituyó en la voluntad de las partes que suscribieron el convenio y en donde se identificó al PRI como partido mayoritario, en violación de los principios de autoorganización y autoregulación de los partidos políticos.

Agregan que en el convenio sólo se previeron dos eventualidades: *i)* el supuesto ordinario donde el PRI tuviera el mayor porcentaje de votación o *ii)* el supuesto en el que la votación no fuera suficiente para garantizar el registro de todos los partidos políticos. Al no presentarse ninguna de las dos situaciones, los recurrentes alegan que la Sala Ciudad de México debió adoptar una solución que permitiera garantizar, por igual, los derechos de los partidos políticos y dividir la votación de forma igualitaria.

Por otra parte, los recurrentes argumentan que los partidos que integraron el convenio estipularon expresamente que para la distribución de la votación se tomaría como base la votación total válida emitida por la candidatura, y no así la votación válida emitida en la totalidad del distrito. Por ello, se estima que la Sala Ciudad de México realizó una indebida interpretación del concepto “votación total válida”.

Por ende, estiman que resulta inadmisibles que la Sala Ciudad de México haya realizado una interpretación que se aleja de la voluntad expresa de las partes del convenio, la cual configura un fraude a la ley que vulnera

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

la esencia de la prohibición de sobrerrepresentación, así como los principios de representación proporcional.

En este sentido, para resolver lo planteado por los recurrentes es necesario determinar si la Sala Ciudad de México interpretó correctamente la cláusula octava del convenio de candidatura común y, en consecuencia, determinar si debe confirmarse la distribución de votos realizada por las autoridades electorales locales para asignar los escaños de representación proporcional.

3. Indebida interpretación del convenio de candidatura común y distribución igualitaria

En mi concepto, tienen razón los recurrentes en cuanto a que la Sala Ciudad de México interpretó indebidamente el convenio de candidatura común, lo que, a su vez, implicó una distribución incorrecta de los votos recibidos por dicha candidatura.

La Sala Ciudad de México modificó la asignación y distribución de curules anterior, esto al considerar fundado el agravio consistente en que, tanto el Instituto local como el Tribunal local, extendieron indebidamente los efectos del convenio respectivo.

Ello debido a que para la Sala Regional el exceso de los alcances del convenio de candidatura común tuvo lugar porque la distribución de votos sólo podría actualizarse a favor de un partido político que se colocará en el supuesto de riesgo de pérdida de registro, lo cual solo podría tener lugar al aplicarse los porcentajes fijos previstos en la cláusula respectiva, situación que no consideró el tribunal local.

Al respecto, la mayoría en de esta Sala Superior determinó que la interpretación del convenio fue incorrecta, debido a que la interpretación adecuada, acorde con el principio de autonomía de la voluntad de las partes, impone que lo conducente es interpretar que la cláusula no tiene sólo aplicación para los fines de conservación de registro o de

financiamiento, sino también para la asignación de curules de representación proporcional.

Difiero con dicha consideración, ya que, si bien coincido con la conclusión de que la interpretación de la Sala Regional fue incorrecta, independientemente de lo pactado por los partidos políticos en el convenio, los votos recibidos por la candidatura común deben distribuirse igualitariamente, a efecto de garantizar la proporcionalidad y pluralidad que persigue el principio de representación proporcional. No deben transferirse votos para acceder a un cargo de representación popular, ya que la voluntad popular es la regla para traducir votos en escaños.

Primeramente, hay que destacar que la cláusula octava se refirió exclusivamente a la conservación del registro y al derecho a financiamiento público, pero no así a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional:

“OCTAVA. - De la forma en que se asignaron los votos de cada uno de los partidos políticos que participan en el presente convenio.

Para los efectos legalmente establecidos, “LAS PARTES” acuerdan que la distribución de los votos para cada uno de los partidos políticos que forman parte del presente convenio, será de la siguiente manera:

I. De la votación total válida por la candidatura común objeto del presente convenio en los Distritos Locales 01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, y 15 se distribuirá a cada partido político los votos que correspondan a los porcentajes de votación que a continuación se indican:

Al Partido Revolucionario Institucional: el porcentaje remanente, después de distribuir los porcentajes correspondientes al “PVEM”, a “NA” y al “PS” que reciban:

Al Partido Verde Ecologista de México: el equivalente al 5.5. % de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivos del presente convenio.

Al Partido Nueva Alianza: el equivalente al 7% de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivo del presente convenio.

Al Partido Socialista: el equivalente al 7.5% de la votación total válida, en cada uno de los distritos motivo del presente convenio.

