

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO Y
JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-567/2017 Y
ACUMULADOS

ACTORES: MARÍA ANTONIA PÉREZ
SOSA Y OTROS

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
DEL TRABAJO

AUTORIDADES RESPONSABLES:
INSTITUTO ELECTORAL
VERACRUZANO Y TRIBUNAL
ELECTORAL DE VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: MAGALI GONZÁLEZ
GUILLÉN Y ALEJANDRO PONCE DE
LEÓN PRIETO

COLABORÓ: RAFAEL GERARDO
RAMOS CÓRDOVA

Ciudad de México, a once de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver, los autos de los juicios que a continuación se enlistan, promovidos para impugnar diversos actos relacionados con la determinación de criterios y procedimientos para la asignación de las regidurías en los ayuntamientos de Veracruz en el proceso electoral 2016-2017.

Los nombres de los actores, así como las claves de expediente y Magistrada o Magistrado instructor correspondientes son los siguientes:

No.	EXPEDIENTE	ACTOR(A)	MAGISTRADO(A)
1.	SUP-JDC-567/2017	María Antonia Pérez Sosa	Indalfer Infante Gonzales

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

No.	EXPEDIENTE	ACTOR(A)	MAGISTRADO(A)
2.	SUP-JDC-568/2017	Felicitas Cano Cruz ¹	Indalfer Infante Gonzales
3.	SUP-JDC-569/2017	Aketzali Cortés Herrera	Indalfer Infante Gonzales
4.	SUP-JDC-570/2017	Laura Libertad Durán Silva	Indalfer Infante Gonzales
5.	SUP-JDC-634/2017	Alejandro Ramírez Escobar	Indalfer Infante Gonzales
6.	SUP-JDC-635/2017	Delfino Hernández Hernández	Indalfer Infante Gonzales
7.	SUP-JDC-636/2017	Horasio Rodríguez Cortez	Indalfer Infante Gonzales
8.	SUP-JDC-637/2017	Antonio Chagala Mulato	Indalfer Infante Gonzales
9.	SUP-JDC-638/2017	María Eugenia Nieto Arias	Indalfer Infante Gonzales
10.	SUP-JDC-639/2017	Cesáreo Salgado Huber	Indalfer Infante Gonzales
11.	SUP-JDC-640/2017	Jorge Alberto Cuenca Badillo	Indalfer Infante Gonzales
12.	SUP-JDC-641/2017	Matías Hernández Evaristo	Indalfer Infante Gonzales
13.	SUP-JDC-642/2017	Aurelio Mazaba Coto	Indalfer Infante Gonzales
14.	SUP-JDC-643/2017	Jesús Zárate Leal	Indalfer Infante Gonzales
15.	SUP-JDC-644/2017	Liliana Soto Landa	Indalfer Infante Gonzales
16.	SUP-JDC-645/2017	Gregoria Érica Murillo Moreno	Indalfer Infante Gonzales
17.	SUP-JDC-646/2017	Guadalupe Lorena García Vázquez	Indalfer Infante Gonzales
18.	SUP-JDC-647/2017	Benigno Cruz Salvador	Indalfer Infante Gonzales
19.	SUP-JDC-648/2017	José Rodríguez Lara	Indalfer Infante Gonzales
20.	SUP-JDC-649/2017	Damaris Maricruz Zavaleta García	Indalfer Infante Gonzales
21.	SUP-JDC-650/2017	Hermínio Metzhuva Sanmiguel	Indalfer Infante Gonzales
22.	SUP-JDC-651/2017	Luis Kafir Palma Ramírez	Indalfer Infante Gonzales
23.	SUP-JDC-652/2017	René Reyes Ramírez	Indalfer Infante Gonzales
24.	SUP-JDC-653/2017	María Juliana Rodríguez Carmona	Indalfer Infante Gonzales
25.	SUP-JDC-654/2017	Santa Guadalupe Hernández Santillán	Indalfer Infante Gonzales
26.	SUP-JDC-655/2017	Ligia Badía Ihuilcamine Ache Terui	Indalfer Infante Gonzales
27.	SUP-JDC-656/2017	Ana Icela García Araujo	Indalfer Infante Gonzales
28.	SUP-JDC-674/2017	Ricardo Aguilar Zárate	José Luis Vargas Valdez
29.	SUP-JDC-675/2017	Rodolfo Hernández López	Felipe de la Mata Pizaña
30.	SUP-JDC-676/2017	Rafael Flores Osio	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
31.	SUP-JDC-677/2017	Rafael de la Cruz Martínez	Indalfer infante Gonzales
32.	SUP-JDC-678/2017	Dominga Pérez Ramírez	Janine M. Otálora Malassis
33.	SUP-JDC-679/2017	Salvador Conde Arvizu	Reyes Rodríguez Mondragón
34.	SUP-JDC-680/2017	María del Socorro Núñez Balmori	Mónica Aralí Soto Fregoso
35.	SUP-JDC-681/2017	María Luisa Olivos Utrera	José Luis Vargas Valdez
36.	SUP-JDC-682/2017	José Luis Hernández Vicencio	Felipe de la Mata Pizaña
37.	SUP-JDC-683/2017	Elizabeth Téllez Gayosso	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
38.	SUP-JDC-684/2017	Álvaro Grajales Yescas	Indalfer Infante Gonzales
39.	SUP-JDC-685/2017	Juana Blanca Cruz Santiago	Janine M. Otálora Malassis
40.	SUP-JDC-686/2017	Pablo Ahuet Fentanes	Reyes Rodríguez Mondragón
41.	SUP-JDC-687/2017	Omar Romero Hernández	Mónica Aralí Soto Fregoso
42.	SUP-JDC-688/2017	Laudy Guadalupe Fernández Fernández	José Luis Vargas Valdez
43.	SUP-JDC-689/2017	Isidro Fuentes Hernández	Felipe de la Mata Pizaña
44.	SUP-JDC-690/2017	Lilia Aurelia Ramírez Contreras	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
45.	SUP-JDC-691/2017	Omar Iván Moreno Morales	Indalfer Infante Gonzales
46.	SUP-JDC-692/2017	Enrique Murrieta Jácome	Janine M. Otálora Malassis
47.	SUP-JDC-693/2017	Víctor Manuel López Ruiz	Reyes Rodríguez Mondragón
48.	SUP-JDC-694/2017	Beatriz Adriana Ramos Rodríguez	Mónica Aralí Soto Fregoso
49.	SUP-JDC-695/2017	Leticia Peto Pineda	José Luis Vargas Valdez
50.	SUP-JDC-696/2017	Patricia Canovas Vázquez	Felipe de la Mata Pizaña
51.	SUP-JDC-697/2017	María del Rosario Uscanga Triana	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
52.	SUP-JDC-698/2017	Patricia Ayerim Vicencio Rodríguez	Indalfer Infante Gonzales
53.	SUP-JDC-699/2017	Lilian Téllez Reyes	Janine M. Otálora Malassis
54.	SUP-JDC-700/2017	Octaviano Hernández Pérez	Reyes Rodríguez Mondragón
55.	SUP-JDC-701/2017	Haydee Montero Sánchez	Mónica Aralí Soto Fregoso

¹ En la credencial de elector que se adjunta al escrito de demanda, el nombre aparece como Felicita Cruz Cano.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

No.	EXPEDIENTE	ACTOR(A)	MAGISTRADO(A)
56.	SUP-JDC-702/2017	María Guadalupe Tadeo Mortera	José Luis Vargas Valdez
57.	SUP-JDC-703/2017	Rufina Franco Duarte	Felipe de la Mata Pizaña
58.	SUP-JDC-704/2017	Victoria Barradas Montes	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
59.	SUP-JDC-705/2017	Ahmed Leyva Canseco	Indalfer infante Gonzales
60.	SUP-JDC-706/2017	Ramiro Martínez Amezcua	Janine M. Otálora Malassis
61.	SUP-JDC-707/2017	Manuel Urquijo Arroniz	Reyes Rodríguez Mondragón
62.	SUP-JDC-708/2017	Velía Álvarez Lara	Mónica Aralí Solo Fregoso
63.	SUP-JDC-709/2017	Dimas Díaz Barragán	José Luis Vargas Valdez
64.	SUP-JDC-710/2017	Abigail Pereda Hernández	Felipe de la Mata Pizaña
65.	SUP-JDC-711/2017	Manuel Aquino Villanueva	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
66.	SUP-JDC-712/2017	Francisco Mundo Balderas	Indalfer infante Gonzales
67.	SUP-JDC-715/2017	Beatriz Adriana Ramos Rodríguez	Reyes Rodríguez Mondragón
68.	SUP-JDC-716/2017	María del Rosario Uscanga Triana	Mónica Aralí Soto Fregoso
69.	SUP-JDC-717/2017	Octaviano Hernández Pérez	José Luis Vargas Valdez
70.	SUP-JDC-718/2017	Leticia Peto Pineda	Felipe de la Mata Pizaña
71.	SUP-JDC-719/2017	Patricia Ayerim Vicencio Rodríguez	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
72.	SUP-JDC-720/2017	Haydee Montero Sánchez	Indalfer infante Gonzales
73.	SUP-JDC-721/2017	Patricia Cánovas Vázquez	Janine M. Otálora Malassis
74.	SUP-JDC-722/2017	Víctor Manuel López Ruiz	Reyes Rodríguez Mondragón
75.	SUP-JDC-723/2017	María Guadalupe Tadeo Mortera	Mónica Aralí Soto Fregoso
76.	SUP-JDC-724/2017	Ramiro Martínez Amezcua	José Luis Vargas Valdez
77.	SUP-JDC-725/2017	Lilian Téllez Reyes	Felipe de la Mata Pizaña
78.	SUP-JDC-726/2017	Rufina Franco Duarte	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
79.	SUP-JDC-727/2017	Manuel Aquino Villanueva	Indalfer Infante Gonzales
80.	SUP-JDC-728/2017	Victoria Barradas Montes	Janine M. Otálora Malassis
81.	SUP-JDC-729/2017	Manuel Urquijo Arroiz	Reyes Rodríguez Mondragón
82.	SUP-JDC-730/2017	Abigail Pereda Hernández	Mónica Aralí Soto Fregoso
83.	SUP-JDC-731/2017	Dimas Díaz Barragán	José Luis Vargas Valdez
84.	SUP-JDC-732/2017	Laudy Guadalupe Fernández Fernández	Felipe de la Mata Pizaña
85.	SUP-JDC-733/2017	Enrique Murrrieta Jácome	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
86.	SUP-JDC-734/2017	Francisco Mundo Balderas	Indalfer Infante Gonzales
87.	SUP-JDC-735/2017	Velía Álvarez Lara	Janine M. Otálora Malassis
88.	SUP-JDC-736/2017	Pablo Ahuet Fentanes	Reyes Rodríguez Mondragón
89.	SUP-JDC-737/2017	Álvaro Grajales Yescas	Mónica Aralí Soto Fregoso
90.	SUP-JDC-738/2017	Omar Iván Moreno Morales	José Luis Vargas Valdez
91.	SUP-JDC-739/2017	Juana Blanca Cruz Santiago	Felipe de la Mata Pizaña
92.	SUP-JDC-740/2017	Lilia Aurelia Ramírez Contreras	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
93.	SUP-JDC-741/2017	Rafael Flores Osio	Indalfer Infante Gonzales
94.	SUP-JDC-742/2017	Omar Romero Hernández	Janine M. Otálora Malassis
95.	SUP-JDC-743/2017	María del Socorro Núñez Balmori	Reyes Rodríguez Mondragón
96.	SUP-JDC-744/2017	Isidro Fuentes Hernández	Mónica Aralí Soto Fregoso
97.	SUP-JDC-745/2017	María Luisa Olivos Utrera	José Luis Vargas Valdez
98.	SUP-JDC-746/2017	Rodolfo Hernández López	Felipe de la Mata Pizaña
99.	SUP-JDC-747/2017	Dominga Pérez Ramírez	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
100.	SUP-JDC-748/2017	Elizabeth Téllez Gayosso	Indalfer Infante Gonzales
101.	SUP-JDC-749/2017	Ricardo Aguilar Zárate	Janine M. Otálora Malassis
102.	SUP-JDC-750/2017	Salvador Conde Arvizu	Reyes Rodríguez Mondragón
103.	SUP-JDC-751/2017	Rafael de la Cruz Martínez	Mónica Aralí Soto Fregoso
104.	SUP-JDC-752/2017	José Luis Hernández Vicencio	José Luis Vargas Valdez
105.	SUP-JDC-753/2017	Ahmed Leyva Canseco	Felipe de la Mata Pizaña
106.	SUP-JDC-828/2017	María Antonia Pérez Sosa	Indalfer Infante Gonzales
107.	SUP-JRC-373/2017	Partido de la Revolución Democrática	Indalfer Infante Gonzales
108.	SUP-JRC-378/2017	Partido Acción Nacional	Felipe de la Mata Pizaña
109.	SUP-JRC-380/2017	Partido Acción Nacional	Indalfer Infante Gonzales
110.	SUP-JRC-381/2017	MORENA	Janine M. Otálora Malassis
111.	SUP-JRC-387/2017	MORENA	Indalfer Infante Gonzales

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los actores exponen en sus respectivos escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral. El diez de noviembre de dos mil dieciséis, dio inicio el proceso electoral ordinario 2016-2017, para la elección de los doscientos doce ayuntamientos del Estado de Veracruz.

2. Registro de candidaturas. El uno de mayo de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, mediante el acuerdo OPLEV/CG112/2017, de manera supletoria, aprobó las solicitudes de registro de las fórmulas de candidatas y candidatos al cargo de ediles de todos los ayuntamientos del Estado de Veracruz.

3. Verificación paridad de género. El dos de mayo siguiente, en cumplimiento al punto resolutivo tercero del acuerdo señalado en el apartado anterior, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano aprobó el acuerdo OPLEV/CG113/2017, por el que se verificó el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidatas y candidatos a ediles de todos los ayuntamientos del Estado de Veracruz y se emitieron las listas definitivas.

4. Jornada electoral. El cuatro de junio de dos mil diecisiete, se celebró la jornada electoral correspondiente al proceso electoral 2016-2017.

5. Cómputos municipales. El siete de junio del año en curso, se llevó a cabo la sesión de cómputo municipal en cada uno de los doscientos doce Consejos municipales del Instituto Electoral Veracruzano, se hizo la correspondiente declaración de validez de la

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

elección y se entregaron las constancias de mayoría a las fórmulas que obtuvieron el mayor número de votos.

6. Acuerdo para la asignación de regidurías. El diez de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano aprobó el acuerdo identificado con la clave **OPLEV/CG211/2017**, *...POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS EN LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2016-2017.*

II. Medios de impugnación locales.

1. Juicios ciudadanos. El catorce de julio siguiente, inconformes con el acuerdo mencionado en el numeral 6 del apartado I que antecede, Glafira Herrera Linares, Teresa Nataly Solano Sánchez y Laura Libertad Durán Silva, promovieron juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano locales.

Los citados juicios fueron radicados en el Tribunal Electoral de Veracruz con las claves de expediente JDC-333/2017, JDC-334/2017 y JDC-335/2017, respectivamente.

2. Recursos de apelación. El catorce, quince, dieciséis y diecinueve de julio siguientes, los partidos del Trabajo, Movimiento Ciudadano, MORENA y Encuentro Social, igualmente inconformes con el acuerdo mencionado en el numeral 6 que antecede, promovieron recursos de apelación.

Dichos medios de impugnación fueron radicados por el Tribunal Electoral local con las claves RAP-99/2017, RAP-100/2017, RAP-101/2017, RAP-102/2017 y RAP-103/2017.

3. Sentencias de los juicios ciudadanos. El veintisiete de julio de dos mil diecisiete, el Tribunal local dictó sentencia en los

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

mencionados juicios ciudadanos locales, en el sentido de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

4. Sentencias de los recursos de apelación. El cuatro de agosto posterior, el Tribunal Electoral local emitió sentencia en los recursos de apelación. En primer lugar, determinó sobreseer en el RAP-99/2017, toda vez que ese expediente se integró indebidamente con una promoción de MORENA y no con una demanda.

En cuanto al fondo, revocó el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación y ordenó al Consejo General responsable emitir otros criterios tomando en consideración los argumentos expresados en la propia sentencia.

III. Impugnaciones de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz en el juicio JDC-333/2017 y acumulados.

1. Demanda. El treinta y uno de julio del dos mil diecisiete, inconformes con lo resuelto en los juicios ciudadanos locales, María Antonia Pérez Sosa, Felicita Cruz Cano, Aketzali Cortés Herrera y Laura Libertad Durán Silva promovieron, ante la Sala Regional Xalapa, sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Con las demandas correspondientes, se integraron los expedientes identificados con las claves SX-JDC-568/2017, SX-JDC-569/2017, SX-JDC-570/2017 y SX-JDC-571/2017.

2. Solicitud de la facultad de atracción. El tres de agosto siguiente, la Sala Regional Xalapa solicitó a esta Sala Superior que determinara sobre la procedencia del ejercicio de la facultad de atracción, con lo que se integró el expediente identificado con la clave SUP-SFA-10/2017.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

3. Facultad de atracción. El cuatro de agosto posterior, la Sala Superior declaró procedente el ejercicio de la facultad de atracción.

4. Integración de juicios en Sala Superior. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes SUP-JDC-567/2017 al SUP-JDC-570/2017, y ordenó turnarlos a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales.

5. Ampliación de demanda. El ocho de agosto de dos mil diecisiete, María Antonia Pérez Sosa presentó escrito "*en alcance*" al juicio ciudadano que motivó la integración del expediente SUP-JDC-567/2017.

Mediante sentencia incidental de veintinueve siguiente, al advertir que se trata de una nueva impugnación para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz, en el recurso de apelación RAP 99/2017 y acumulados, se determinó su escisión para integrar un nuevo expediente, el cual se registró como SUP-JDC-828/2017.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor emitió el acuerdo correspondiente.

IV. Impugnaciones de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz en el recurso de apelación RAP-99/2017 y acumulados.

1. Demandas. El ocho, nueve y diez de agosto de dos mil diecisiete, los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y MORENA, así como diversos candidatos a regidores postulados por esos partidos políticos, promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral y juicios ciudadanos, respectivamente, para impugnar la sentencia dictada en el recurso de apelación RAP-99/2017 y acumulados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

2. Solicitud de la facultad de atracción. El nueve y trece de agosto siguientes, la Sala Regional Xalapa solicitó a esta Sala Superior que determinara sobre la procedencia del ejercicio de la facultad de atracción, con lo que se integraron los expedientes identificados con las claves SUP-SFA-13/2017 y SUP-SFA-20/2017.

3. Escrito de tercero interesado. El once de agosto siguiente, el Partido del Trabajo compareció con tal carácter.

4. Facultad de atracción. El once y dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, la Sala Superior declaró procedente el ejercicio de la facultad de atracción en ambos casos.

5. Integración de juicios en Sala Superior. El doce y dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes SUP-JDC-634/2017 al SUP-JDC-656/2017; SUP-JDC-715/2017 al SUP-JDC-753/2017, así como los SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-380/2017, SUP-JRC-381/2017; y turnarlos a las Magistradas y Magistrados indicados en el preámbulo de esta sentencia.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, las Magistradas y los Magistrados instructores emitieron los acuerdos correspondientes.

V. Medios de impugnación para controvertir el acuerdo emitido en cumplimiento a la sentencia emitida en el RAP-99/2017.

1. Acuerdo. El nueve de agosto de dos mil diecisiete, el Instituto Electoral Veracruzano emitió el acuerdo identificado con la clave **OPLEV/CG220/2017**, por el que aprobó “... *LOS NUEVOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LAS REGIDURÍAS EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL PROCESO 2016-2017, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR EL*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DENTRO DEL EXPEDIENTE RAP 99/2017”.

2. Demandas. El once y trece de agosto siguientes, varios ciudadanos que se ostentan como regidores electos para integrar diversos Ayuntamientos de Veracruz y MORENA, promovieron sendos juicios ciudadanos y de revisión constitucional electoral, respectivamente. Los primeros ante la Sala Superior y el segundo dirigido la Sala Regional Xalapa.

2. Escrito de tercero interesado. El dieciséis de agosto siguiente, el Partido del Trabajo compareció con tal carácter en el juicio de revisión constitucional electoral.

3. Solicitud de la facultad de atracción. El diecinueve de agosto siguiente, la Sala Regional Xalapa solicitó a esta Sala Superior que determinara sobre la procedencia del ejercicio de la facultad de atracción respecto del juicio de revisión constitucional electoral, con lo que se integró el expediente identificado con la clave SUP-SFA-22/2017.

4. Facultad de atracción. El veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, la Sala Superior declaró procedente el ejercicio de la facultad.

5. Integración de juicios. El doce y veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes SUP-JDC-674/2017 al SUP-JDC-712/2017, así como SUP-JRC-387/2017, y turnarlos a las Magistradas y Magistrados indicados en el preámbulo de esta sentencia.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, las Magistradas y Magistrados instructores emitieron los acuerdos correspondientes.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los juicios identificados en el preámbulo de esta sentencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 99, párrafos cuarto, fracciones IV y V, y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracciones I, incisos d) y e) y XVI, y 189 bis, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83 y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en términos de lo resuelto al ejercer la facultad de atracción en los expedientes identificados con las claves SUP-SFA-10/2017, SUP-SFA-13/2017, SUP-SFA-20/2017 y SUP-SFA-22/2017.

SEGUNDO. Acumulación.

Esta Sala Superior advierte la existencia de conexidad en la causa de los medios de impugnación que se resuelven, toda vez que de la lectura de las demandas se advierte que los actores impugnan actos relacionados entre sí.

En efecto, en todos los medios de impugnación se controvierten resoluciones del Tribunal Electoral y del Instituto Electoral Veracruzano, relacionados con la aprobación de los criterios y procedimientos para la asignación de regidurías en los ayuntamientos, en el proceso electoral 2016-2017.

En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con la finalidad de no dividir la

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

continencia de la causa, para que sean resueltos de manera conjunta, congruente y completa, se decreta la acumulación de los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-378/2017, SUP-JRC-380/2017, SUP-JRC-381/2017 y SUP-JRC-387/2017, así como los juicios ciudadanos que van del SUP-JDC-568/2017 al SUP-JDC-570/2017; SUP-JDC-634/2017 al SUP-JDC-656/2017; SUP-JDC-674/2017 al SUP-JDC-712/2017; SUP-JDC-715/2015 al SUP-JDC-753/2017; todos al diverso SUP-JDC-567/2017.

En consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad.

Con los presentes medios de impugnación se cumplen los requisitos previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo que hace a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cumplen aquellos previstos en el artículo 79, apartado 1 de la referida ley electoral.

Por su parte, los juicios de revisión constitucional electoral, reúnen los requisitos previstos en los artículos 86 y 88 de la ley procesal electoral.

A. Requisitos generales.

1. Forma. Las demandas cumplen lo previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley de medios de impugnación, dado que se presentaron por escrito. En ellas consta el nombre y firma de quien promueve o en nombre del partido político del cual hace, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que les causa el acto

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

reclamado y los conceptos presuntamente violados, además de que se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro de los cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación:

Por lo que hace a los juicios ciudadanos identificados con las claves SUP-JDC-567/2017 al SUP-JDC-570/2017, la resolución controvertida (JDC 333/2017 y acumulados) se notificó por estrados a las actoras y demás interesados el veintisiete de julio de dos mil diecisiete, mientras que los escritos de demanda que motivaron la integración de los juicios indicados se presentaron el treinta y uno de julio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido en la ley.

En lo relativo a la impugnación de la sentencia dictada el cuatro de agosto del dos mil diecisiete en el recurso de apelación RAP 99/2017 y acumulados, las demandas que motivaron la integración de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-634/2017 al SUP-JDC-656/2017, así como el juicio de revisión constitucional electoral identificado como SUP-JRC-373/2017, se presentaron el ocho de agosto siguiente, esto es dentro del plazo de cuatro días establecido en la ley.

Por su parte, los juicios identificados con las claves SUP-JDC-715/2017 al SUP-JDC-753/2017, así como SUP-JRC-380/2017, las demandas se presentaron en tiempo, porque la sentencia impugnada (RAP-99/2017 y acumulados) se publicó en estrados el cuatro de agosto de dos mil diecisiete, mientras que las demandas se presentaron el inmediato día nueve. Al respecto, se debe tomar en cuenta que, al no haber comparecido como parte en la instancia

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

local, la publicidad del acto impugnado surtió efectos para los ahora actores el inmediato día cinco, en términos del artículo 30, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

Por cuanto hace a los juicios ciudadanos SUP-JDC-674/2017 al SUP-JDC-712/2017, así como el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-387/2017, la resolución controvertida (OPLEV/CG220/2017) se emitió el nueve de agosto del dos mil diecisiete, mientras que las demandas se presentaron el once agosto por lo que hace a los primeros y el trece por lo que hace al segundo, con lo cual es evidente que se promovieron dentro del plazo de cuatro días previsto en la mencionada ley procesal electoral.

3. Legitimación. Los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano están promovidos por parte legítima en términos del artículo 79, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora, en tanto que los actores son ciudadanos que aducen violado su derecho político electoral.

Por su parte, los juicios de revisión constitucional electoral también están promovidos por parte legítima, en términos del artículo 88, apartado 1, de la ley citada, porque son incoados por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA, por conducto de sus respectivos representantes.

4 Interés. Por lo que hace a Laura Libertad Durán Silva, actora en el juicio identificado con la clave SUP-JDC-570/2017, se tiene por acreditado que comparece con un **interés jurídico**, toda vez que fue parte en el juicio ciudadano JDC-333/2017 y sus acumulados, cuya resolución impugna.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

En lo tocante a los actores de los juicios identificados con las claves SUP-JDC-634/2017 al SUP-JDC-656/2017; SUP-JDC-674-2017 al SUP-JDC-712/2017; SUP-JDC-715/2017 al SUP-JDC-753/2017, así como SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-378/2017, SUP-JRC-380/2017, SUP-JRC-381/2017 y SUP-JRC-387/2017 se considera que tienen **interés jurídico**. Esto, porque los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA, así como los ciudadanos actores, quienes comparecen en su calidad de regidores electos, aducen que los actos impugnados les generan agravio, en cuanto a la determinación de procedimientos y definición de criterios para la asignación de regidores de representación proporcional en el Estado de Veracruz, para el proceso electoral 2016-2017, en el cual participaron.

Respecto a María Antonia Pérez Sosa, Felicita Cano Cruz y Aketzali Cortés Herrera, actoras en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-567/2017, SUP-JDC-568/2017 y SUP-JDC-569/2017, se tiene por acreditado que comparecen en ejercicio de un **interés legítimo**, en razón de que forman parte del género femenino, el cual constituye un grupo social que lucha por condiciones de igualdad ante los varones, es por ello que tienen interés para impugnar en lo individual la resolución materia del presente juicio, en la medida que aducen que su pretensión es que existan más espacios de participación para su género para que sean representadas, lo que se traduce en una violación a su derecho político electoral de votar.

Lo anterior encuentra sustento en el criterio de esta Sala Superior que se contiene en la tesis la jurisprudencia 9/2015, de rubro y texto siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.—La interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio pro persona, en su vertiente *pro accione*, del artículo 1º, en correlación con el 17,

párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite aseverar que la igualdad, exige, entre otras cosas, que la aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos. En ese sentido, es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación. Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos. Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.²

5. Definitividad. Se cumple este requisito en razón de las consideraciones expuestas por esta Sala Superior al ejercer su facultad de atracción, en términos de las resoluciones dictadas en los expedientes identificado con las claves **SUP-SFA-10/2017, SUP-SFA-13/2017, SUP-SFA-20/2017 y SUP-SFA-22/2017.**

Por cuanto hace a los juicios SUP-JDC-674/2017 al SUP-JDC-712/2017, también se considera colmado este requisito, porque al haber ejercido esta Sala Superior su facultad de atracción, se deben resolver de forma conjunta todos los medios de impugnación relacionados con la aprobación de los criterios y procedimientos para la asignación de regidurías en los ayuntamientos, en el proceso electoral 2016-2017.

² Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

B. Requisitos especiales de los juicios de revisión constitucional electorales.

1. Violación a preceptos constitucionales. Se cumple con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b) de la ley general citada, por tratarse de una exigencia formal que se satisface con la mención que se hace en la demanda en el sentido de que la sentencia reclamada infringe los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Violación determinante. Se satisface el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la ley mencionada, porque de acogerse alguna pretensión de los actores se revocaría la resolución reclamada y se modificaría la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, lo cual constituye una modificación al resultado de la elección.

3. Factibilidad de la reparación solicitada. Por último, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos previstos, en razón de que los ayuntamientos en el estado de Veracruz se instalarán el uno de enero de dos mil dieciocho.

CUARTO. Tercero interesado.

Los tres escritos del Partido del Trabajo, mediante los cuales comparece como tercero interesado a los juicios correspondientes a los expedientes SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-380/2017, SUP-JRC-381/2017 y SUP-JRC-387/2017, cumplen con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

1. Forma. En los escritos de tercero interesado se hace constar el nombre del instituto político, así como el nombre y firma autógrafa de quien comparece en su representación, el interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

2. Oportunidad. Todos los recursos se presentaron dentro del plazo de setenta y dos horas que dispone el artículo 17, párrafo 1 de la Ley Procesal Electoral, toda vez que, por lo que hace al primero, se presentó en la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral de Veracruz a las dieciocho horas con veinte minutos del once de agosto de dos mil diecisiete, mientras que la cédula de publicación correspondiente se retiró en la misma fecha a las veintidós horas.

En lo relativo al segundo escrito, se presentó el doce de agosto de dos mil diecisiete, a las veintiuna horas con veintinueve minutos, mientras que la cédula de publicación respectiva se retiró a las nueve horas del catorce de agosto siguiente.

El tercer recurso se presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral Veracruzano a las doce horas con cincuenta y dos minutos del dieciséis de agosto, siendo que la cédula correspondiente estuvo publicada hasta las veintitrés horas con treinta minutos de ese día.

3. Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación de Luis Vicente Aguilar Castillo en su carácter de representante suplente del Partido del Trabajo, calidad que le fue reconocida por el Tribunal Electoral de Veracruz. Lo anterior, con fundamento en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y párrafo 2, así como 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. Se reconoce el carácter de tercero interesado al Partido del Trabajo en los juicios identificados con las claves SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-381/2017 y SUP-JRC-387/2017, toda vez que sustenta un interés contrario al del Partido de la Revolución Democrática y a MORENA, ya que sostiene que se debe confirmar la sentencia emitida en el recurso de apelación RAP-99/2017 y acumulados, así como el acuerdo OPLEV/CG220/2017.

QUINTO. Cuestión previa.

Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer por los actores, es importante señalar que, si bien se controvierten diversas resoluciones y sentencias, esta Sala Superior considera que se deben estudiar en una misma sentencia, en tanto que es necesario establecer, en definitiva, cuáles serán los procedimientos y criterios para la asignación de regidores para los doscientos doce municipios en el Estado de Veracruz.

Lo anterior, ante lo avanzado del proceso electoral y debido a la circunstancia de que el acuerdo por el cual la autoridad administrativa electoral local determinó aprobar lineamientos al respecto, fue impugnado mediante diversos juicios ciudadanos y recursos de apelación, los cuales fueron resueltos por el Tribunal Electoral de Veracruz acumulándolos atendiendo al tipo de medio de impugnación. Por una parte, resolvió todos juicios ciudadanos cuya controversia versó en torno al principio de paridad de género y, por la otra, los recursos de apelación relacionados con la reglamentación de la fórmula para la asignación.

Así, el Tribunal responsable emitió dos sentencias con ocho días de diferencia, lo que provocó que se presentaran diversas impugnaciones en distintos momentos.

Cabe advertir que todos esos medios de impugnación fueron dirigidos a la Sala Regional Xalapa; sin embargo, mediante diversas resoluciones, la Sala Superior determinó ejercer su facultad de atracción, como se ha evidenciado en el apartado de antecedentes de esta sentencia.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que el Instituto Electoral Veracruzano emitió un acuerdo para dar cumplimiento a lo ordenado

por el Tribunal local en su segunda sentencia, el cual fue impugnado posteriormente por diversos ciudadanos y por MORENA.

En este orden, en la presente ejecutoria se analizará la constitucionalidad y legalidad de las dos sentencias del Tribunal Electoral de Veracruz y, en su caso, del acuerdo emitido por el Instituto Electoral de la citada entidad federativa, emitido en cumplimiento a lo ordenado por el precisado tribunal electoral local, para efecto de que se tenga la certeza de los criterios y procedimientos que debe llevar a cabo la autoridad para hacer la asignación de regidores de los doscientos doce ayuntamientos del Estado.

SEXTO. Método de estudio.

Toda vez que en la presente sentencia se analizan diversas impugnaciones dirigidas a controvertir actos distintos, todos vinculados con los lineamientos aprobados por la autoridad administrativa electoral del estado de Veracruz, relativos a la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional, a continuación se procede al análisis de las demandas, sistematizando y agrupando los conceptos de agravio conforme a los temas planteados, sin que tal forma de estudio les genere agravio alguno.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**³

³ Consultable en la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, foja 125.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Así, de la lectura de los escritos de demanda, se advierte que los argumentos hechos valer se vinculan con los temas y apartados siguientes:

- I. Paridad de género.
- II. Aplicación de la fórmula de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.
 1. Límites de sobre y sub representación.
 2. Facultad reglamentaria del Instituto Electoral Veracruzano.
 3. Oportunidad en la emisión de los lineamientos, así como de su modificación.
 4. Criterio para establecer límites a la sobre y sub representación.
 5. Criterio para la asignación de la regiduría única en ayuntamientos integrados por tres ediles.
- III. Violación al principio de congruencia porque la sentencia impugnada tuvo efectos generales y no solo para las partes.
- IV. Falta de notificación personal a regidores cuya asignación fue revocada.

SÉPTIMO. Paridad de género.

I. Resumen de conceptos de agravio.

En sus demandas, María Antonia Pérez Sosa, Felicita Cruz Cano, Aketzali Cortés Herrera y Laura Libertad Durán hacen valer idénticos conceptos de agravio vinculados con la indebida motivación y fundamentación, así como falta de exhaustividad y congruencia en la

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

sentencia correspondiente al juicio ciudadano identificado con la clave JDC-333/2017 y acumulados.

Respecto a la indebida fundamentación, en primer lugar, las actoras aducen que los razonamientos y conclusiones no concuerdan con las disposiciones que cita el tribunal responsable, respecto a la garantía eficaz de la igualdad de género a través de la participación política de mujeres y hombres, pues indebidamente concluye que no hay disposición que prevenga la paridad de género en la asignación, principio que solo está garantizado para la postulación. Al respecto, no toma en cuenta que las cuotas de género en la postulación de candidaturas no han sido suficientes para lograr la igualdad de oportunidades para ocupar un cargo.

Aducen también, que el tribunal responsable debió explicar la razón por la cual la garantía en la integración paritaria resultaba una medida desproporcional, innecesaria y carente de idoneidad mediante un test de proporcionalidad. En este tenor, alegan que tampoco se analiza si la propuesta de las actoras cumple o no con las características de una medida especial de carácter temporal que permita acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, ni tampoco se hace control de convencionalidad.

Así, es que la responsable debió advertir que las disposiciones nacionales e internacionales permiten distinguir dos apartados, en primer lugar, la participación en la postulación de candidaturas y, en segundo término, la oportunidad real de ocupar cargos de elección popular.

Por otra parte, las actoras señalan que se omitió analizar otras disposiciones aplicables, como son los artículos 2º, 4º y 5º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como los artículos 1º, 2º y 3.1, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la recomendación general número 5 del Comité

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijín.

También precisan como concepto de agravio, que el tribunal responsable omitió valorar si era posible y, por tanto, obligación de la autoridad electoral administrativa, que las reglas de asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional se interpretaran conforme a la Constitución y a los tratados internacionales.

Asimismo, que debió analizar si el Instituto Electoral local tenía la oportunidad de llevar a cabo un test de proporcionalidad entre los principios de igualdad y no discriminación, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y la certeza de las y los ciudadanos inscritos en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional y, si consideraba que esa autoridad no podía llevarlo a cabo, debió hacer un control de convencionalidad *ex officio*, ante el planteamiento de vulneración de derechos humanos que se hizo valer, con una interpretación de la ley con la protección más amplia para las personas, verificando una interpretación *pro persona*.

Asimismo, argumentan que no se siguió el criterio de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral, emitido en la sentencia dictada en el juicio identificado con la clave SM-JDC-303/2016 y su acumulado, así como en la ejecutoria de esta Sala Superior dictada en el recurso de reconsideración 3/2017, que la confirmó, ya que parte de la premisa inexacta de que la paridad se garantiza con la aprobación del registro de candidaturas y la asignación de las regidurías se materializa con base en los resultados de la votación recibida.

Siguiendo esa línea, consideran que el resultado de los cómputos define la cantidad de regidurías que le corresponden a cada fuerza

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

política, lo que no es impedimento para que en la asignación se pueda optar por la fórmula del género sub representado.

De ese modo, las actoras afirman que el hecho de que ya se hubiera realizado la asignación de regidurías en varios municipios, no es causa de irreparabilidad, toda vez que esto ocurre hasta la toma de protesta del cargo.

También se argumenta en las demandas, que el Tribunal Electoral de Veracruz omitió estudiar, investigar y valorar los precedentes, evolución progresiva y progresista de la protección de la paridad de género. Señalan que su exigencia responde a la obligación internacional del Estado Mexicano de adoptar medidas especiales y temporales que aceleren la igualdad fáctica y de oportunidades entre hombres y mujeres, lo cual no se limita al derecho de participar en la misma proporción que los hombres, sino a la verdadera asignación paritaria, por lo cual se debe llevar a cabo la “acción afirmativa” que solicitaron.

En síntesis, consideran que las argumentaciones genéricas de la responsable denotan violación al principio de progresividad en las diferentes etapas de implementación del criterio de paridad.

Asimismo, las actoras afirman que no se analizaron todos los conceptos de agravio expuestos, porque a través de un supuesto resumen, se avoca al estudio abstracto de la obligación y viabilidad de la implementación de una metodología que permita la integración paritaria, pero no hace un estudio exhaustivo sobre la supuesta colisión de derechos entre la paridad de género real y efectiva, y el principio de certeza y seguridad jurídica, siendo que la conclusión hubiera sido que se trata de una medida idónea, necesaria y proporcional.

II. Argumentos de la sentencia impugnada (JDC-333/2017 y acumulados).

En el caso, ante el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, las actoras plantearon, esencialmente, que era indebido el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS EN LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2016-2017**, porque no contempló, mediante una acción afirmativa, que se garantice la paridad de género en la asignación de regidurías de representación proporcional, para integrar los ayuntamientos con cincuenta por ciento de hombres y con cincuenta por ciento de mujeres.

En este sentido, como la autoridad administrativa electoral local no previó esa o alguna otra acción para lograr el fin indicado, las actoras calificaron el acuerdo impugnado como discriminatorio, vulnerando con ello los derechos humanos y político-electorales de las mujeres veracruzanas.

1. Por su parte, en la sentencia dictada al resolver los juicios ciudadanos identificados con las claves JDC 333/2017 y sus acumulados JDC 334/2017 y JDC 335/2017, el Tribunal Electoral responsable determinó confirmar el acuerdo por el que se aprobaron los procedimientos y criterios para la asignación de regidurías en los ayuntamientos, para el procedimiento electoral local 2016-2017, básicamente, con los argumentos siguientes:

Convencional, constitucional y legalmente, está previsto el principio de igualdad jurídica, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos habrán de tener en cuenta que los particulares que

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

estén en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

En este orden, se consideró que únicamente son conforme a Derecho, aquellas distinciones que sean razonables, proporcionales y objetivas, ya que en tales circunstancias esa distinción no sería arbitraria, ni en detrimento de los derechos humanos.

No obstante, se concluyó que, en el sistema constitucional, convencional, legal y reglamentario vigente en la entidad, el principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos se cumple en la integración de las listas de candidatos de representación proporcional, el cual se materializa con base en los resultados de la votación recibida el día de la jornada electoral.

En este orden, se consideró que este principio se cumplió y adquirió definitividad cuando la autoridad electoral aprobó el diverso acuerdo OPLEV/CG113/2017, por el que *...SE VERIFICA EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO DE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A EDILES DE LOS DOSCIENTOS DOCE AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE VERACRUZ Y SE EMITEN LAS LISTAS DEFINITIVAS; PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA EL PROCESO ELECTORAL 2016- 2017*, siendo que los cargos que ocupen los candidatos postulados y registrados, inclusive los de representación proporcional, dependerán de los resultados de la votación, ya que para el registro correspondiente, las listas de candidatos se integraron atendiendo a este principio.

Sobre la base, se concluyó que el principio de paridad de género estaba garantizado con la integración de las listas de candidatos, mientras que la asignación correspondiente, debía atender a los resultados electorales de cada fuerza política.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Asimismo, se precisó que aprobar una medida "afirmativa" en la etapa del proceso electoral de calificación de la elección atentaría contra otros principios fundamentales, como el de certeza, legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho de auto organización de los partidos políticos, modificando la situación jurídica no solo de los candidatos, sino de las candidatas registradas que contaron con el apoyo de la ciudadanía, máxime que las entonces actoras, no fueron postuladas a algún cargo de elección popular.