En el supuesto de que el porcentaje de votación obtenida de la candidatura común **no alcance para conservar la acreditación o**

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

registro de los partidos que la suscriben, ante la autoridad electoral local y tener derecho al otorgamiento del financiamiento público, tal y como lo señalan los artículos 85 y 87 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala en orden de prelación conforme al convenio se les otorgará el número de votos necesarios y **suficiente para mantener su acreditación o registro, deberá garantizarse el porcentaje suficiente para el otorgamiento del financiamiento público** del Partido Revolucionario Institucional [...]” (Énfasis añadido)

En este sentido, de una interpretación literal de lo pactado por los partidos políticos, así como de la normatividad aplicable³⁶, no podría desprenderse que éstos convinieron cómo asignar las diputaciones por el principio de representación proporcional. De ahí que la interpretación de la Sala Regional haya sido incorrecta.

Por otra parte, toda vez que la participación de candidaturas comunes a través de un mismo emblema sí limita la posibilidad de observar la fuerza electoral real de cada partido que la integra, la distribución de votos para efecto de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional debe realizarse de forma igualitaria, ya que, de lo contrario, se produciría una representación electoral ficticia, pues la voluntad de la ciudadanía quedaría sujeta a la decisión de los integrantes de la candidatura común, y con ello se violaría la voluntad popular y las finalidades del principio democrático de representación proporcional, así como el de autenticidad de las elecciones.

En este sentido, para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional, un voto emitido en favor de una candidatura

³⁶ “**Artículo 95.** [...]”

[...]

Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

[...].”

“**Artículo 136.** Se entiende por candidatura común cuando dos o más Partidos Políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa.

[...]

V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público;

[...]”

común se encuentra en la misma circunstancia, por ejemplo, que un voto en el que se marcan los emblemas de dos o más integrantes de una coalición, dado que no está disponible para los partidos políticos la transferencia de votos para la elección de cargos públicos.

Al respecto, es importante destacar que la candidatura común pactada, en realidad, constituyó una coalición de hecho, dado que excedió del 25% de las candidaturas, lo cual es una razón adicional a efecto de deber hacerse una distribución igualitaria.

Por lo tanto, la candidatura común debe recibir el mismo tratamiento que las coaliciones, es decir, ante la imposibilidad de identificar a cuál de los integrantes le corresponde el sufragio, deben distribuirse igualitariamente a fin de no asignar a un partido político una fuerza representativa electoral que no le corresponde con certeza.

En este orden de ideas, partir de la premisa de que para distribuirse los votos entre los partidos políticos que integran una candidatura común debe interpretarse sólo con lo pactado en el convenio, ya que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional constituye una cuestión de orden público constitucional que no puede quedar al arbitrio de los partidos políticos.

El órgano representativo democrático es el único responsable de determinar las reglas bajo las cuales se habrán de convertir los votos en escaños, pues es a través de la asignación por dicho principio como se distribuye el poder político en los órganos legislativos y municipales, por lo que no es admisible que esta responsabilidad quede en manos del arbitrio de los partidos políticos.

La normatividad aplicable debe interpretarse bajo este criterio, protegiendo la voluntad popular y evitando la transferencia de votos para el acceso a cargos públicos de representación popular.

Así, por ejemplo, una interpretación gramatical del artículo 258 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS

Tlaxcala³⁷, llevaría a concluir que los integrantes de la candidatura común no tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, pues no registraron candidatos propios ni en coalición a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales, lo cual sería absurdo e incorrecto.

La interpretación sistemática y, por ende, armónica de las normas aplicables y del convenio, permite observar que persiguen una misma lógica que parte de la base principal consistente en la necesidad observar la fuerza electoral real de cada partido político para efectos de asignarle diputaciones por el principio de representación proporcional.

Por esas razones, estimo que la sentencia parte de equiparar incorrectamente un convenio de derecho público con un convenio de derecho privado o derecho común que suplanta a una autoridad eminentemente política como lo es el órgano representativo.

Así, con la interpretación propuesta que sostengo se privilegia el efecto igualitario del voto, el derecho de los votantes a estar representados, así como el de los partidos de acceder a los órganos de representación en función de su fuerza electoral real.

En suma, sostener que los partidos pueden acordar sin restricción cómo deberá distribuirse la asignación de diputaciones de representación proporcional, no es conforme con el diseño constitucional electoral ni conforme a la legislación electoral de Tlaxcala. Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia, no comparto sus consideraciones esenciales.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

³⁷ **Artículo 258.** Para obtener el registro de su lista de candidatos, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos propios o en coalición a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.