Expuestos los argumentos del Tribunal Electoral responsable en la sentencia impugnada, se estima pertinente efectuar un análisis de los ejes rectores y criterios emitidos por la Sala Superior con relación a la tutela del principio de paridad de género, en la integración de los ayuntamientos.

III. Ejes rectores para la aplicación del principio de paridad en integración de Ayuntamientos.

A tal fin, resulta importante tener presente la línea interpretativa constitucional y convencional establecida para la aplicación del principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos, a efecto de determinar las directrices que se deben observar en la asignación de regidurías en el estado de Veracruz.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, así como 35/2014 y sus acumuladas, estableció bases sobre la aplicación de tal principio en la integración de los órganos de representación.⁴

⁴ En específico, las citadas acciones de inconstitucionalidad establecieron lo siguiente: **2. Paridad de género en candidaturas.**

"El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquéllas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

En esencia, sostuvo que el principio de paridad de género establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, que se debe tomar en cuenta en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular.

Agregó que tal principio es un mandato de optimización, por lo que, mientras no sea desplazado por una razón opuesta –*otro principio rector de la materia electoral*–, éste debe ser la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en la postulación de las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

En ese sentido, el máximo Tribunal Constitucional de nuestro país sostuvo que la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de las candidaturas, ya que el Estado tiene el deber de establecer medidas que cumplan con el referido mandato constitucional.

En esa línea, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014⁵ y sus acumuladas, la de Suprema Corte Justicia razonó que el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular se puede extender a las planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos al tratarse de un órgano de representación popular.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón *prima facie* que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

Sobre este tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en un criterio que se comparte por este Pleno ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

⁵ **101.** Conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

De las anteriores premisas, se advierte que la Suprema Corte fijó parámetros para la aplicación del principio de paridad en la integración de los ayuntamientos, al sostener que se debe observar el principio de igualdad sustantiva en materia electoral, así como el mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, a efecto de reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular.

El ejercicio interpretativo de esta Sala Superior se ha orientado por tales parámetros.

En este sentido, en una primera etapa, este órgano jurisdiccional realizó una interpretación respecto al derecho a la participación política en condiciones de igualdad, teniendo como base el principio *pro persona*, así como los derechos políticos de la mujer establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, como son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer.

Bajo esta lógica, la Sala Superior estableció que el principio de paridad de género se debe observar en la postulación de las candidaturas para los órganos federales, estatales y municipales, con el objeto de generar de manera efectiva, el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en condiciones de igualdad. Este criterio da sustento a la tesis de jurisprudencia 6/2015 publicada con el rubro: *PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA*

LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATAL Y MUNICIPALES.

En la propia línea, en la tesis de jurisprudencia de rubro: *PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL*, este órgano jurisdiccional señaló las dimensiones del contenido del principio de paridad de género a nivel municipal. De ese modo, estableció que los actores políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad en una doble dimensión, vertical y horizontal.

Respecto a la paridad vertical señaló que se debe asegurar a partir de la postulación de candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidente, síndicos y regidurías en igual proporción de cada género y, por otra, desde un enfoque horizontal, la paridad se asegura con el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado estado.

Estas directrices han sido confirmadas en el ejercicio jurisdiccional de esta Sala Superior, con el propósito de garantizar la postulación de las candidaturas.

En efecto, al pronunciarse en el recurso de reconsideración SUP-REC-46/2015⁶, se sostuvo que el criterio horizontal adoptado por el Instituto Electoral de Morelos, en la postulación de candidaturas para

⁶ Los citados agravios son **infundados** pues, como se ha sostenido en el apartado anterior de esta sentencia, el ayuntamiento es un órgano colegiado conformado por presidente municipal, síndicos y regidores y en cada uno de esos cargos es aplicable el principio de paridad de género sin que exista fundamento constitucional, legal o convencional que justifique excluir la aplicación del principio a alguno de ellos.

Ha quedado demostrado que aplicar la perspectiva de género concretada en la obligación de postular candidatos con paridad de género no es contrario a los artículos 23 y 112 de la Constitución local ni 5 de la Ley Orgánica Municipal, pues la interpretación que hace acorde tales disposiciones debe siempre ajustarse a generar condiciones que tiendan, de la forma más eficaz posible, a la igualdad de oportunidades para el acceso y ejercicio de los cargos de elección popular entre hombres y mujeres.

En el mismo sentido, esta Sala Regional coincide con el hecho de que la aplicación del criterio horizontal en la postulación de candidatos a integrantes de los treinta y tres ayuntamientos del Estado de Morelos, al obligar a los institutos políticos a generar las condiciones necesarias para registrar a candidatos a presidentes municipales lo más cercano posible al cincuenta por ciento de cada uno de los géneros, es decir, dieciséis hombres y diecisiete mujeres o, diecisiete hombres y dieciséis mujeres, es congruente con el principio de paridad de género que le es aplicable, adecuado a la perspectiva de género a la que están obligados a aplicar los partidos políticos y autoridades electorales y propicia la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los cargos de elección popular que es objetivo de la normativa que rige al Estado Mexicano que se ha concretado en la reforma constitucional y legal en materia electoral de dos mil catorce.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

la integración de los Ayuntamientos, era acorde con el principio de paridad de género, ya que se ajustaba a lo dispuesto en la normativa aplicable tendente a garantizar la existencia de una efectiva paridad de género en la selección de los candidatos a puestos de elección popular a nivel municipal.

En el recurso de reconsideración con clave de identificación SUP-REC-294/2015⁷ (Caso Chiapas), la Sala Superior consideró que la paridad de género, en sus dimensiones vertical y horizontal, se debe exigir a los partidos políticos, puntualizando que su exigibilidad vía jurisdiccional depende del momento en el que se presente el medio de impugnación⁸.

En concordancia con lo anterior, al resolver el recurso de reconsideración con la clave SUP-REC-128/2015⁹, correspondiente

⁷ La paridad de género –en sus dimensiones vertical y horizontal– obliga a los partidos políticos, pero su exigibilidad a través de los medios de impugnación en materia electoral depende del momento en el que se presente el medio de impugnación **y de la notificación formara las y los destinatarios de la norma sobre su contenido**. De este modo, los argumentos sobre violaciones a principios constitucionales serán atendibles antes del inicio de las campañas electorales, **o después, siempre que los principios cuya violación se aleguen se encuentren debidamente expresados y sean conocidos por los partidos políticos. Por el contrario, no serán justiciables si no se actualiza alguna de las dos hipótesis antes mencionadas.**

⁸ Cabe mencionar que en ese caso, se determinó que el Instituto Electoral de la referida entidad federativa inobservó la jurisprudencia emitida por este órgano jurisdiccional con relación a la exigencia de la paridad (en su dimensión vertical y horizontal) en el registro de candidaturas; y tendiendo en consideración tal situación, esta Sala Superior consideró que el hecho de que las campañas estuvieran por concluir, no se podía aceptar como argumento para dejar de cumplir con las reglas de paridad, porque ello implicaba el detrimento de los derechos humanos que se encontraban en juego en el caso.

⁹ Cabe mencionar que los derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra el de acceder a un cargo de elección popular en condiciones de igualdad tomando en cuenta la alternancia de género, deben ser interpretados y aplicados con criterios que favorezcan su optimización, es decir, lograr su mayor extensión y eficacia posible.

En ese tenor, al interpretarse normas que consagran o reconocen derechos humanos se ha considerado que es válido y necesario tener en cuenta una regla que esté orientada a privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y, por lo tanto, a adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano; es decir, que debe hacerse una interpretación extensiva de sus alcances y restrictiva de sus limitaciones.

En el caso concreto, esta Sala Superior advierte que las obligaciones establecidas en el artículo 7.1 de la Ley General de Partidos Políticos, son reproducidas tanto por la Constitución Política del Estado de Tabasco como por la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco en sus artículos 5, párrafo 1, y 33, párrafo 5, que prevén:

[...]

Bajo el contexto anterior, esta Sala Superior concluye que, en el caso, se cumple con el principio de paridad al que refiere el artículo 41 de la Constitución Federal, al garantizarse plenamente la paridad vertical en la integración de los municipios, lo que en modo alguno supone que exista una restricción para la aplicación o ampliación del principio de paridad en su dimensión horizontal, atendiendo, entre otros, a los principios de progresividad y efectividad.

Por otra parte, respecto al principio de certeza se debe considerar que este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que consiste en que los sujetos de Derecho, en el particular los partidos políticos y candidatos debidamente registrados, que participan en un proceso electoral, estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir en ese procedimiento, ya sean autoridades o gobernados.

Lo anterior, con el fin de que la ciudadanía en general esté debidamente informada y tenga pleno conocimiento de que las candidaturas debidamente registradas corresponden a los actores políticos que participan en el

al Estado de Tabasco, la Sala Superior estimó que la observancia y aplicación del principio de paridad, por sí misma, no generaba una afectación a los principios de certeza y autodeterminación de los partidos políticos, porque la finalidad de la paridad es el adecuado equilibrio en la participación política de hombres y mujeres, y con ello lograr la participación política efectiva en la toma de decisiones dentro de un Ayuntamiento, en un plano de igualdad sustancial, con el objetivo de consolidar la paridad de género como práctica política.

De lo expuesto, se observa que la Sala Superior conoció diversos medios de impugnación en los cuales confirmó diferentes reglas tendentes a garantizar la paridad en la postulación de candidaturas.

La línea de interpretación progresiva trascendió a garantizar el principio de paridad sustancial **en la integración final de los ayuntamientos, en atención al marco normativo aplicable en cada caso.**

Lo anterior, en atención a que para este tribunal, la paridad debe permear de manera vertical, horizontal y transversal en todos los cargos que integran el órgano de representación (presidencias municipales, sindicaturas y regidurías) y en todos los ayuntamientos, ya que de esa forma se garantiza real y materialmente el derecho de las mujeres a ocupar un cargo de elección popular a nivel municipal,

proceso electoral, cuya situación jurídica fue determinada oportunamente por la autoridad electoral, con estricto apego a las bases normativas establecidas para tal efecto.

Esto es, el principio de certeza en materia electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.

Por tanto, el principio de certeza permea el proceso electoral, de tal forma que la observancia del mismo se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan la situación jurídica que los rige, así como las normas electorales que se aplicarán a la contienda electoral, dotando de seguridad y transparencia al proceso con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinatario de las normas electorales.

En ese tenor, es que se considera que la decisión adoptada no afecta el principio de certeza y legalidad en la materia, lo que sí ocurriría con su revocación, considerando que ha sido cumplida la orden de sustituir las candidaturas y a la fecha están en curso las campañas respectivas.

En efecto, debe resaltarse que tomando en cuenta que la propia ley electoral local establece la regla de paridad de género en la conformación de las listas de candidaturas a cargos para los Ayuntamientos, la Sala Regional responsable revocó el acto de la autoridad administrativa electoral local y ordenó a la citada autoridad estatal emitir un nuevo acto a fin de alcanzar dicha finalidad, en el aspecto horizontal, por lo que en última instancia el principio de paridad ha sido cumplido.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

así como que la integración quede repartida de forma paritaria en todos los municipios de la entidad federativa correspondiente.

Por lo anterior, en la tesis XLI/2013, emitida por este órgano jurisdiccional bajo el rubro: *PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)*, quedó plasmado el criterio en el sentido de que los ayuntamientos se deben integrar de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres; por tanto, al asignar las regidurías, la autoridad electoral debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que la autoridad está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.

En esa propia línea, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-936/2014 (Coahuila), en el que se formularon planteamientos relacionados con la observancia del principio de paridad de género en la integración final del órgano de representación popular, la Sala Superior determinó que la autoridad, en su carácter de garante de los principios constitucionales, debe instrumentar medidas adicionales, entre las cuales, se encuentra el realizar una asignación alternada, en caso de que el orden propuesto por los partidos políticos no garantice la paridad de género en la integración del ayuntamiento.

Este criterio dio origen a la tesis de jurisprudencia 36/2015, de rubro y texto siguientes:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA.— La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo segundo; 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafos 1, 3 y 4; 23, párrafo 1, inciso c), y 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Partidos Políticos, en relación con el derecho de autorganización de los partidos políticos y el deber de tales institutos políticos de respetar los derechos de las personas y los principios del estado democrático, permite concluir que, por regla general, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. Si al considerarse ese orden se advierte que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio. De esta forma para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados.

Lo expuesto pone de manifiesto que el ejercicio constitucional efectuado para garantizar la paridad sustantiva de géneros en la postpuratulación e integración final de los órganos de representación popular del orden municipal, ha establecido como ejes rectores, los siguientes:

1. El principio de paridad de género establecido en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal dispone un principio de igualdad sustantiva en materia electoral.
2. Este principio debe ser la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en la postulación de las candidaturas como **en la integración** de los órganos de representación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

- 3.** El Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el referido mandato constitucional.
- 4.** El principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular se puede extender a las planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos, al tratarse de un órgano de representación popular del orden municipal.
- 5.** Los actores políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad en la doble dimensión vertical, horizontal y transversal, tratándose de ayuntamientos.
- 6.** Las autoridades deben observar el principio de progresividad en la aplicación del principio de paridad, a efecto de ampliar su alcance y protección, realizando una ponderación con otros principios como los de certeza, legalidad y seguridad jurídica, rectores del proceso electoral.
- 7.** La exigibilidad de tal principio depende del momento en el que se presente el medio de impugnación.
- 8.** Al momento de hacer la asignación de regidurías, la autoridad electoral debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.
- 9.** La autoridad, en su carácter de garante de los principios constitucionales, debe instrumentar medidas adicionales, entre las cuales, está la asignación alternada de regidurías, en caso de que el orden propuesto por los partidos políticos no garantice la paridad de género en la integración del ayuntamiento.

10. La aplicación de la paridad está sujeta a interpretación, por lo que la autoridad correspondiente tiene la facultad de establecer las reglas para su aplicación.

IV. Caso concreto.

Las directrices apuntadas sirven de sustento para definir el alcance del principio de paridad de género que debe irradiar en la asignación de regidurías de los ayuntamientos en el Estado de Veracruz, toda vez que las actoras plantean como agravio que fue indebida la interpretación realizada por el tribunal electoral local, ya que la aplicación de los criterios emitidos por el instituto electoral local, no garantizan la integración paritaria de los ayuntamientos en la referida entidad federativa.

Así, el punto central que esta Sala Superior debe definir en este apartado es si en la integración de los doscientos doce ayuntamientos, la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional debe garantizar la paridad sustantiva de género en caso de sub-representación del género femenino.

En ese sentido, se debe hacer una interpretación del sistema jurídico aplicable en la citada entidad federativa, desde un enfoque con perspectiva de género¹⁰, armonizado con los demás principios, reglas y derechos fundamentales que rigen el sistema electoral respectivo, con el propósito de establecer si el tribunal electoral local, al confirmar los criterios emitidos por el instituto electoral local,

¹⁰ En el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada P. XX/2015 (10a.), de rubro: **IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA**, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, p. 235, se determinó que todos los órganos jurisdiccionales del país se encuentran obligados a impartir justicia con perspectiva de género, que constituye un método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. De ahí que los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

interpretó debidamente las normas para garantizar la conformación paritaria de género en los ayuntamientos en la aludida entidad federativa.

Las normas que a continuación se interpretan son aplicables para los órganos de representación proporcional de naturaleza ejecutiva en el ámbito municipal.

El artículo 1° de la Constitución General de la República¹¹ establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y los tratados internacionales, en los cuales el Estado Mexicano sea parte, así como de sus garantías para su protección.

Asimismo, dispone que las normas de derechos humanos deberán ser interpretadas de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales, con un enfoque *pro persona*.

De igual modo, establece que todas las autoridades, en el ámbito de su respectiva competencia, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

¹¹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

progresividad y prohíbe la discriminación, entre otras cuestiones, por razón del género.

Por otra parte, el artículo 4º constitucional señala que el varón y la mujer son iguales ante la ley.¹²

El artículo 41, fracción I, párrafo 1, de la Constitución Federal¹³ establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política, así como hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, para lo cual deben sujetarse a reglas que garanticen la paridad entre los géneros en las candidaturas que postulen para la conformación de las legislaturas federal y locales.

Cabe mencionar, que el invocado precepto constitucional ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Electoral, en el sentido que el principio de paridad está establecido como un valor constitucionalmente relevante para la conformación paritaria de los órganos legislativos y municipales, lo cual también constituye un principio, en el sentido de máxima optimización, cuya implementación corresponde a todos los operadores de la norma: primero los partidos políticos y, después,

¹² **Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

¹³ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.
Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros**, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

las autoridades electorales, tanto administrativas, como judiciales, como se expuso con anterioridad.

Los artículos 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁴ prevén el derecho a la igualdad en materia política, de acceso a cargos públicos en condiciones de equidad, así como la igualdad ante la ley.

Los artículos 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵ garantizan a los hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho

¹⁴ **Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

¹⁵ **Artículo 3**

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

de todos los ciudadanos y ciudadanas de tener acceso, en condiciones de igualdad, a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Los diversos artículos 4 y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁶ establecen el derecho de toda mujer al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos internacionales, entre ellos, el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos; así como el libre ejercicio de sus derechos políticos.

El artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Veracruz¹⁷ establece que **el hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos** y obligaciones ante la ley.

¹⁶ **Artículo 4**

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

¹⁷ **Artículo 4.-** El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley....

En el Estado todas las personas gozarán de los derechos humanos y garantías para su protección, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, preferencias sexuales, condición o actividad social. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General de la República, los tratados internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que deberán generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos humanos que establece esta Constitución y prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Asimismo, establece que **todas las personas deben gozar de los derechos humanos** y garantías para su protección, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **sin distinción alguna por razón de género**, entre otras.

Por otro lado, el artículo 6 de la Constitución local¹⁸, señala que **las autoridades de la entidad federativa promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas.**

El propio precepto dispone que la **ley garantizará que la mujer no sea sujeta a discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón en la vida política, social, económica y cultural del Estado, por lo que promoverá que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los cargos públicos.**

Aunado a lo anterior, el diverso precepto 18 de la citada Constitución¹⁹ establece que **los ediles serán elegidos** por sufragio universal, libre, secreto y directo, **de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con las modalidades que establezca la ley.**

violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

¹⁸ **Artículo 6.** Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad, dando especial atención a la integración de las personas con discapacidad.

La ley garantizará que la mujer no sea objeto de discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón en la vida política, social, económica y cultural del Estado. Asimismo, promoverá que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los cargos públicos.

¹⁹ **Artículo 18.-** Los diputados y los ediles serán elegidos por sufragio universal, libre, secreto y directo, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con las modalidades que establezca la ley.

En lo que al caso importa, el artículo 16 del Código Electoral local²⁰ establece que los partidos políticos o coaliciones deberán postular, del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género y el otro cincuenta por ciento del género distinto, de forma alternada, cuyas fórmulas de propietario y suplente deberán ser del mismo género.

Asimismo, dispone que los partidos políticos o coaliciones, **deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto** y que por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género.

Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, el citado precepto legal dispone que **los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de las candidaturas en las listas registradas** ante el órgano electoral correspondiente.

²⁰ **Artículo 16.** Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del Estado. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso.

La elección de ayuntamientos se realizará cada cuatro años.

En la elección de los ayuntamientos, los candidatos del partido o coalición, o en su caso, los independientes que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquél que obtuviere la mayor votación y de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala éste Código.

Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto.

Por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género. Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral correspondiente.

Los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva.

En los ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género. Cuando el número de ediles sea impar, podrá un género superar por una sola postulación al otro.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus candidaturas a presidente y síndico (propietarios y suplentes), aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la lista respectiva.

De los artículos 173, fracción XI²¹ y 174²², del citado código se obtiene que las listas para integrantes de los Ayuntamientos deberán comprender a todos sus miembros con fórmulas de propietarios y suplentes del mismo género, las cuales deberán garantizar la paridad y alternancia de géneros anteriormente referidas.

Finalmente, el artículo 239 del citado Código²³, establece que **la asignación de regidurías conforme al principio de representación proporcional, se tomará como base el orden de**

²¹ **Artículo 173.** El presente capítulo es aplicable al registro de candidatos por partidos políticos o coaliciones. El registro de candidaturas independientes se registrará por lo establecido en Título correspondiente de este Código.

XI. Las solicitudes de registro de candidatos a diputados y ediles de los ayuntamientos deberán presentarse en fórmulas de propietarios y suplentes del mismo género. Tratándose de listas, deberán garantizar la paridad y alternancia de géneros, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 16 de este Código;

²² **Artículo 174.** El periodo para presentar las solicitudes de registro de candidatos a cargos de elección popular quedará sujeto a lo siguiente:
Para integrantes de ayuntamientos, las listas deberán comprender a todos sus miembros, con sus fórmulas de propietarios y suplentes, de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

²³ **Artículo 239.** Para la asignación de regidurías conforme al principio de representación proporcional, se tomarán como base el orden de las listas de candidatos registradas por los partidos políticos para la elección correspondiente.
Para lo anterior, las regidurías que en su caso correspondan a los partidos, serán asignadas iniciando con la fórmula que ocupa el primer lugar de la lista y los subsecuentes hasta el número de regidores que le corresponda.

listas de candidatos registradas por los partidos políticos para la elección correspondiente.

Además, señala que las regidurías que en su caso correspondan a los partidos, serán asignadas iniciando con la fórmula que ocupa el primer lugar de la lista y los subsecuentes hasta el número de regidores que corresponda.

La lectura armónica y sistemática de las disposiciones señaladas revela que el orden jurídico electoral aplicable para el Estado de Veracruz, está orientado a la integración paritaria de los ayuntamientos, ya que el legislador local configuró medidas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, con el propósito de hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres y de acceso a cargos municipales.

Se considera lo anterior, ya que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, estableció de manera expresa en el artículo 6 de la Constitución que hombres y mujeres accederán y **ocuparán** cargos públicos, **en igualdad de condiciones y sin discriminación por virtud del género**, por lo que todas las autoridades –entre ellas, el *Instituto Electoral local*- están obligadas a establecer medidas a efecto de garantizar condiciones necesarias para el pleno goce de tal igualdad.

Con el propósito de materializar el principio de paridad a nivel municipal, el legislador local hizo converger el principio democrático y la regla de alternancia en **la conformación de las listas de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional, así como el orden de prelación que se debe observar**, para garantizar una distribución equilibrada en la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

De la lectura conjunta de lo dispuesto por los artículos 16, penúltimo párrafo, 173, fracción XI y 174, del código electoral en cita, se obtiene que el legislador local estableció que las listas para integrantes de los Ayuntamientos se deben integrar cumpliendo con el principio de paridad desde diversos ángulos.

En efecto, dispuso que las listas para la elección de ediles deben cumplir con el principio de paridad en su doble dimensión: vertical, porque exige que se integren paritariamente, estableciendo su composición por géneros distintos, continuando la alternancia hasta su conclusión. La horizontal, porque pide que las listas sean encabezadas en un cincuenta por ciento hombres y el restante por mujeres, con el objeto de que, al momento de la asignación de los integrantes de los Ayuntamientos, la conformación de esos órganos de representación ciudadana siempre tienda a la paridad.

Lo expuesto, permite advertir que la conformación de las listas para la integración de los Ayuntamientos fue diseñada con el propósito de lograr un equilibrio entre géneros, dado que estableció medidas de alternancia en su conformación, de tal forma que se materialicen al momento de definir la integración del órgano municipal y revertir la desigualdad histórica en la conformación de órganos de representación popular entre hombres y mujeres en Veracruz.

En efecto, la legislación electoral para el Estado de Veracruz considera **al principio de paridad como eje rector en la conformación de los Ayuntamientos**, porque el esquema normativo analizado evidencia esfuerzos conjuntos entre actores políticos y autoridades, con el objeto de hacer efectivo el acceso real y material de hombres y mujeres a integrar órganos de representación proporcional del orden municipal.

Esto es, el modelo electoral constitucional y legal de Veracruz dispone medidas orientadas a consolidar la integración de los

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

ayuntamientos paritariamente cuando las mujeres estén subrepresentadas, dado que conmina a los partidos políticos a promover una mayor participación de las mujeres en la vida política de Veracruz, por ello dispuso que las listas presentadas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se conformen paritariamente.

En tanto que, a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales locales, les corresponde tomar medidas para hacer trascender ese principio en la integración de los municipios, conforme a la interpretación pro persona de las disposiciones legales antes citadas, en armonía con los principios de igualdad sustantiva, paridad de género y alternancia que inspiran el diseño de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional de Veracruz, de modo que esto posibilita a la autoridad a efectuar ajustes en el orden de prelación de quienes integran la lista de candidaturas de regidurías por el principio de representación proporcional, cuando se advierta que las mujeres queden subrepresentadas.

La interpretación al orden jurídico electoral de Veracruz encuentra armonía con el modelo de protección de derechos humanos establecido en el artículo 1º Constitucional y no genera incertidumbre ni genera inseguridad jurídica a los actores políticos, porque la tutela de la paridad cuando las mujeres queden subrepresentadas está prevista en la Constitución Federal, la local y en el código electoral veracruzano, por lo que existía absoluta certeza respecto de la obligación de los partidos políticos de cumplir con ese principio y de las autoridades electorales locales de verificar su observancia y su aplicación; de modo que la autoridad administrativa electoral local está obligada a establecer reglas interpretativas para garantizar que las mujeres no queden subrepresentadas en la integración de los municipios.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Cabe mencionar, que lo ideal hubiere sido que el instituto electoral veracruzano emitiera los criterios interpretativos para la asignación de las regidurías previo a los procesos internos de selección de candidatos, en los que hubiese establecido las reglas interpretativas para garantizar que las mujeres no quedaran sub representadas, no obstante, tal circunstancia no es obstáculo para que la autoridad administrativa electoral, al efectuar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, interprete la normativa electoral aplicable con el propósito de garantizar que las mujeres no queden sub representadas.

Máxime que la paridad se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para interpretar la normativa aplicable a fin de garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer efectivamente sus derechos.

Además, no se está alterando el principio democrático, porque la interpretación que se efectúa al orden legal de Veracruz, de modo alguno, implica cambiar a las personas registradas en las listas por quienes votó la ciudadanía, sino que, de ser necesario, se modifique el orden de la lista registrada, a fin de cumplir con el mandato contenido en el bloque de constitucionalidad de hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos político electorales²⁴, en esa entidad federativa.

²⁴ Este criterio no se opone al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J.55/99, de rubro: DISTRITO FEDERAL. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, QUE PARA LA ELECCIÓN A DIPUTADOS DE SU ASAMBLEA LEGISLATIVA PREVÉ EL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE CERTEZA, CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIONES I Y V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, Y 37 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, porque en tal criterio, la violación al principio de certeza derivó de la posibilidad que tenían los partidos políticos de definir a las personas que integrarían las listas con posterioridad a la jornada electoral, lo que se traducía en la

El criterio adoptado tampoco altera el marco jurídico aplicable para la citada asignación de las regidurías, sino que es un ejercicio de interpretación, dado que no modifica o elimina la obligación de las autoridades de garantizar y tutelar la paridad en la integración de los órganos de representación popular en el orden municipal, establecida en el código electoral veracruzano.

Al contrario, esta determinación maximiza la optimización del principio de igualdad sustantiva, ya que garantiza a las mujeres iguales oportunidades para ocupar un lugar en el órgano colegiado de índole municipal y refleja avances efectivos y reales en la tutela del derecho de igualdad sustantiva entre géneros.²⁵

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-936/2014 consideró que, en principio, para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en Veracruz, se **debe respetar el orden de prelación de la lista registrada por los partidos políticos**, porque ese orden lleva implícito tanto el respaldo

imposibilidad de que la ciudadanía conociera quiénes, en su caso, ocuparían las curules por el principio de representación proporcional.

²⁵ Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.** Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos; no obstante, aunque no existe una delimitación exhaustiva de tales grupos sociales relevantes para la aplicación de esta faceta del principio de igualdad, el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para su identificación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

de los militantes del partido como de la ciudadanía que decidió emitir su voto a favor del partido, teniendo en consideración la lista que conoció al momento de emitir su sufragio y sólo cuando resulte necesario para alcanzar el fin perseguido con la aplicación de la medida afirmativa, dicho orden puede ser modificado.

El derecho de autodeterminación de los partidos cede frente a los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y paridad de género, porque lo que se busca con la modificación en la prelación es compensar la desigualdad enfrentada por las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a efecto de alcanzar la participación equilibrada de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular, sin que ese partido político pierda la regiduría que le corresponde conforme a su votación.

Sobre el particular, este Tribunal Electoral ha sostenido que esa capacidad de autodeterminación no es absoluta ni ilimitada, ya que es susceptible de regulación, porque esa libertad debe respetar el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad, ya sea porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, ni el orden público.²⁶

Asimismo, el impacto a la autodeterminación de los partidos políticos es mínima, en razón de que la regla solamente se traduce en un ajuste en la prelación de la lista, pero las candidaturas son las mismas que presenta cada instituto político.

²⁶ Criterio contenido en la tesis relevante VIII/2005, de rubro: **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS**, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p.p. 559 y 560.

En esta lógica, la Sala Superior considera que **asiste razón** a las actoras, toda vez que la autoridad responsable no consideró que la interpretación del orden jurídico electoral para la asignación de regidurías de los Ayuntamientos en el Estado de Veracruz transita hacia la paridad total en la integración de ese órgano de representación popular, cuando el número de mujeres sea menor al de hombres.

No obstante, el tribunal electoral local dejó de considerar que para la asignación de cargos de representación proporcional, en un primer momento, se debe respetar el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada; sin embargo, ese orden se puede modificar en caso de que el género femenino se encuentre sub representado, para lo cual se deben establecer medidas tendentes a la paridad, siempre que no se afecten de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral.

Ello, porque la autoridad electoral está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración del ayuntamiento, dado que de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la tesis de rubro: *REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA*, la autoridad, en su carácter de garante de los principios constitucionales debe instrumentar medidas adicionales para garantizar la integración paritaria de los ayuntamientos, como la asignación alternada de regidurías, en caso de que el orden propuesto por los partidos políticos no garantice a las mujeres la paridad de género en la integración del ayuntamiento.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que, mediante reglas de interpretación, el tribunal electoral responsable debió atender a criterios objetivos con los cuales se armonizaran los

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el derecho de auto-organización de los partidos políticos y el principio democrático en sentido estricto.

Lo anterior, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico superior, a los cuales se debe dar vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, lo que no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que se debe atender a las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio.

Además, debe decirse que la interpretación realizada por la autoridad responsable no atendió al principio de progresividad que han caracterizado los criterios de este órgano jurisdiccional en la aplicación del principio de paridad en la conformación final de los Ayuntamientos, en el sentido que se debe evitar la subrepresentación del género femenino.

Esto es, al momento de realizar la asignación de regidurías, necesariamente debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política a favor de la mujer, por lo que está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos, según se advierte de la jurisprudencia cuyo rubro es *PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS*, a la que se ha hecho referencia.

Sobre esa base, el tribunal local debió estimar que, en el caso, no se afecta el principio democrático previsto en nuestro sistema electoral ni el derecho político electoral de votar o ser votado, toda vez que la asignación de regidurías por el principio de representación

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

proporcional, en estricto sentido, se realiza en favor de los partidos políticos que cumplan los requisitos y reglas previstos en la normativa electoral local correspondiente.

Es decir, en el diseño del sistema electoral mexicano, los triunfos del principio de mayoría relativa constituyen el resultado de la voluntad popular que se traduce en porcentajes de votación que permiten ocupar los espacios de representación proporcional, por lo que la conformación última del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía.

Por otro lado, se considera que esta medida no afecta otros principios rectores de la materia electoral, como son los concernientes a la certeza, legalidad y seguridad jurídica.

En primer lugar, porque la asignación a que tiene derecho cada fuerza política no se modifica, siendo que los partidos políticos y candidatos registrados deben participar en las elecciones atendiendo a las reglas constitucional y legalmente previstas y, al propio tiempo, deben cumplir y ajustarse a los principios previstos en la Constitución Federal, así como en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En segundo lugar, porque los ayuntamientos electos en la pasada jornada electoral del cuatro de junio, entran en funciones hasta el primero de enero de dos mil dieciocho.

Además, tampoco se considera que con esta interpretación se deje de aplicar o se “derogue” lo previsto en el artículo 239 del Código electoral local, el cual establece que, para la asignación de regidurías conforme al principio de representación proporcional, se tomará como base el orden de las listas de candidatos registradas por los partidos políticos para la elección correspondiente.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior, debido a que tal dispositivo se debe interpretar y aplicar a la luz de todos los principios en materia electoral y, en particular, atendiendo a la paridad de género en la conformación de los ayuntamientos, en cumplimiento a los preceptos constitucionales, convencionales y legales antes precisados a favor de la mujer.

De ese modo, con esta determinación no se afecta el principio de certeza, dado que no altera el núcleo esencial del principio de paridad establecido en el artículo 16 del código electoral local, ya que únicamente se trata de una regla instrumental útil y necesaria para garantizar que el género femenino sea sub-representados en la integración final de los municipios.

Atendiendo a lo expuesto, se considera que la responsable debió concluir que el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, al emitir el acuerdo primigenio, fue omiso en implementar reglas de interpretación para verificar que el género femenino no quede sub representado en la integración de los ayuntamientos de esa entidad federativa, por lo que no se cumple el deber constitucional y convencional de adoptar mecanismos que garanticen la igualdad material para la integración de los ayuntamientos; situación que no encuentra justificación acorde a lo razonado a lo largo de esta ejecutoria.

En este sentido, el tribunal local debió ordenar al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano aplicar, como regla interpretativa, que en la asignación de regidurías de representación proporcional se respete el orden de prelación de las listas de candidaturas registradas; puntualizando que ante la eventualidad de que el género femenino se encuentre sub-representado, se deba preferir la asignación a fórmulas integradas por mujeres para garantizar la debida integración paritaria de cada ayuntamiento, en armonía con los demás principios en materia electoral.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Para ello, si efectuada la asignación correspondiente se advierte un menor número de mujeres, para alcanzar la integración paritaria del ayuntamiento, lo procedente es modificar el orden de prelación en las listas propuestas que participan de la distribución, prefiriendo a las fórmulas en mejor posición de la lista hasta alcanzar la paridad.

Este criterio es acorde con el principio de progresividad de los derechos humanos a que refiere el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual, de conformidad con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada CCXC/2016 de rubro: *PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS*²⁷, debe entenderse como el deber de ampliar su alcance y protección en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con los hechos y normas aplicables al caso concreto, por lo que el juzgador está obligado a interpretar las normas de la manera más amplia posible.

Al efecto, es oportuno señalar que no resulta aplicable el criterio de la Sala Superior emitido al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUPJRC-680/2015 y sus acumulados, en el que se estableció que, para la integración del Congreso del Estado de Morelos, el principio de paridad de género se cumplía en la postulación de candidatos y que la conformación paritaria del órgano de elección popular se definía por el voto de la ciudadanía.

Lo anterior, toda vez que, si bien se analiza lo previsto constitucional y convencionalmente, lo cierto es que esta sentencia se sustenta en la ley local, principalmente, en la que, como ya se advirtió, está inmerso el criterio relativo a que la paridad de género se debe

²⁷ Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, diciembre de 2016, Pág. 378.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

observar en la postulación de candidaturas, así como en la integración del órgano municipal, mismo que tiene naturaleza ejecutiva.

Así, al haber resultado **fundado** el concepto de agravio en estudio, resulta innecesario analizar los otros planteamientos con relación a este tema, expuestos en los juicios que se analizan.

OCTAVO. Aplicación de la fórmula de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

A continuación, se procede al estudio de los conceptos de agravio relativos a controvertir las determinaciones en torno a la aplicación de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

I. Límites de sobre y sub representación.

En cuanto a los límites a la sobre y sub representación, el Partido de la Revolución Democrática considera que el Tribunal responsable llevó a cabo una inexacta interpretación del artículo 238 del Código Electoral, en la materia, porque no se establecen estas reglas.

Asimismo, ese instituto político afirma que la responsable vulnera el principio de exhaustividad, al no llevar a cabo un test de proporcionalidad, además de que, con una indebida interpretación, deja de considerar los efectos que trae la aplicación de los límites en cada uno de los ayuntamientos de la entidad.

Agrega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció ni declaró la inconstitucionalidad del código electoral, por no haber previsto temas de sub o sobre representación.

A juicio de esta Sala Superior **no asiste razón** a los actores, en virtud de que, como lo razonó el Tribunal Electoral responsable, para

garantizar los fines del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, es necesario establecer límites de sobre y sub representación.

En términos del artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la integración de los ayuntamientos se hace mediante elección popular directa, en la cual se debe contemplar el principio de representación proporcional. Es decir, conforme al citado precepto constitucional, las elecciones municipales se deben llevar a cabo mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

El principio de representación proporcional busca el pluralismo político y la representación de las minorías para que la fuerza electoral sea el elemento definitorio en la asignación de cargos. En este tenor, a diferencia del principio de mayoría relativa, en el que basta la diferencia de un solo voto para obtener el triunfo y por lo tanto la gobernabilidad, cuando se introduce el principio de representación proporcional, se permite a las minorías participar políticamente en las decisiones trascendentales al interior del órgano colegiado, con lo que se logra una representatividad equitativa en la toma de decisiones.

La representación proporcional, entendida como una conformación del órgano público lo más apegada a la votación que cada opción política obtuvo, otorga representación a las fuerzas políticas en proporción con sus votos, con lo que se maximiza el carácter igualitario del voto, al conceder valor a todos los sufragios, incluso a los que no hubiesen sido útiles para efectos de ganar la elección por el método de mayoría, lo que permite alcanzar una de las finalidades del principio de representación proporcional que es la de posibilitar que los partidos políticos minoritarios cuenten con representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron, es decir, una representatividad equitativa.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Esto es, los límites a la sobre y sub representación previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen por objeto atenuar las distorsiones que en torno a la conformación de un órgano colegiado de representación política electo popularmente se generan a partir de la aplicación de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional.

Lo anterior, porque si bien la representación proporcional persigue la pluralidad en los órganos de gobierno de integración colegiada, lo cierto es que la fórmula para su implementación, por sí sola, no garantiza que las fuerzas políticas queden representadas lo más fielmente posible acorde con los resultados electorales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido siguiente:

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.²⁸

Para efecto de regular o reglamentar la incorporación del principio de representación proporcional en las entidades federativas, la propia Suprema Corte ha considerado que los Congresos locales tienen un amplio margen de libertad de configuración en este tema, en la medida en que no se desconozcan sus fines.²⁹ En este sentido, es facultad del legislador local regular la aplicación del principio de representación proporcional, es decir, sus delimitaciones, mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, así como los límites a la sobre o sub representación.

En efecto, el Alto tribunal ha establecido que como la Constitución no prevé un porcentaje determinado para la regulación del principio

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 14/2014 y acumuladas.

²⁹ Acción de Inconstitucionalidad 97/2016.

de representación proporcional para la integración municipal, las legislaturas de los Estados tienen la atribución de determinar, conforme a cada caso y buscando el pluralismo político, el número de miembros que se deba asignar mediante este principio.³⁰ Expresamente señaló lo siguiente:

128. Como ha sido señalado reiteradamente en otras ocasiones, este Tribunal Pleno cuenta con una vasta línea de precedentes en los que se ha abordado el tema del sistema de elecciones mixto que impera en nuestro país; en especial, el significado del principio de representación proporcional y su inclusión en el ámbito estatal. En dichos precedentes, se han establecido como premisas básicas que los Estados tienen la obligación de incluir en sus ordenamientos jurídicos los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de legisladores y de **integrantes de sus ayuntamientos**, pero que guardan una libertad configurativa en torno a sus delimitaciones, mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, entre otras cuestiones, **siempre y cuando no se haga nugatorio el propio sistema** y se afecte el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.³¹

Así, por ejemplo, para determinar la debida aplicación del principio de representación proporcional, es posible tomar en cuenta las funciones que desempeña cada miembro del ayuntamiento, si se analiza la proporción entre integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional.³²

En este contexto, aun cuando existe libertad configurativa en cuanto a la regulación del principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, esa facultad se debe ejercer en la medida en que no se desconozcan los fines de ese principio; es decir, siempre y cuando no se haga nugatorio el propio sistema, en el cual necesariamente debe haber límites a la sobre y sub representación.

Bajo tales parámetros, el sistema de representación proporcional, en el ámbito municipal, debe atender a los mismos lineamientos que la

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas

³¹ Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y acumulada

³² Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, con la menor distorsión posible en cuanto a su fuerza electoral, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, para lo cual se deben establecer límites que hagan eficaz el sistema.

Lo anterior fue considerado así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, criterio que dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 19/2013, con el rubro y texto siguientes:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.³³

Este criterio de jurisprudencia conduce implícita e indefectiblemente a que, con la configuración de las fórmulas de asignación, se establezcan los porcentajes relacionados con la sobre y sub representación, es decir, con el deber de modular y establecer límites al aludido principio, porque en caso contrario, se podría generar una distorsión al modelo representativo.

La Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y acumulada (por la que se cuestionaron los límites de sobre y sub representación en la conformación del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo), sostuvo que la Constitución Federal otorga a las legislaturas locales un amplio margen de configuración legislativa para diseñar su propio sistema electoral, cumpliendo ciertos lineamientos previstos en el artículo 116 del propio texto fundamental como los límites de sobre y sub representación legislativa.

Cabe mencionar que, en el caso concreto que se analiza, tales lineamientos resultan aplicables para la conformación de ayuntamientos, en términos del criterio que motivó la tesis de

³³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de dos mil trece (2013), Tomo uno (1), página ciento ochenta, número de registro ciento cincuenta y nueve mil ochocientos veintinueve (159829).

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

jurisprudencia transcrita (también lo sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016, donde se cuestionó el sistema de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos del Estado de Nayarit).

En esa lógica, esta Sala Superior ha establecido el criterio que motivó la tesis de jurisprudencia 47/2016, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. —De conformidad con lo previsto en los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; así como 116, párrafo segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", se concluye que los lineamientos constitucionales de sobre y subrepresentación deben ser atendidos por las autoridades electorales al momento de realizar la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de los Ayuntamientos. Lo anterior es así, debido a que dicho principio tiene como finalidad que los contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que formen parte del Estado, de tal manera que se permita su participación en la integración de dichos órganos con el objeto de que se tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre y subrepresentación.³⁴

Así, dado que en el ordenamiento constitucional conviven los principios de asignación por mayoría relativa y representación proporcional, resulta indispensable vigilar que con la asignación por ambos principios, no se produzca un efecto que genera una condición de los partidos que habiendo obtenido una parte importante de los encargos a la luz del primero de los nombrados, al recibir asignaciones con base en el segundo, produzca un dominio exacerbado de determinada fuerza política, con lo que las minorías

³⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 40 y 41.

quedarían sin posibilidades reales de integrar el órgano y tomar decisiones en representación de quienes los votaron.

Sobre estas premisas, es inconcuso que resulta inherente al deber de los Congresos de los estados el regular el principio de representación en la integración de los Ayuntamientos, mediante la configuración de límites a la representación proporcional que un ente político puede tener dentro del órgano de gobierno.

En este orden, para efectos del asunto que se juzga, a partir de la legislación electoral de Veracruz, es posible concluir que, el principio de representación proporcional, al tener como uno de sus fines el velar por el pluralismo político y la representación de las minorías, trae inmerso el deber de establecer límites de sobre y sub representación.

Contrario a lo sustentado por los actores, es claro que la aplicación de las restricciones tendentes a evitar la sobre o sub-representación de los partidos políticos en la integración del órgano de gobierno municipal, es una base fundamental para el desarrollo y aplicación del principio de representación proporcional, en la medida que, además de una integración plural en proporción a las votaciones obtenidas por los partidos políticos, se busca que quienes resulten electos tengan un peso específico en la toma de decisiones.

Así, es claro que la jurisprudencia de esta Sala Superior, **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS**, resulta aplicable a toda elección municipal, con independencia del sistema electoral adoptado para la renovación de sus ayuntamientos, más aún cuando, como en el caso, la legislación electoral local es omisa en señalar tales límites.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior, porque si bien el artículo 115 constitucional sólo exige a las legislaturas de los Estados introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, lo que explica que esos Congresos locales tienen un amplio margen de libertad de configuración en torno a ese principio, tal libertad está sujeta a que no se desconozcan sus fines.

Ahora, si bien es facultad del legislador local regular la aplicación del principio de representación proporcional, es decir, sus delimitaciones, mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, así como los límites a la sobre o su representación, en caso en que el legislador estatal no hubiera previsto tal normativa, es posible acudir a los parámetros establecidos constitucionalmente para la integración de los Congresos locales, pues de alguna forma, se debe garantizar que no se desconozcan los fines de la representación proporcional.

Cabe señalar que la falta de una disposición expresa y tajante, en relación con las restricciones a la sobre y sub representación en la elección de los ayuntamientos, no implica que, en su libertad de configuración normativa, los Estados hayan determinado que las mismas no se debieran aplicar, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política.

El artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la implementación de directrices que se deben observar a cabalidad por los Congresos locales en la designación de diputados, en los términos siguientes:

[...]

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

[...]

En la especie, se puede acudir a esos parámetros para verificar la plena aplicación del principio de representación proporcional en la integración municipal en el Estado de Veracruz, ya que es congruente con el sistema previsto para esa elección, en el que no se advierte que existan restricciones a la sobre y sub representación.

En efecto, la elección de miembros de los ayuntamientos en Veracruz es mediante la postulación de fórmulas de candidatos a presidente y síndico, que son electos por el principio de mayoría relativa, así como del número de fórmulas de candidatos a regidores que en cada municipio se determine, mediante la elección por el principio de representación proporcional. Consecuentemente, se pueden aplicar los parámetros previstos constitucionalmente para la conformación de los Congresos estatales, es decir, aplicando límites de ocho por ciento, tomando en consideración la integración total del órgano municipal.

En ese sentido, no asiste razón a los actores en cuanto a que no deben existir límites de sobre y sub representación, porque, como se explicó, el principio de representación proporcional, previsto constitucionalmente para la integración de los ayuntamientos, se debe entender como un sistema para garantizar de una forma más

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

efectiva, el derecho de participación política de la minoría mediante una representación más adecuada a todas las ideologías políticas relevantes, con la finalidad de evitar efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, lo que se logra de mejor manera con tales límites.

II. Facultad reglamentaria del Instituto Electoral Veracruzano.

El Partido de la Revolución Democrática y diversos candidatos a regidores que promovieron juicio ciudadano, aducen que la sentencia dictada en los recursos de apelación RAP 99/2017 y acumulados, vulnera el principio de certeza, porque los criterios se aprobaron durante el procedimiento electoral ordinario 2016-2017.

El Partido de la Revolución Democrática, así como los candidatos a regidores que promovieron juicio ciudadano afirman que, con la emisión de los aludidos criterios y su posterior modificación, se invade la función legislativa, porque se introducen reglas en la asignación de regidurías en el proceso electoral local, lo que es facultad del Congreso y no del Instituto Electoral local, ya que éste solo tiene una facultad interpretativa.

En este mismo tenor, el Partido Acción Nacional considera que la sentencia impugnada transgrede el principio de certeza, toda vez que el Tribunal responsable debió revocar el acuerdo controvertido, ordenando al Instituto Electoral Veracruzano hacer la asignación de regidurías en apego a lo previsto en el Código electoral local, que establece los criterios y procedimientos para la asignación de las regidurías, porque la autoridad administrativa electoral local se excedió en sus facultades reglamentarias.

Además, considera que el tribunal electoral debió haber analizado la naturaleza del acuerdo y las facultades reglamentarias con las que cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Veracruz, dado

que no tiene la atribución de reglamentar acuerdos con efectos de ley, con lo que se extralimitó en sus facultades reglamentarias y se sustituyó en el legislador. Al efecto, considera que la atribución del Instituto Electoral está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, pero en cambio emite un acto que es prácticamente legislativo.

Para esta Sala Superior, **le asiste razón** al partido político actor respecto a que el Tribunal electoral debió haber analizado la naturaleza del acuerdo controvertido y las facultades del Instituto Electoral Veracruzano para verificar si tiene la atribución de emitir lineamientos en materia de asignación de regidores por el principio de representación proporcional y, sobre todo, en materia de límites de sobre y sub representación.

Al efecto, es de precisar que, en su recurso de apelación, MORENA adujo conceptos de agravio dirigidos a controvertir las facultades reglamentarias del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, señalando que se había vulnerado el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, siendo que la autoridad electoral de esa entidad sólo se debió concretar a desarrollar los principios ya definidos en la ley, pero no extenderlos a supuestos distintos, sino sólo a indicar los medios para cumplirla.

Lo anterior, MORENA lo sustentó en la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

Al respecto, el Tribunal responsable precisó lo siguiente:

[...]

III.3. Extralimitación del OPLE de facultades. El partido político Morena, señala que el Consejo General del OPLE se extralimitó en su competencia, asumiendo funciones legislativas que no le corresponden, violando

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

con ello el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica del principio de legalidad.

De modo tal, que, a su decir, se haría nugatorio la posibilidad de que los militantes y ciudadanos que postuló como candidatos a regidores pudieran ocupar el cargo.

El agravio es **fundado**.

Ello, en atención a que este Tribunal en el desarrollo de los motivos de disensos, tuvo por fundado algunos donde se acreditó la violación a los principios constitucionales de sobre y subrepresentación en la aplicación en la integración de los ayuntamientos del Estado.

En ese sentido, al acreditarse la posibilidad de la violación, en un momento dado, al derecho de las candidatas y candidatos minoritarios a ocupar el cargo de ediles de un ayuntamiento determinado se tiene por fundado el agravio en cuestión.

[...]

En este tenor, con independencia de que los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática no hubieran promovido recurso de apelación ante la instancia local y, por lo tanto, no hicieron valer estos argumentos, lo cierto es que el Tribunal responsable no se ocupó de resolver los planteamientos que sí le fueron formulados por MORENA, lo que es controvertido en los medios de impugnación que ahora se resuelven.

Al respecto, si bien el Tribunal responsable no enfrentó directamente el concepto de agravio formulado por MORENA en su recurso de apelación, **no le asiste razón a los ahora actores cuando aducen que** el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano no está facultado para emitir reglamentos o lineamientos en torno al procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, en particular para definir límites de sobre y sub representación.

Para arribar a la citada conclusión, es necesario puntualizar que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el

ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitirlos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

Conforme a los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal y 108 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 66, de la Constitución Política del Estado de Veracruz³⁵ y 99 y 100, del Código Electoral de esa entidad federativa³⁶, el Instituto Electoral Veracruzano es la autoridad responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, encargada de aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos, en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y las leyes generales de la materia.

Por su parte, los artículos 101 y 108, del Código Electoral de Veracruz³⁷, disponen que el Instituto Electoral Veracruzano cuenta

³⁵ **Artículo 66.** La función electoral en el Estado se regirá por las disposiciones siguientes:

APARTADO A. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará un organismo público cuya denominación establecerá la ley y que ejercerá la autoridad electoral en el Estado conforme a las siguientes bases:

a) Funcionará de manera autónoma y se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, máxima publicidad, equidad y definitividad.

[...]

³⁶ **Artículo 99.** El Instituto Electoral Veracruzano es la autoridad electoral del Estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos y de aplicar las sanciones que le autoriza la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Código y las demás disposiciones electorales aplicables,

El Instituto Electoral Veracruzano será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Artículo 100. El Instituto Electoral Veracruzano, como depositario de la autoridad electoral y del ejercicio de la función estatal a que se refiere el artículo anterior, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos, en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y las leyes generales de la materia; [...]

³⁷ **Artículo 101.** El Instituto Electoral Veracruzano, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los órganos siguientes:

I. El Consejo General;

[...]

Artículo 108. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en este Código;

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

con un Consejo General, el cual, entre otras funciones, tiene las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como la de expedir los reglamentos y lineamientos necesarios para su buen funcionamiento.

Lo anterior, se complementa con lo previsto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el cual se expidió el aludido Código electoral, que establece que *“El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de este Código...”*

Conforme al artículo 100 del aludido Código electoral, el Instituto Electoral Veracruzano tiene como una de sus facultades el *“Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional, conforme al cómputo y declaración de validez respectiva”*, lo que hace por conducto de sus consejos municipales, para el caso de la asignación de regidores de representación proporcional.³⁸

Al respecto, en el multicitado Código, se prevén las reglas para la asignación de representación proporcional para las elecciones municipales, en particular en los artículos 236 a 240³⁹, lo cual tiene sustento constitucional en el artículo 115, base VIII.

II. Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto Electoral Veracruzano y de sus órganos;

[...]

³⁸ **Artículo 148.** Los consejos municipales del Instituto Electoral Veracruzano, tendrán las atribuciones siguientes:

[...]

Expedir la constancia de asignación a los regidores, de acuerdo con la votación obtenida, una vez aplicada la fórmula de representación proporcional señalada en este Código

³⁹ **Artículo 236.** A la suma de votos válidos obtenidos en el cómputo de la elección de integrantes de ayuntamientos se aplicará el sistema de mayoría relativa y el principio de representación proporcional, según sea procedente.

Artículo 237. El sistema de mayoría relativa se aplicará en la elección de ediles de ayuntamientos, en los casos siguientes:

En este orden, el legislador veracruzano dispuso la fórmula y reglas para la asignación de regidores de representación proporcional, lo cual no riñe con la circunstancia de que el Consejo General está facultado para reglamentarlas, mediante la definición de criterios y el establecimiento de procedimientos para su correcta aplicación, lo que no vulnera el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica; de ahí que, en principio, el Consejo General actuó en ejercicio de una atribución que tiene conferida legalmente, facultad que, desde luego, no puede ir más allá de los límites que hayan sido impuestos por el legislador, cuyos planteamientos particulares, serán analizados más adelante.

I. De presidentes y síndicos; y

II. De regidores, cuando en un municipio sólo se registre la postulación de un partido o coalición.

Artículo 238. Tendrán posibilidad de participar en la asignación de regidurías los partidos que hayan registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente, alcanzando al menos el tres por ciento de la votación total emitida en la misma.

Los lineamientos para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional serán los siguientes:

I. En el caso de ayuntamientos constituidos por tres ediles:

(Reformado mediante decreto No. 605, publicado el 27 de noviembre de 2015)

a) La regiduría única será asignada al partido minoritario que tenga la mayor votación de los minoritarios; y

(Derogado mediante decreto No. 605, publicado el 27 de noviembre de 2015)

b) Se deroga.

II. En el caso de los ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al siguiente procedimiento:

a) Se determinará la votación efectiva en la elección municipal correspondiente;

b) Se determinará el cociente natural, dividiendo la votación efectiva entre el número de regidurías a repartir;

c) Se asignarán a cada partido, empezando por el que hubiera obtenido la mayoría y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el cociente natural en su votación. Estos votos se considerarán utilizados y se restarán de su votación, quedándole sólo su resto de votos no utilizados;

d) Si quedaran regidurías por repartir, se asignarán una a cada partido, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados, en términos del inciso anterior; y

e) Si después de la asignación mediante los sistemas de cociente natural y resto mayor quedaren regidurías por repartir, éstas se asignarán al partido que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección.

Artículo 239. Para la asignación de regidurías conforme al principio de representación proporcional, se tomarán como base el orden de las listas de candidatas registradas por los partidos políticos para la elección correspondiente.

Para lo anterior, las regidurías que en su caso correspondan a los partidos, serán asignadas iniciando con la fórmula que ocupa el primer lugar de la lista y los subsecuentes hasta el número de regidores que le corresponda.

Artículo 240. Los Consejos Municipales del Instituto Electoral Veracruzano, después de los procedimientos anteriores, declararán, en su caso, la validez de la elección y expedirán las constancias de mayoría y asignación, entregándolas a los candidatos que correspondan.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido a limitantes derivados de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrolla.

El primero de esos principios implica que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, sin que se pueda llevar a cabo en alguna otra norma secundaria, entre ellas, el reglamento.

El segundo principio, de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar y/o desarrollar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a

cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Sirve como criterio orientador, la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, intitulada: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**⁴⁰

En este orden, si normativamente el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano está facultado para emitir los reglamentos y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, al ser una de sus funciones el llevar a cabo la asignación de regidores de representación proporcional, se colige que está facultado para definir criterios y establecer procedimientos para el correcto ejercicio de esa

⁴⁰ **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

función, siempre dentro del margen constitucional y legalmente establecido.

En el caso de Veracruz, se advierte que no existe regulación expresa que establezca límites a la sobre y sub representación en la integración municipal; sin embargo, como ya quedó apuntado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior, en diversas ejecutorias, ya se han pronunciado en el sentido de que este principio trae aparejada la directriz de establecer estos límites, pues son necesarios para garantizar la pluralidad política y la representatividad de las minorías; esto es, se trata de principios que están implícitamente contemplados para el sistema de representación proporcional en la legislación electoral de Veracruz, lo que significa que no se introducen reglas nuevas al sistema de representación proporcional, sino que únicamente se establecieron reglas de interpretación de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

III. Oportunidad en la emisión de los lineamientos, así como de su modificación.

En este tema, los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática consideran que el tribunal electoral se pronunció sobre un acuerdo que fue propuesto y aprobado posteriormente al inicio del proceso electoral, violando lo establecido en el artículo 105 de la Constitución.

Así, aducen que el Tribunal responsable vulnera derechos previamente constituidos, en contravención de los principios de certeza y legalidad, por lo que el Tribunal responsable no puede ordenar que se emita un nuevo acuerdo, si el que fue impugnado transgrede disposiciones jurídicas, reglas y procedimientos establecidos desde antes del inicio del procedimiento electoral, dejando en estado de indefensión a los candidatos a regidores.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Además, consideran que la sentencia impugnada también transgrede estos principios, toda vez que se emitió el cuatro de agosto en curso, siendo que el proceso electoral inició desde noviembre del año pasado, lo que denota que se vulnera el principio de certeza.

En este entendido, afirman que sólo las autoridades legislativas están facultadas para establecer las reglas aplicables a la función electoral local, acorde a las bases constitucionales y legales establecidas por el legislador federal.

Esta Sala Superior considera que es **infundado**, el argumento relativo a que el Tribunal Electoral de Veracruz no resolvió sobre la oportunidad en la aprobación de los lineamientos, toda vez que sí se pronunció al respecto, para lo cual consideró lo siguiente:

V. Aplicación retroactiva de los lineamientos. Relacionado con este tema, Morena considera que no existe certeza cuando se pretende aplicar retroactivamente el acuerdo impugnado, pues lo correcto habría sido que se emitiera, publicara y notificara, previo al inicio del proceso electoral, ya que, a su decir, el acuerdo emitido con posterioridad al proceso electoral vulnera el principio de certeza en materia electoral.

El agravio resulta infundado.

Si bien de acuerdo al artículo 105 de la Constitución federal, las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La emisión de los criterios aprobados en el acuerdo OPLEV/CG21112017 tienen la característica de ser lineamientos mediante los cuales, con base en la jurisprudencia 4712016 emitida por la Sala Superior, revisten la característica de ser constitucionales, que, conforme a la misma, todas las autoridades electorales en el momento de realizar la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de los Ayuntamientos están obligadas a adoptar.

Por lo que si el OPLE, en acuerdo impugnado atendió inexactamente, ello no puede considerarse que se haya hecho a destiempo, es decir, no necesariamente debió haberse emitido, publicado y notificado, previo al inicio del proceso electoral.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Pues, dichos criterios fueron aprobados con base en una norma jurisprudencial que obliga a aplicarlos y los mismos no revisten la característica de ser una norma de carácter general que tenga que pasar por un proceso legislativo previsto en el artículo 71 de la Constitución federal y 33 del similar local. Además, el hecho de que no se hubiesen emitido previo al inicio del proceso electoral, ello no implica que se viole el principio de certeza, ya que los criterios fueron aprobados previo a la asignación a efectuar por los Consejos Municipales respectivos.

De ahí que, a juicio de este Tribunal Electoral éstos se encuentran, emitidos, sino en forma, si en tiempo.

En este orden, es que es posible advertir que en la sentencia impugnada sí se hizo pronunciamiento en cuanto a la oportunidad en la emisión del acuerdo que se impugnó.

Al efecto, es importante señalar que tampoco se advierte vulneración a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que las leyes electorales se promulguen y publiquen por lo menos con noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, además de que durante el tiempo electoral, no puede haber modificaciones legales fundamentales.

Atendiendo a ello, para poder estudiar si una norma electoral realiza modificaciones legales fundamentales, es necesario verificar las situaciones jurídicas que regula.

En efecto, esta Sala Superior ha establecido que a la ley le corresponde establecer el objeto, sujetos, lugar y tiempo –qué, quién, dónde y cuándo– de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, mientras que al reglamento de ejecución competará, por consecuencia el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.⁴¹ Es decir, la materia del reglamento es instrumentar la situación jurídica general que regula la ley.

⁴¹ Sentencias dictadas al resolver los recursos identificados con las claves SUP-RAP-207/2014 y acumulados, así como SUP-REC-825/2016 y acumulados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

En este orden, si un reglamento se encuentra sujeto a los límites de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, entonces únicamente puede contener disposiciones que tienden a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal, sin contrariarla, excederla o modificarla. Es decir, se concreta a observar las normas que le dan fundamento y validez al ordenamiento legal que da sustento al reglamentario, y de ninguna manera puede contener modificaciones legales sustanciales, pues de ser así se vulneraría el principio de subordinación jerárquica.

Al respecto, el acuerdo originalmente impugnado establece procedimientos y define criterios para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, aplicables para el procedimiento electoral 2016-2017, siendo que la integración de los ayuntamientos mediante este principio y el de mayoría relativa, están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su regulación en la Constitución y Código, ambos del Estado de Veracruz.

Por ello, el Instituto Electoral Veracruzano únicamente reglamentó, en el acuerdo originalmente impugnado, las reglas previstas legalmente, mientras que el Tribunal Electoral de esa entidad federativa se pronunció con motivo de la impugnación del citado acuerdo, por lo que se colige que no se trata de alguna modificación legal fundamental y, por tanto, no se transgrede lo previsto en el penúltimo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional.

Al efecto, cabe señalar que el citado precepto constitucional establece que las leyes electorales federal y locales se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el procedimiento electoral en que vayan a aplicar, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

En este sentido, la prohibición aludida sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior se puede corroborar del criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se advierte de las tesis de jurisprudencia que a continuación se citan:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por

ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.⁴²

CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su

⁴² Tesis: P./J. 87/2007.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.⁴³

Por otra parte, tampoco se considera que el Tribunal responsable hubiera actuado indebidamente al ordenar al Instituto Electoral Veracruzano que modificara el acuerdo originalmente controvertido, vulnerando derechos “previamente constituidos”, sino más bien, su actuación fue una medida reparadora al revisar su constitucionalidad y legalidad.

Lo anterior, porque si bien en algunos casos, el correspondiente consejo municipal ya había hecho la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, también lo es que los lineamientos que sirvieron de sustento para tal efecto fueron la materia de impugnación, controversia que se presentó en tiempo y forma, sin que la presentación de esos medios de impugnación pudiera tener efectos suspensivos, lo que no supone que los candidatos a los que ya se les hubiera asignado alguna regiduría, tuvieran un derecho adquirido.

En este tenor, con independencia de que la cadena impugnativa se inició durante la etapa del procedimiento electoral correspondiente a la calificación de las elecciones, lo cierto es que los recursos de apelación para impugnar los lineamientos sí se presentaron antes de que algún Consejo Municipal hubiera hecho la asignación por el principio de representación proporcional, por lo que en todo caso, la reparación de derechos que se pudieran ver vulnerados se puede hacer antes de la instalación de los ayuntamientos electos, lo cual ocurrirá hasta el primero de enero de dos mil dieciocho. De ahí que tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional, han actuado de forma apegada a Derecho.

Así, al margen de que se pueda estimar que lo ideal hubiera sido que el Instituto Electoral Veracruzano emitiera los lineamientos

⁴³ Tesis: P./J. 98/2006.

originalmente controvertidos, antes de la jornada electoral e, inclusive, antes de la etapa de registro de candidaturas, lo cierto es que su emisión es necesaria, ante los supuestos que se detectaron, los cuales están previstos implícitamente en el Código, de ahí que, no se vulnera el principio de certeza, por el contrario, a través de la interpretación de la normatividad, los lineamientos impugnados se dirigen a su observancia, en tanto que se establecen criterios y procedimientos generales para la asignación en todos los ayuntamientos.

IV. Criterio para establecer límites a la sobre y sub representación.

En términos generales, los actores consideran que para determinar límites a sobre y sub representación, no se deben **incluir al presidente municipal y al síndico**, porque no forman parte de la representación proporcional, sino que son asignados por el principio de mayoría relativa.

El Partido Acción Nacional y MORENA consideran que se interpretó indebidamente la tesis de jurisprudencia 47/2016, con lo que se vulnera el principio de representación proporcional.

Aunado a lo anterior, MORENA afirma que la sentencia impugnada es incongruente, porque se niegan y afirman los mismos hechos, para darles efectos jurídicos distintos, toda vez que la citada jurisprudencia, en su caso, resulta aplicable para Tamaulipas y Sinaloa, donde el sistema electoral de repartición permite y concede tener esos límites, porque en esos Estados se eligen regidores por ambos principios, no obstante, en Veracruz, el presidente y el síndico son electos por el principio de mayoría relativa, mientras que todos los regidores lo son por representación proporcional (salvo que en un municipio sólo se registre la postulación de un partido o

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

coalición), con lo que se advierte que no hay coincidencia normativa y menos metodológica o sistemática.

Al respecto, agrega que los Estados tienen la libertad de adoptar de manera libre las bases de organización de su régimen interior, en este sentido, si en Tamaulipas y Sinaloa la ley es distinta, no es aplicable ese criterio jurisprudencial en Veracruz, máxime que legalmente no hay previsión al respecto.

Además, ambos institutos políticos consideran que el tribunal responsable omite analizar que en el Estado de Veracruz existen municipios que se integran por diferente número de ediles, entre tres y quince, dependiendo de su población y capacidad económica, por lo que no es razonable en todos los casos la aplicación de los límites de ocho puntos porcentuales para la sobre y sub representación.

Con la aplicación de estos criterios, se hace nugatoria la participación por el principio de representación proporcional para aquellos candidatos a regidores postulados por los partidos políticos que hubieran obtenido el triunfo por mayoría relativa para presidente y síndico.

El Partido Acción Nacional añade que tampoco se deben retirar regidurías como consecuencia de sobre representación, si no hay partidos políticos que estén sub representados.

Aunado a lo anterior, MORENA considera que incluir al presidente y síndico de los ayuntamientos, para calcular los límites de sobre y sub representación, como lo concluyó el Tribunal responsable, vulnera el principio de legalidad, pues en términos del artículo 238, párrafo segundo, fracción II, inciso b), del Código electoral local, para efectos de calcular el cociente natural, se utilizará como base únicamente el número de regidores.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Así, afirma que se interpreta de forma indebida lo previsto en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumulados, que establece un esquema 60-40 para la incorporación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el sistema electoral mexicano.

También aduce que la interpretación conforme resulta aplicable a los derechos humanos, pero no a los partidos políticos, además de que los precedentes que cita la responsable corresponden a Tamaulipas y Sinaloa, entidades con regímenes distintos, en los cuales una parte de los regidores también se elige por mayoría relativa, a diferencia de Veracruz, en donde todos son electos por el principio de representación proporcional.

Una vez precisada la síntesis de los conceptos de agravio hechos valer, es menester señalar los argumentos expuestos por la responsable en la resolución impugnada, para estar en posibilidad de determinar cómo se aplicó el principio de representación proporcional.

- En este particular, se señaló que el legislador veracruzano determinó que, en los ayuntamientos, todos los regidores serían electos por el principio de representación proporcional, sin que exista previsión legal para analizar límites de sobre y sub representación.
- Los límites para la representación proporcional en los órganos legislativos se deben aplicar para la integración de los ayuntamientos, en términos de la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 19/2013.
- Al introducir el principio de representación proporcional, mismo que tiene vinculación con el pluralismo político y la representación de las minorías, la fuerza electoral se erige como elemento definitorio en la asignación de cargos, esto con el objeto de no provocar una

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

asimetría o distorsión en el sistema y permitir a las minorías participar políticamente en las decisiones trascendentales al interior del órgano colegiado.

- La autoridad administrativa no consideró, en el desarrollo de la fórmula para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, la verificación de límites de sub o sobrerrepresentación conforme a lo previsto en el artículo 116 de la norma fundamental. Lo anterior, porque no tomó en cuenta la totalidad de los integrantes del ayuntamiento, incluido el presidente municipal y el síndico, electos por el principio de mayoría relativa.

- Se desatendieron los principios de proporcionalidad y pluralismo político porque la integración del ayuntamiento debe respetar límites de sobre y sub representación, para lo cual se debe considerar a todos sus miembros, es decir, presidente, síndico y regidores.

De lo expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que la responsable constató que, para el desarrollo y aplicación de la fórmula para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben verificar los límites previstos para la sub o sobre representación previstos en el artículo 116, de la Constitución General de la República.

En el caso, se considera que lo aducido por los actores es **infundado**, toda vez que la labor interpretativa del tribunal responsable obedeció a una debida aplicación de la indicada fórmula de asignación, lo que es acorde a lo antes expuesto.

Así, es de considerar que al modificar el acuerdo por el cual se determinaron los procedimientos y se definieron los criterios para la asignación de regidurías en los ayuntamientos, para el proceso electoral 2016-2017, en los términos anteriormente descritos, esto es, tomando en cuenta para efectos de la representación política a la

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

totalidad de los integrantes del ayuntamiento (presidente municipal, síndico y regidores), interpretó de manera debida lo dispuesto por el artículo 238, del Código Electoral de Veracruz, a la luz del principio de representación proporcional previsto constitucionalmente.

Lo anterior, porque como ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, un sistema electoral que observa el principio de representación proporcional tiende a la protección de dos valores esenciales: la proporcionalidad y el pluralismo político.

En esta lógica, la introducción de límites a los grados de sobre y sub representación admisibles respecto de cada fuerza política, evidentemente se encuentran referenciados a la conformación de un órgano colegiado en su totalidad, en forma que, en principio, en el caso particular de Veracruz, resulta irrelevante el número de espacios que sean asignados por el principio de mayoría relativa y aquellos otorgados por el de representación proporcional.

En congruencia con lo expuesto, con independencia de que, en el diseño electoral de Veracruz, el presidente municipal o el síndico son electos por el principio de mayoría relativa, se debe procurar la pluralidad en la totalidad de su integración y no sólo en parte de ella, siendo que la elección de miembros por ambos principios es la misma para la integración de un solo órgano.

Cabe advertir que este criterio no es contrario a lo previsto en el artículo 238, párrafo segundo, fracción II, inciso b), del Código electoral local, en el sentido de que, en el desarrollo de la fórmula de asignación, el cociente correspondiente se calcula sólo con el total de regidores de cada ayuntamiento a repartir, porque para el cálculo del cociente de asignación no se puede tomar en cuenta a los otros dos integrantes, es decir, presidente y síndico, simplemente porque modificaría y distorsionaría la fórmula, dado que sólo es aplicable para la asignación correspondiente y no para la determinación de la

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

verdadera fuerza electoral de cada partido político, es decir, para la verificación de los límites de sobre y sub representación.

En efecto, en el sistema electoral de Veracruz, para determinar la representatividad de cada fuerza política dentro de los Ayuntamientos, es necesario hacer el cálculo tomando en cuenta el total de la votación por partido político, con respecto al total de miembros del cabildo, porque sólo de esa forma se puede determinar si sobrepasa alguno de los límites antes señalados, con independencia del número de miembros que integran cada ayuntamiento.

Esto es acorde con lo previsto en el artículo 238 del Código local, en el sentido de que se autoriza a todos los partidos políticos a participar en la asignación de representación proporcional para la integración municipal, siempre y cuando hubieran registrado fórmulas de candidatos para esa elección y alcanzado al menos el tres por ciento de la votación total emitida en la misma. En este sentido, si todos los partidos políticos participan en este ejercicio, inclusive el que hubiera obtenido el triunfo por mayoría relativa y, por lo tanto, la presidencia municipal y la sindicatura, es dable considerar que, tratándose de ayuntamientos que tienen más de un regidor, en la asignación de representación puede participar el partido político triunfador, pero tomando en cuenta que ya tiene dos miembros en el ayuntamiento, lo que definitivamente se debe tomar en cuenta al verificar límites de sobre y sub representación.

Lo anterior, sin menoscabo que, en caso de una regulación diferente, atendiendo a las particularidades del sistema electoral de las entidades, así como las fórmulas de asignación de representación proporcional en cada caso, es necesario utilizar algún otro esquema para efecto de que se verifiquen los límites a la sobre y sub representación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Así, es que esta Sala Superior considera que el artículo 238 del Código Electoral se interpretó en forma ajustada a derecho, en cuanto a la definición de criterios para la asignación por representación proporcional, porque resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 47/2016, siguiendo los principios constitucionalmente establecidos.

Cabe señalar que con independencia de que los precedentes que dieron origen a la citada tesis corresponden a otras entidades (Tamaulipas y Sinaloa) con particularidades distintas, el criterio resulta aplicable para Veracruz, precisamente porque en este último caso no se eligen regidores por el principio de mayoría relativa, siendo posible aplicar límites de sobre y sub representación respecto de la totalidad del ayuntamiento, con lo que se logra una mayor equidad en la integración municipal, toda vez que la composición del ayuntamiento debe reflejar de la mejor manera la intención de todos los electores, a fin de que tanto las minorías como las mayorías se encuentren representadas en el cabildo.

En este sentido, para la integración municipal se deben aplicar los límites de sobre y sub representación, siendo que en Veracruz se debe tomar en cuenta la totalidad de los integrantes, con independencia de que existen municipios que se integran por diferente número de ediles, porque con estas reglas se genera mayor equidad y posibilidad de conformar los ayuntamientos de forma plural, sobre todo en los municipios en los que se eligen pocos regidores, en los cuales, si se tomaran en cuenta solo los ediles de representación proporcional, tendría como consecuencia que el porcentaje que corresponde a cada uno se incremente, imposibilitando el acceso al ayuntamiento a las opciones políticas con una fuerza electoral media, a la vez que dificulta la integración del órgano, en tanto que la asignación o no de un regidor, puede

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

tener como consecuencia que se sobre represente o sub represente un partido político, sin lograr un punto intermedio.

Esto no hace nugatoria la participación por el principio de representación proporcional para aquellos candidatos a regidores postulados por los partidos políticos que hubieran obtenido el triunfo por mayoría relativa para presidente y síndico, porque como lo establece el propio artículo 238 del Código electoral de la entidad, todos los partidos políticos tienen derecho a participar en la representación proporcional, siempre y cuando hubieran registrado candidatos a regidores y obtenido el mínimo de votación requerido para tal efecto.

En cuanto al argumento en el sentido de que no se deben retirar regidurías como consecuencia de sobre representación, si no hay partidos políticos que estén sub representados, esta Sala Superior considera que esto atiende a circunstancias particulares en cada caso; sin embargo, la verificación de los límites de sobre y sub representación siempre debe atender al principio de representación proporcional, es decir, que la integración del ayuntamiento debe ser lo más cercana a la votación, es decir, a la fuerza electoral de cada partido político.

Aunado a lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que no se vulnera el principio de exhaustividad, ya que el Tribunal responsable no tenía el deber de llevar a cabo un test de proporcionalidad, en tanto que se limitó a una interpretación conforme, en particular, del artículo 238 del Código electoral local, en relación con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de esta Sala Superior, lo que de ninguna manera implica una inaplicación normativa.

Tampoco se advierte que exista un deber de respetar un esquema en la integración de los ayuntamientos en una proporción de sesenta por ciento de mayoría relativa y un cuarenta por ciento de representación proporcional, porque la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la integración municipal, sino que en su artículo 115, fracción VIII, sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos, por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el mismo, siempre y cuando éste no haga nugatorio el acceso a partidos que reflejen una verdadera representatividad en su porcentaje de votación.⁴⁴

Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-774/2016 y sus acumulados, el dos de noviembre de dos mil dieciséis.

V. Criterio para la asignación de la regiduría única en ayuntamientos integrados por tres ediles.

Respecto a este tema, el Partido de la Revolución Democrática afirma que todos los partidos políticos con al menos 3% de fuerza electoral, salvo el que obtuvo el triunfo por mayoría relativa, deben participar en la representación proporcional, inclusive si participaron en coalición, sin que esto signifique que se le tenga que asignar alguna regiduría.

Asimismo, argumenta que, en los ayuntamientos con un regidor, indebidamente se excluyó de la posibilidad de acceder a la representación proporcional, a los partidos coaligados que hubieran obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa.

⁴⁴ Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 97/2016.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Por su parte, el Partido Acción Nacional afirma que ni en la ley electoral de Veracruz ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte una regla para que las coaliciones sean tratadas como un solo partido político, por el contrario, en los aspectos concretos que así se determinó por el legislador, ello se estableció expresamente.

También aduce que la naturaleza de las coaliciones es la suma de esfuerzos para contender en una elección, en el caso, de presidente y síndico.

Las disposiciones legales sólo se deben aplicar a los casos expresamente previstos, por lo que no se pueden extender sus efectos a otros, con lo que se concluye que la responsable inaplicó los artículos 238 y 239, del Código Electoral del Estado, por encima de los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza, variando las reglas para la asignación de representación proporcional.

Por su parte, en los juicios ciudadanos también se aduce que se vulnera el principio de seguridad jurídica en caso de empate para asignar la regiduría única, porque al interpretar el artículo 238 de Código Electoral Veracruzano, la autoridad responsable debía establecer las bases para resolver la cuestión planteada, toda vez que declaró fundado el concepto de agravio, pero no estableció el procedimiento a seguir, dejando subsistente el problema.

Los motivos de disenso son **fundados**, como a continuación se explica.

Como se expuso, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior respecto al sistema de representación proporcional en el ámbito municipal están orientados para que, a través de tal principio, se asignen asientos en proporción a los votos de la ciudadanía.

Se enfatizó que el pluralismo político en la integración de los órganos de representación popular constituye una de las finalidades esenciales del principio de representación proporcional y la representatividad de los referidos órganos, en el marco de una democracia representativa y deliberativa.

La línea argumentativa expuesta en el considerando anterior, revela que la inclusión del principio de representación proporcional a nivel municipal tiene, por lo menos, dos finalidades bien definidas:

1. Permitir a las diversas fuerzas políticas minoritarias integrar el órgano de representación popular en el ámbito municipal y,
2. Lograr cierto grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos por cada partido político y el número de integrantes del órgano representativo.

En la especie, los actores alegan que los partidos políticos que participaron coaligados en el pasado proceso electoral para la elección de integrantes de los ayuntamientos del Estado de Veracruz, tienen derecho a participar en la asignación de la regiduría única por el principio de representación proporcional.

En ese sentido, para esta Sala Superior resulta necesario hacer una interpretación sistemática y funcional del sistema de representación proporcional del Estado de Veracruz, en específico, sobre el mecanismo de asignación de la regiduría única a que alude el artículo 238, fracción I, inciso a), del código electoral de la citada entidad federativa, con la perspectiva de las reglas establecidas para la participación política, a través de la figura de coalición que dispone la Ley General de Partidos Políticos, con el propósito de determinar si tienen derecho a participar los integrantes de la coalición en la asignación de regidor único para el de Ayuntamientos conformados con tres ediles.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Para ese fin, resulta relevante mencionar que la reforma constitucional en materia electoral de febrero de dos mil catorce, ordenó al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales respecto de la participación electoral de los partidos políticos, a través de la figura de las coaliciones que estableciera las bases y reglas para su ejercicio.

Así, la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales.⁴⁵

El artículo 85, párrafo 2,⁴⁶ de la citada ley establece que los partidos políticos, para fines electorales, **podrán formar coaliciones para postular las mismas candidaturas en las elecciones federales o locales**, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la propia ley.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las coaliciones como una forma de organización política, con fines electorales, por dos o más partidos políticos para postular conjuntamente candidaturas, a efecto de ofrecer alternativas políticas al electorado⁴⁷.

El artículo 87, párrafo 2⁴⁸, de la ley en cita, señala que los partidos

⁴⁵ En el Capítulo II "De las Coaliciones" (artículos 87 a 92) del Título Noveno "De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones".

⁴⁶ **Artículo 85.**

[...]

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.

⁴⁷ Solo para efectos de la definición de coaliciones, véase la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: COALICIONES. CONSTITUYEN UNA MODALIDAD AL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE COMPETE REGULAR AL LEGISLADOR LOCAL.

⁴⁸ **Artículo 87.**

[...]

políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y **ayuntamientos**, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de **mayoría relativa** y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Es preciso destacar, que la propia ley refiere que **las coaliciones se conformarán con el objeto que los partidos políticos puedan participar en cualquiera de las elecciones mencionadas, solo por el principio de mayoría relativa**; esto es, la ley faculta esta forma de participación electoral sólo bajo el principio mencionado.

Así, podemos obtener que las coaliciones son uniones transitorias de dos o más partidos políticos que tienen por objeto alcanzar fines comunes de corte electoral, formadas únicamente para contender por el principio de mayoría relativa, con independencia de la elección de que se trate.

Respecto a la temporalidad de esta figura electoral, el propio artículo 87, párrafo 11⁴⁹, de la citada ley de partidos políticos, determina que **concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones, la coalición por la que se hayan postulado candidatos terminará automáticamente.**

De lo anterior, se advierte que las coaliciones no abarcan la asignación por el principio de representación proporcional, ya que sus efectos se desvanecen con la jornada electoral y la declaración

2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

⁴⁹ 11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

de los triunfos por mayoría relativa, etapa electoral, previa al momento en que opera la integración del órgano por el principio de representación proporcional.

En los párrafos 12 y 13, del precepto 87, de la ley invocada⁵⁰, se establece que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.

Asimismo, señala que invariablemente, **cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidaturas por el principio de representación proporcional.**

El análisis integral de la normativa referida evidencia la posibilidad respecto a que los partidos políticos nacionales y locales que establezcan coaliciones para contender en los comicios locales conservan su derecho para participar por el principio de representación proporcional de manera individual en la elección que corresponda.

Lo anterior, porque la Ley General de Partidos Políticos establece que la forma de participación coaligada solo se ejercerá por el principio de mayoría relativa; es decir, hasta que concluya la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones y, que

⁵⁰ 12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto [y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas].

Párrafo declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada 10-09-2014 y publicada DOF 13-08-2015 (En la porción normativa que indica "...y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.")

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

para la participación individual por el principio de representación proporcional, cada partido deberá registrar listas propias de candidaturas por dicho principio y los votos que cada instituto político obtuvo en lo individual contarán para ese efecto.

Por otro lado, es preciso mencionar que el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, entre otros temas, determinó que en materia de coaliciones el régimen aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general en materia de partidos políticos; consecuentemente, las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

No obstante, también sostuvo que las legislaturas de los Estados tienen facultades para legislar formas indirectas sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal.

En esta lógica, el legislador de Veracruz determinó un sistema mixto para la integración de los Ayuntamientos de esa entidad federativa, ya que establece que deben elegirse por medio de elección popular directa –mayoría relativa- y por el principio de representación proporcional.

En lo que al caso importa, el artículo 68, párrafo 2, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz⁵¹ señala que en la

⁵¹ En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcance mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del Estado. Los agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por esta

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

elección de los Ayuntamientos, el partido político con mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura, mientras que las regidurías serán objeto de asignación **a cada partido político de acuerdo con el principio de representación proporcional**, en los términos de la propia normativa electoral local, incluyendo al mayoritario, esto es, a quien obtuvo el triunfo electoral.

El artículo 16, del código electoral local dispone que, en la elección de los ayuntamientos, los candidatos del partido o coalición, o en su caso, los independientes, que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura.

Asimismo, señala que las regidurías serán asignadas a cada partido político, incluyendo aquél que obtuviere la mayor votación y de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala el propio Código.

De lo anterior, se advierte que en la integración de los Ayuntamientos en Veracruz, la presidencia y la sindicatura se obtienen por el principio de mayoría relativa⁵², mientras que todas las regidurías se asignan por el principio de representación proporcional.

En el artículo 238, primer párrafo, del código electoral veracruzano se establecen las reglas para poder participar en la asignación de regidurías por el mencionado principio. En ese sentido, señala que tendrán derecho a participar en la asignación de regidurías los partidos políticos que cumplan con lo siguiente:

Constitución y la Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

⁵² Excepcionalmente por este principio, cuando en un municipio sólo se registre la postulación de un partido o coalición, de conformidad con el artículo 237, párrafo II de la ley electoral local.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

- Hubieren registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente.
- Hubieren alcanzando al menos el 3% de la votación total emitida.

El legislador local, en ejercicio de su libertad configurativa dispuso en el artículo 238, fracciones I y II, del código electoral local,⁵³ que para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, **en los casos de integración de ayuntamientos con tres ediles (presidente, síndico y regidor), la regiduría única será asignada al partido minoritario que tenga la mayor votación entre los minoritarios** y que, en el caso de los ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al procedimiento establecido en el propio precepto legal invocado.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 85, párrafo 2, 87, párrafos, 2, 11, 12 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos; 68, párrafo 2, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz; 16 y 238, del código electoral para la referida entidad federativa, se advierte que, para la **integración de los Ayuntamientos de Veracruz** por ambos principios, el legislador veracruzano dispuso lo siguiente:

1. La presidencia municipal y la sindicatura corresponden al triunfador por mayoría relativa, sea que se obtenga en lo individual o en coalición.

⁵³ **Artículo 238.** Tendrán posibilidad de participar en la asignación de regidurías los partidos que hayan registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente, alcanzando al menos el tres por ciento de la votación total emitida en la misma. Los lineamientos para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional serán los siguientes:
I. En el caso de ayuntamientos constituidos por tres ediles:
a) La regiduría única será asignada al partido minoritario que tenga la mayor votación de los minoritarios; y
II. En el caso de los ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al siguiente procedimiento:

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

2. Como regla general, tienen derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional todos los partidos políticos que obtengan, al menos el 3% de la votación total emitida y que hubieren registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente.

3. Para la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional para la integración de Ayuntamientos constituidos por más de tres ediles a que se refiere el artículo 238, fracción II, del código local, participa el partido político ganador de la elección por el principio de mayoría relativa, esto es, aquél que obtuvo la presidencia y sindicatura.

Cabe precisar que cuando la normativa local refiere que los candidatos del partido político que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura, significa que obtiene el carácter de partido mayoritario el instituto político al que se le asignaron la presidencia municipal y la regiduría, esto es, que al que de forma individual contendió o el integrante de la coalición que postuló la candidatura respectiva.

Este último punto, porque de acuerdo el artículo 91, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos⁵⁴, los partidos políticos coaligados deberán señalar en el convenio respectivo cuál de los integrantes postulará la candidatura, esto es, deberán precisar el partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición.

4. Para la **integración de Ayuntamientos con tres ediles**, a que se refiere el artículo 238, fracción I, inciso a) del código electoral local, **no participará en la asignación de representación proporcional el partido ganador por mayoría relativa**; es decir, a quién obtuvo

⁵⁴ e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

la presidencia municipal y sindicatura por ese principio, toda vez que en este escenario, su participación impide cumplir con la pluralidad en la integración del órgano, en relación con los votos obtenidos por el resto de los participantes en la contienda electoral.

Se considera así, porque la finalidad esencial del sistema de representación proporcional es asegurar el pluralismo político; esto es, hacer posible la participación y acceso de todos los contendientes en la integración del órgano colegiado en el ámbito municipal, siempre que cuenten con cierta representatividad; de modo que cada contendiente alcance al interior una representación aproximada al porcentaje de su votación total.

En el caso concreto, como la conformación del órgano sólo es de tres integrantes y el partido mayoritario ya obtuvo dos de ellos (presidente y sindico), si se le permitiera su intervención en la asignación de la regiduría única en la integración de Ayuntamientos con tres ediles, a que refiere el artículo 238, fracción I, inciso a), desnaturalizaría el contenido esencial de la representación proporcional, ya que no se garantiza la integración plural porque impide la participación de los partidos que aún no cuentan con escaños, porque no se le ha asignado ningún cargo.

5. Ahora, los partidos políticos que integraron una coalición pero que no postularon a la candidatura, tienen derecho a participar en la citada asignación de la regiduría única del estado de Veracruz, por virtud de su calidad de partidos que no les fue asignada la presidencia municipal ni la sindicatura.

Lo anterior, en virtud que las reglas de operatividad para la participación política bajo la figura de coaliciones, guarda armonía con la pluralidad política en la integración de este tipo de órgano colegiados en el Estado de Veracruz, porque la naturaleza de la coalición no implica la constitución de una entidad política nueva, ya que sólo permite que dos o más partidos políticos unan fuerzas tanto políticas como electorales para contender en una elección, conservando cada uno de sus integrantes, su individualidad, derechos y obligaciones; de modo que los partidos a los que no se les

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

asignó cargos por el principio de mayoría relativa y que cuenten con suficiente grado de competitividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal.

En efecto, según se expuso, el sistema electoral de Veracruz establece la posibilidad a todas las fuerzas políticas de participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, siempre y cuando esto no implique la desnaturalización de los principios y valores que irradian el sistema como el de pluralidad, de tal forma que pierda funcionalidad el órgano colegiado.

En el caso, la participación de los partidos políticos coaligados que no obtuvieron la presidencia ni sindicatura, no irrumpe con el principio de pluralidad en la integración del órgano de tres ediles, justamente, porque no han obtenido la representatividad en función de los votos que individualmente obtuvieron en los comicios, la que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 87, párrafos 12 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, éstos tienen derecho a participar en la asignación por el principio de representación proporcional, ya que establece que los votos que obtengan, en lo individual, contarán para cada uno de los institutos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley, en la especie, para la participación por este principio.

Además, conforme al artículo 87, párrafo 2, de la citada ley de partidos, si bien los institutos políticos pueden formar coaliciones transitorias con fines electorales, este aspecto solamente opera para participar por el principio de mayoría relativa, no así para la asignación por el principio de representación proporcional; de modo que, si se les impide acceder, como lo hizo la responsable, se hace nugatorio su derecho a participar en la asignación de cargos de elección popular por el principio de representación proporcional.

Aunado a que se dejaría de cumplir con uno de los fines constitucionalmente previstos para los partidos políticos de ser el conducto para promover la participación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, según lo dispone el artículo 41, fracción I, párrafo de la Constitución Federal.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Ello, se corrobora con lo dispuesto en el propio precepto legal, donde se dispone que la coalición termina automáticamente concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones; de modo que la participación coaligada de los partidos políticos no abarca la asignación por el principio de representación proporcional, ya que sus efectos se desvanecen con la declaración de los triunfos por mayoría relativa; de modo tal que, los partidos políticos que participan en un proceso electoral coaligados conserva su propia identidad, así como los derechos y obligaciones reconocidos en ley.

Es decir, sus efectos de actuar como si se tratara de un solo partido político no abarcan el momento en que se lleva a cabo la asignación, por lo cual deben considerarse a los partidos de forma individual, porque de lo contrario, no tendría sentido que los partidos registraran de manera individual las listas de candidatos a regidores por ese principio, ni que en las boletas se pudiera votar por cada uno de los integrantes de la coalición.

Además, se desconocería que la representación proporcional tiene por objeto que la conformación de órganos colegiados electos popularmente, se integren por aquellas fuerzas políticas que, no habiendo afianzado el triunfo en mayoría relativa, tengan una representatividad en términos de la votación alcanzada.

Este criterio coincide con el emitido previamente por esta Sala Superior en el sentido de que las coaliciones concluyen de manera automática una vez que termina la etapa de resultados y declaración de validez de la elección de la elección respectiva.⁵⁵

⁵⁵ Consúltense tesis XXVII/2002 y XX/2007, de rubros, respetivamente, “COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES”, y “COALICIONES. AL EXTINGUIRSE POR LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL PARA EL QUE SE FORMARON, CUALQUIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRARON SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA CONTINUAR LAS ACCIONES INICIADAS O INTERPONER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE CORRESPONDA A LOS INTERESES DE AQUELLA”, en *Compilación de tesis y jurisprudencia en materia electoral 1997-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 933-934 y 944-945.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Esta interpretación cumple con la finalidad de la legislación general de conocer la votación que recibió cada partido político, y de que éstos obtengan cargos que les corresponden de acuerdo a la votación.

Bajo este contexto, **asiste razón** a los actores cuando aseguran que la responsable indebidamente excluyó la posibilidad de acceder a la representación proporcional, en los ayuntamientos con sólo un regidor, a los partidos coaligados que no postularon la candidatura en la coalición, en virtud que la interpretación del tribunal electoral local, indebidamente parte del supuesto en el sentido que los partidos políticos que integraron una coalición se deben considerar como un todo para la asignación de la representación proporcional y, por tanto, obtienen en conjunto, la calidad de triunfadores de la elección por el principio de mayoría relativa y entendiendo que de esa manera se les asigna en su conjunto al presidente municipal y sindicatura.

Sin embargo, según se ha expuesto, los partidos políticos que participaron en los comicios bajo esa forma de participación, conservan sus derechos, entre ellos, participar en la asignación de representación proporcional, incluso, conforme a lo establecido en la Ley de partidos, deben registrar, en lo individual listas para ese efecto, porque los votos que obtuvieron en lo individual deben ser considerados para la participar en la asignación correspondiente.

En ese sentido, el caso de la regiduría única a la que alude el artículo 238, fracción I, inciso a), del código electoral local, los partidos integrantes de la coalición que no se les asignó al presidente y regidor guardan su propia identidad y derechos que la propia ley les reconoce; de modo que la pluralidad que asiste en la integración del órgano colegiado queda resguardada, porque que no se ha asignó cargos de representación popular.

Asimismo, el tribunal responsable como parte de su argumentación, inexactamente consideró aplicable el criterio emitido por esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-253/2012, el cual fue interpuesto para impugnar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el juicio con clave de expediente SX-JDC-5459/2012.

Concretamente, en el citado precedente se contravirtió la asignación al Partido del Trabajo que participó de forma coaligada a otros partidos en la elección municipal en Centro, Tabasco, respecto de una de las dos regidurías que correspondía asignar por el principio de representación proporcional.

Lo inexacto en la aplicación de tal precedente, consiste en que la autoridad responsable no tomó en consideración que para garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de un órgano de representación proporcional del orden municipal, el análisis de las disposiciones se debe hacer atendiendo a las particularidades que establece cada diseño electoral, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: *MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS*.⁵⁶

Esto es, la responsable debió ponderar que la normativa aplicable para el Estado de Tabasco analizada en el citado precedente, guardaba diferencias con el diseño del caso de Veracruz.

Así, debió tomar en cuenta que, en el caso concreto de Veracruz, se trata de la integración de ayuntamientos con tres ediles, esto es, presidente municipal, síndico y un regidor; en cambio, en la integración de ediles en Tabasco, la normativa aplicada en dicho precedente, no establecía

⁵⁶ El texto del criterio jurisprudencial es el siguiente: *El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.* (Semana Judicial de la Federación, Novena Época, tomo VIII, noviembre de 1998, tesis P./J. 70/98, página 191).

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

integraciones con regiduría única, porque en todos los casos, la asignación debía hacerse para más de dos escaños, lo que denota un contexto distinto para el análisis que debía hacerse por parte de la responsable, a efecto de garantizar la pluralidad en cada sistema y que, no efectuó.

Otra diferencia es que la normativa analizada en aquel entonces para Tabasco establecía que la mayor parte de los integrantes de los ayuntamientos se elegía por el principio de mayoría relativa, inclusive una parte de los regidores, cuando en Veracruz en casos de regiduría única, ésta se elige por el principio de representación proporcional.

El contexto anotado, permite concluir que las consideraciones de la responsable en este sentido resultan inexactas, ya que no ponderó las particularidades de cada sistema electoral, de modo que la conclusión a la que arribó carece de sustento, en tanto que sin mayores precisiones concluyó que tal precedente era aplicable en la especie; no obstante, en el caso, ha quedado establecido que el diseño electoral para el Estado de Veracruz posibilita la participación de los partidos políticos que participaron en coalición y que no le fueron asignadas la presidencia municipal y sindicatura en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, por las razones anteriormente anotadas.

Conforme a tales razones, devienen **fundados** los motivos de agravio formulados por los actores en este particular y suficientes para revocar esta parte de la resolución impugnada.

Por cuanto hace al argumento relativo a que se vulnera el principio de seguridad jurídica porque el Tribunal responsable no determinó el procedimiento a seguir en caso de empate, es **infundado**.

Lo anterior, toda vez que en la sentencia impugnada se dejó sin efectos el criterio adoptado por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano para el caso de empate en la votación entre partidos políticos o candidatos independientes para la asignación de la regiduría única que en preveía la insaculación. Al efecto, el Tribunal responsable concluyó que tal consideración no tenía sustento jurídico, por lo que la solución, en un

caso concreto, debía quedar sujeta al control de ese órgano jurisdiccional.

La Sala Superior considera que no asiste razón a los actores, toda vez que, en términos de lo que ha quedado expuesto con antelación en cuanto a la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral no tiene atribuciones para hacer tal pronunciamiento, toda vez que, a diferencia de los temas antes resueltos, esta es una hipótesis no prevista por el legislador que no se puede regular en abstracto, sino que se debe atender al caso concreto, una vez que se presente.

En este sentido, atender el planteamiento de los actores para definir la solución en caso de empate, implica invadir el ámbito de competencia del legislador, toda vez que, por la particularidad del caso, no se advierte algún principio constitucional o convencional, ni mucho menos alguna regla en el propio Código, que permita su reglamentación.

NOVENO. Otros conceptos de agravio.

Aunado a lo anterior, los actores aducen que la sentencia correspondiente a los recursos de apelación RAP 99/2017 y acumulados es incongruente, porque dejó sin efectos las asignaciones ya hechas, a cuyos candidatos no se les notificó esa determinación. Al respecto, el estudio se hace en los apartados siguientes:

I. Congruencia en cuanto a los efectos de la sentencia.

El Partido de la Revolución Democrática y los candidatos que fueron postulados por ese instituto político, aducen que la sentencia dictada al resolver los recursos de apelación RAP 99/2017 y acumulados, por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, vulnera al principio de congruencia, porque se invalidaron las constancias de asignación de regidurías ya entregadas, sin que los recurrentes en esa instancia así lo hubieran solicitado.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Este concepto de agravio se estima **infundado**, porque los argumentos planteados ante la instancia local, desde la perspectiva del Tribunal responsable, fueron suficientes para ordenar que se modificaran los criterios de asignación y, por lo tanto, que se quedaran sin efectos los ejercicios llevados a cabo con los parámetros anteriores y si bien, por regla, las sentencias solo tienen efectos inter partes, en el caso, lo resuelto por el Tribunal local debe tener efectos para todos los candidatos, porque se introducen o modifican reglas que aplican para todos.

En este contexto, resulta infundado lo argumentado en el sentido de que la resolución impugnada es incongruente, al contrario, porque tal y como lo consideró el Tribunal responsable, los procedimientos y criterios que se apliquen deben ser los mismos para todos los candidatos.

Al efecto, es oportuno precisar que todos los partidos políticos y candidatos estuvieron en posibilidad de impugnar por vía de acción el acuerdo del Instituto Electoral Veracruzano, así como de comparecer como terceros interesados a los recursos de apelación que motivaron la sentencia que ahora se controvierte, por lo que no quedaron en estado de indefensión.⁵⁷

II. Falta de notificación personal a regidores cuya asignación fue revocada.

Como último punto, se analizan los argumentos expuestos por los candidatos del Partido Acción Nacional mediante los cuales aducen que indebidamente, el Tribunal electoral responsable no les notificó de forma personal la sentencia mediante la cual se les privó del cargo que les fue asignado mediante el principio de representación proporcional, pues se revocaron todas las asignaciones que se

⁵⁷ Conforme a los artículos 349, 351, 355, 356, 366, párrafo tercero, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

habían hecho por los Consejos Municipales, con lo cual se extralimita y los deja en estado de indefensión.

Para esta Sala Superior, esos conceptos de agravio son **inoperantes**, porque con independencia de que no se ordenó la notificación personal a todos los candidatos a quienes se les otorgó constancia de asignación de representación proporcional, derivado de que no fueron parte en ninguno de los medios de impugnación que se resolvieron de forma acumulada, lo cierto es que no quedaron en estado de indefensión, porque tuvieron oportunidad de presentar las demandas de los juicios que se resuelven.

DÉCIMO. Efectos.

Atento a las consideraciones expuestas, lo procedente es ordenar lo siguiente:

1. Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz al resolver los juicios ciudadanos identificados con las claves de expediente JDC 333/2017 y sus acumulados JDC 334/2017 y JDC 335/2017.
2. Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves de expediente RAP 99/2017 y sus acumulados RAP 100/2017, RAP 101/2017, RAP 102/2017 y RAP 103/2017, respecto a la asignación de regiduría única, en términos de esta ejecutoria.
3. Dado que el acuerdo identificado con la clave **OPLEV/CG211/2017**, fue sustituido mediante el *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS EN LOS*

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

AYUNTAMIENTOS EN EL PROCESO ELECTORAL 2016- 2017, EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EN EL RECURSO DE APELACIÓN RAP 99/2017 Y ACUMULADOS, con clave de identificación **OPLEV/CG220/2017**, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano deberá modificar este último acuerdo, en los términos siguientes:

ACUERDO

PRIMERO. [...]

SEGUNDO. [...]

A) Criterios para la asignación de regidurías en ayuntamientos con tres ediles.

1. La regiduría única se asignará al partido o candidatura independiente que no obtuvo el triunfo por el principio de mayoría relativa y tenga la mayor votación entre los minoritarios.

2. Cuando el triunfo por mayoría relativa lo obtiene una coalición, no participará en la asignación de la regiduría única el partido político que haya postulado a la fórmula de candidatos a Presidente (a) Municipal y Síndico (a) conforme al convenio de coalición en el Municipio correspondiente.

B) Procedimiento para la asignación de regidurías en ayuntamientos con más de tres ediles.

[...]

7. Para la asignación de regidurías se tomará como base el orden de la lista de candidatos registrados por los partidos políticos y/o candidaturas independientes, iniciando con la fórmula que ocupa el primer lugar de la lista y las subsecuentes hasta el número de regidores que le corresponda.

Si efectuada la asignación correspondiente se advierte un menor número de mujeres, para alcanzar la integración paritaria del ayuntamiento, lo procedente es modificar el orden de prelación en las listas propuestas por los partidos políticos o candidatos independientes que participan de la distribución, prefiriendo a las fórmulas en mejor posición de la lista hasta alcanzar la paridad.

C) Procedimiento para la calificación de sub o sobrerrepresentación, y nueva asignación de regidurías.

1. Una vez realizada la asignación, se deberán comprobar los límites de sobre y sub representación.

a) Para calcular los límites de sobre y sub representación deberá considerarse la integración total del ayuntamiento, esto es, a la presidencia municipal, sindicatura y regidurías.

b) Se deberá determinar por cada partido político o candidatura independiente, con derecho a asignación, el porcentaje de ediles que les corresponde respecto al porcentaje que representa su votación individual del total de la Votación Efectiva.

c) Habrá sobrerrepresentación cuando el total de ediles en el ayuntamiento sea mayor a 8 puntos porcentuales respecto a la representación en la Votación Efectiva.

d) Habrá sub-representación cuando el total de ediles en el ayuntamiento sea menor a 8 puntos porcentuales respecto a la representación en la Votación Efectiva.

2. En caso de existir sobrerrepresentación, al partido político y/o candidatura independiente se le deducirá la o las regidurías necesarias hasta ajustarse a los límites establecidos.

3. Los cargos edilicios susceptibles de nueva asignación por rebase de los límites de sub y sobrerrepresentación serán las regidurías que se asignan por el principio de representación proporcional, *atendiendo a la regla prevista en el párrafo 7, del inciso B) anterior*. No serán nuevamente asignables los cargos edilicios obtenidos por mayoría relativa, a pesar de que su representación en el ayuntamiento sea mayor a ocho puntos porcentuales respecto del porcentaje de Votación Efectiva obtenida por el partido político y/o candidatura independiente correspondiente.

4. La representación se verifica comparando el porcentaje de la Votación Efectiva que obtuvo cada partido o candidato, contra el porcentaje de ediles obtenidos.

5. Si resultare que un partido o candidatura independiente se encuentra sobrerrepresentado, se le deducirán las regidurías que provoquen la sobrerrepresentación y se procederá a la nueva asignación de las mismas, *atendiendo a la regla prevista en el párrafo 7, del inciso anterior*.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

[...]

4. Se revocan todas las determinaciones y acuerdos emitidos por la autoridad electoral que se hubieran sustentado en los acuerdos identificados con las claves **OPLEV/CG211/2017** y **OPLEV/CG220/2017**.

5. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano que notifique esta sentencia a todos los Consejos Municipales del aludido instituto.

6. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano que, en su oportunidad, lleve a cabo la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de la totalidad de ayuntamientos, conforme al acuerdo que emita en términos de esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumulan los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SUP-JRC-373/2017, SUP-JRC-378/2017, SUP-JRC-380/2017, SUP-JRC-381/2017 y SUP-JRC-387/2017 así como los juicios ciudadanos que van del SUP-JDC-568/2017 al SUP-JDC-570/2017; SUP-JDC-634/2017 al SUP-JDC-656/2017; SUP-JDC-674/2017 al SUP-JDC-712/2017; SUP-JDC-715/2017 al SUP-JDC-753/2017 y SUP-JDC-828/2017, todos al diverso SUP-JDC-567/2017, debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los juicios acumulados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz al resolver los juicios ciudadanos identificados con las claves de expediente JDC 333/2017 y sus acumulados JDC 334/2017 y JDC 335/2017, **relacionados con la paridad de género.**

TERCERO. Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves de expediente RAP 99/2017 y sus acumulados RAP 100/2017, RAP 101/2017, RAP 102/2017 y RAP 103/2017, **respecto a la asignación de regiduría única, en términos de esta ejecutoria, quedando firme lo resuelto en relación a la aplicación de los límites de sobre y sub representación en la asignación de regidurías.**

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano que emita un nuevo acuerdo en los términos precisados en esta ejecutoria.

QUINTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano que, en su oportunidad, haga la asignación de regidores de representación proporcional correspondiente a los doscientos doce municipios de esa entidad federativa, en los términos señalados en la presente sentencia.

Notifíquese conforme a derecho.

Devuélvase los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el **voto en contra** del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón emiten **voto**

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

particular conjunto respecto del segundo punto resolutivo, relativo a la asignación paritaria de regidurías de representación proporcional; la Magistrada Presidenta Janine Madeline Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón **emiten voto particular conjunto** respecto del **tercer punto resolutivo**, relativo a la aplicación de límites de sub y sobre representación en la asignación de regidurías; el Magistrado José Luis Vargas Valdez emite **voto razonado** en relación al tema de asignación de la regiduría única. Como consecuencia de lo anterior, la Magistrada Janine Madeline Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón votan en contra del quinto punto resolutivo. 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

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LOS ASUNTOS SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS, EN RELACIÓN CON LA SUPUESTA EXIGENCIA DE ADOPTAR UNA REGLA DE AJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA GARANTIZAR UNA INTEGRACIÓN PARITARIA POR RAZÓN DE GÉNERO DE LOS AYUNTAMIENTOS

Disentimos de la propuesta de solución que se adopta en la sentencia sobre la problemática consistente en si el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz debió establecer una regla para garantizar que los ayuntamientos se integren de manera paritaria entre mujeres y hombres. Lo anterior con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

A continuación, desarrollamos las razones que sustentan nuestra postura y que nos lleva a votar en contra de la sentencia en el apartado correspondiente.

En el proyecto se razona que el Tribunal Electoral de Veracruz (en adelante “Tribunal Local”) omitió considerar que el orden jurídico para la asignación de regidurías en los ayuntamientos de Veracruz transita hacia la paridad total en cuanto a la integración del órgano de representación popular en el orden municipal. Según entendemos, se parte de que del principio de paridad de género que se establece en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución Federal –a partir de una lectura progresiva– se deriva un mandato en el sentido de que los órganos de elección popular deben estar integrados de manera paritaria por razón de género. Ello –según la propuesta– implica que las autoridades electorales deben instrumentar medidas adicionales para garantizar la integración paritaria de los ayuntamientos.

A nuestra consideración, el mandato de postulación paritaria no se traduce en una exigencia absoluta ni automática –es decir, un enunciado formulado como regla– de que los órganos de gobierno se conformen de manera paritaria entre los géneros, de modo que en cualquier momento las autoridades electorales deban adoptar las medidas para satisfacerla.

Es válido que las autoridades legislativas o administrativas adopten una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional, orientada a que los órganos de gobierno estén integrados paritariamente. Dicho tipo de medidas estarían justificadas en el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y en la correlativa obligación de garantía a cargo de las autoridades electorales.

Sin embargo, para que la implementación de ese tipo de reglas esté justificada deben adoptarse –necesariamente– en la etapa de

preparación de la elección o antes, a fin de que se respeten los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, considerando que estas reglas tienen incidencia en el derecho de autoorganización de los partidos políticos y en la expectativa generada hacia los y las candidatas que se postulan en las listas de representación proporcional. Si se admite la inclusión de esa regla después de que tiene lugar la jornada electoral, se actualiza una afectación desproporcionada a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, los cuales tienen una especial importancia en la materia electoral.

Por lo razonado es que estimamos que lo resuelto por el Tribunal Local es correcto. A continuación, profundizamos en cada una de las ideas expuestas.

A. Insuficiente justificación de la existencia de un mandato de paridad de género en la integración de los órganos de gobierno

Como punto de partida explicaremos por qué nos parece que el proyecto parte de una premisa normativa incorrecta al sostener que el principio de paridad de género –el cual se deduce del artículo 41 constitucional– se traduce en un mandato (regla) –de aplicación estricta– en el sentido de que los órganos de gobierno deben estar integrados –necesariamente– de manera paritaria entre los géneros.

Por una parte, en el proyecto se hace referencia a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero de los mismos no se desprende que se hubiese justificado la existencia de un mandato de paridad de género en la integración de los órganos. Los distintos precedentes que se citan están relacionadas con un estudio de constitucionalidad de normas orientadas a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas en el ámbito local⁵⁸.

⁵⁸ A continuación justificamos con mayor detalle esta afirmación: **i)** en la Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas únicamente se validaron reglas de preferencia del género femenino en la postulación tratándose de listas con número impar de puestos,

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Además, en la propuesta se citan varios criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante los cuales se pretende sustentar que se ha pronunciado en sentido afirmativo respecto a la existencia de un mandato de integración paritaria por razón de género de los órganos de elección popular. En las tesis jurisprudenciales y precedentes que se citan⁵⁹ había un contexto normativo específico, consistente en que en esos casos se contemplaban normas (legales o reglamentarias) en las que se ordenaba realizar ajustes para la integración paritaria de los órganos entre ambos géneros.

Precisamente por esta razón es que estamos de acuerdo con la consideración del proyecto en la que se señala que en la línea jurisprudencial relacionada con la aplicación del principio de paridad de género se ha atendido tanto al marco normativo aplicable en cada caso como al contexto fáctico respectivo. Sin embargo, el criterio que se propone adoptar no coincide con esa idea general.

A nuestra consideración, la autoridad legislativa –o, en su defecto, la autoridad administrativa– debe justificar la necesidad de implementar una medida adicional orientada a optimizar el principio de paridad de género, de modo que no sea exigible solamente en la postulación de las candidaturas, sino que trascienda en una integración de los órganos de elección popular por el mismo número de mujeres y hombres.

Estas son algunas de las ideas por las cuales no compartimos la premisa normativa de la que parte el proyecto para justificar la decisión,

y se razonó que no había omisión de establecer reglas de género para la integración de los ayuntamientos, en la medida en que en la legislación sí se preveían reglas para la postulación paritaria entre géneros; **ii**) en la Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y acumuladas se validaron distintas reglas que –a decir del Tribunal– garantizan el principio de paridad de género en el momento de la postulación y registro, pero se declaró la inconstitucionalidad de un precepto mediante el cual se excepcionaba el cumplimiento de ese principio cuando las postulaciones sean resultado de un proceso interno de selección democrático; y **iii**) en la Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas: solamente se analiza una disposición relacionada con el mandato de paridad de género respecto a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

⁵⁹ A saber, la tesis XLI/2013 y la tesis de jurisprudencia 36/2015.

en el sentido de que la considera como si fuera una regla absoluta, ya que la paridad de género es un principio, es decir, un mandato que puede optimizarse en distinto grado.

B. Viabilidad de justificar la incorporación de una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional con el objetivo de que los órganos de gobierno estén integrados de manera paritaria por razón de género

En nuestra opinión, la inclusión de una medida afirmativa como la que exigen las promoventes podría justificarse en el deber que tienen las autoridades estatales de garantizar –en el ámbito de su respectiva competencia– el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Ello siempre que se justifique de manera suficiente la necesidad de incorporarla.

En los artículos 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁰; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se reconoce un derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Al respecto, también cabe destacar que en el quinto párrafo del artículo 1º constitucional, en los artículos 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 26 del Pacto Internacional

⁶⁰ El precepto convencional de referencia establece lo siguiente: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, **garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres**, el derecho a:

[...]

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y **ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales** [...]” (énfasis añadido).

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

de Derechos Civiles y Políticos; 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se observa una prohibición general de discriminación por razón de género.

El derecho de las mujeres al acceso a la función pública no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a “todos los planos gubernamentales”⁶¹ y “para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional”⁶². En consecuencia, el amplio alcance de este derecho implica que también debe observarse en relación a todos los cargos en los ámbitos locales.

De manera correlativa, el Estado mexicano tiene a su cargo una obligación general de garantía, la cual está prevista en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, así como en los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que la “obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente [los] derechos [políticos], sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”⁶³.

De los estándares antes mencionados se advierte la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que

⁶¹ Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁶² Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

⁶³ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo realidad.

También es posible identificar algunos parámetros que llevan a sostener que, si bien es necesaria la adopción de medidas especiales de naturaleza legislativa, estas podrían ser insuficientes para alcanzar a plenitud una igualdad sustancial entre hombres y mujeres⁶⁴.

Con apoyo en los estándares expuestos, consideramos que las autoridades administrativas también tienen la obligación de implementar, cuando sea necesario, medidas orientadas a garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Lo anterior atendiendo a que la obligación general de garantía contemplada en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional vincula a todas las autoridades estatales en el ámbito de su competencia.

Con estas medidas se debe buscar dar efectividad a las acciones afirmativas establecidas oportunamente por la autoridad legislativa, pues de esta manera se logra un equilibrio con los principios de legalidad y certeza. En ese sentido, en los artículos 135, apartado A, fracción I, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; y 41, fracción XXI, y 202, fracción I, de la Ley Electoral Local, se incorpora un mandato de postulación paritaria entre los géneros en el ámbito municipal, el cual

⁶⁴ Por ejemplo, en el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se dispone que los Estados se comprometen a consagrar el principio de igualdad del hombre y de la mujer, “y asegurar **por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio**” (énfasis añadido). Esta disposición convencional hace referencia expresa a que la garantía del principio de igualdad por razón de género se puede lograr a través de medios diversos a la ley. Por otra parte, cabe decir que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado, en relación con la figura de las medidas especiales de carácter temporal, que “[e]l término ‘medidas’ abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria” y que “[l]a elección de una ‘medida’ en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25. Op. cit., párr. 22.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

comprende los cargos de representación proporcional de los ayuntamientos.

Una lectura de ese mandato de postulación paritaria en el que se tome en cuenta el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones materiales de igualdad, justificaría –en principio– la adopción de una medida de ajuste con la que se busque que la participación de las personas del género femenino se traduzca de manera efectiva en la integración del órgano.

No obstante, lo anterior, también consideramos que la autoridad administrativa debe justificar debidamente la necesidad de incorporar una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación puesto que este tipo de acciones afirmativas tienen una incidencia en otros derechos o principios reconocidos por la Constitución. En concreto, la autoridad administrativa precisa motivar de manera exhaustiva las razones de hecho o de Derecho que justifiquen su adopción. Ello partiendo de que, como más adelante se expondrá, tanto en la legislación como en la reglamentación adoptada por el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz se establecieron diversas medidas orientadas a garantizar el principio de paridad de género.

A manera de ejemplo, se deben exponer las razones por las que las medidas afirmativas adoptadas en la legislación son insuficientes para garantizar el derecho de las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, o bien, la identificación de alguna práctica discriminatoria por parte de los partidos políticos que se deba corregir (como lo sería la postulación exclusiva de hombres en los primeros lugares de las listas de representación proporcional).

Tratándose de un reclamo sobre la omisión de una medida afirmativa como la exigida, quienes consideran que es necesaria su integración tienen la carga de justificar esa circunstancia, en los términos antes señalados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Según se advierte del escrito de demanda, las promoventes reclaman que el Instituto Local debió incorporar una regla de ajuste de las listas de representación proporcional, consistente en la modificación del orden de prelación en aras de privilegiar el acceso de las mujeres al órgano municipal en condiciones de igualdad, con independencia del método empleado para determinar el partido político a quien se le aplicaría.

A nuestro parecer, la inclusión de semejante medida por parte de la autoridad administrativa supondría –siempre que esté debidamente motivada– una incidencia justificada en el derecho de autoorganización de los partidos políticos, en la expectativa generada para los candidatos postulados en las listas de representación proporcional y en el principio democrático.

En primer lugar, la regla de ajuste en las listas de representación proporcional no supondría ignorar por completo el derecho de autoorganización de los partidos políticos. Al respecto, es conveniente destacar el contenido de los artículos 7, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 25, párrafo 1, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos, y 41, fracción XXI, de la Ley Electoral Local, que imponen como obligación de los partidos políticos garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre los géneros para tener acceso a cargos de elección popular.

Así, el derecho de autoorganización de los partidos políticos, que sin duda entraña la libertad de elegir a sus candidaturas, está limitado por el deber de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Precisamente, la regla de ajuste que –en todo caso– dispusiera la autoridad electoral estaría orientada hacia el cumplimiento de esas obligaciones por parte de los partidos políticos.

Además, el impacto en la autodeterminación de los partidos es mínima en razón de que la regla solamente se traduce en un ajuste en

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

la prelación de la lista, pero las candidaturas son las mismas que seleccionó.

Por otra parte, la medida no se traduciría en una violación del derecho a ser electo de quienes fueron postulados en los primeros lugares de las listas de representación proporcional pues, como se ha señalado, la misma tiene por objeto garantizar que las mujeres también tengan oportunidad de acceder a los cargos de elección popular.

Al final, la definición de las personas que integrarán el órgano de gobierno está supeditado a que se verifique que la asignación de los cargos correspondientes se realizó de manera adecuada, para lo cual se deben tomar en cuenta los derechos fundamentales y las obligaciones correlativas a cargo de las autoridades estatales.

Siguiendo esta misma idea, tampoco se incidiría de manera importante en el principio democrático, consistente en que se respeten las decisiones adoptadas válidamente por la mayoría de la ciudadanía. Lo anterior porque el electorado manifiesta su respaldo por el partido político y, consecuentemente, por la lista de representación proporcional en su conjunto; a pesar de que el orden de prelación de la lista de representación proporcional sí puede ser una circunstancia que influya en cierta medida en la decisión electoral.

Entonces, es sostenible que todas las personas que la integran tienen una legitimidad democrática y, en todo caso, la determinación de las personas que accederán puede estar condicionada no solo por el orden de prelación, sino también por la garantía del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Además, la medida adoptada de ningún modo incidiría en el número de regidurías a las que tenía derecho cada fuerza política, por lo que la representación cuantitativa de la ciudadanía no se ve afectada.

C. Normativa en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia de paridad de género

Como precisamos, la implementación de una acción afirmativa adicional –a saber, una regla de ajuste orientada a la integración paritaria por razón de género de los ayuntamientos– tendría que estar debidamente justificada puesto que en la normativa aplicable se establecieron diversas medidas para garantizar el principio de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso a la función público en condiciones de igualdad frente a los hombres. Este apartado tiene por objeto exponer dicha normativa.

1. Regulación del principio de paridad de género en la Constitución Local y en la legislación electoral

El artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establece la igualdad del hombre y la mujer, en cuanto a derechos y obligaciones ante la ley.

En relación con la integración de los Ayuntamientos de los municipios, el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece reglas de paridad de género en los artículos 16, 173, apartado B, fracción XI y 262, en los siguientes términos:

- El deber de los partidos políticos o coaliciones, de postular del total de los municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidaturas a presidencias municipales de un mismo género y el otro cincuenta por ciento del género distinto (paridad horizontal).
- Por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género.
- La postulación de candidaturas a ediles propietarios por los partidos políticos, incluidos los coaligados, no debe exceder, en cada municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.
- El registro de planillas de candidaturas de partidos o coaliciones a presidencia municipal y sindicaturas, propietarios y suplentes,

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

debe efectuarse aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de la alcaldía y sindicatura, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidurías hasta concluir la planilla respectiva.

- La paridad de género no es aplicable en la integración de ayuntamientos de regiduría única.
- Cuando el número de ediles sea impar, podrá un género superar por una sola postulación al otro.
- Las solicitudes de registro de candidaturas deben presentarse en fórmulas de propietarios y suplentes del mismo género y tratándose de listas se debe garantizar la paridad y alternancia.
- Las candidaturas independientes deben registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente del mismo género; asimismo, la postulación de la presidencia municipal y la sindicatura deberá garantizar en su fórmula la paridad de género.

De lo expuesto advertimos que el Constituyente y el órgano legislativo de Veracruz integraron a su sistema electoral el principio de paridad de género en la integración de sus ayuntamientos, con base en tres vertientes: **i)** homogeneidad en la integración de las fórmulas; **ii)** paridad horizontal; y **iii)** alternancia de género en las listas.

2. Lineamientos de paridad de género aplicables a los procesos electorales de Veracruz

Considerando la regulación aplicable, el Organismo Público Local Electoral emitió, el veintitrés de diciembre de dos mil quince, el Acuerdo OPLE-VER/CG-59/2015, mediante el cual aprobó los Lineamientos Generales Aplicables para Garantizar el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género para la Postulación de Candidatos en los Procesos Electorales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

En virtud del proceso electoral 2016-2017, relativo a la renovación de los ayuntamientos del estado de Veracruz (que daría inicio el diez de noviembre de dos mil dieciséis), la mencionada autoridad administrativa aprobó, el treinta de agosto de ese año, el Acuerdo A216/Ople/Ver/CG/30-08-16, mediante el cual reformó los lineamientos de paridad –esencialmente– en los siguientes aspectos:

- Determinó que los Lineamientos contemplan y regulan, de forma enunciativa más no limitativa, la aplicación de los criterios constitucionales, convencionales y jurisdiccionales en materia de paridad de género, vigilando en todo momento el debido cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de derechos humanos.
- En el caso de que los criterios que adopten los partidos políticos o coaliciones para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 16 del Código Electoral Local no sean coincidentes con los Lineamientos, se respetará la aplicación de cada criterio, siempre y cuando garanticen el cumplimiento al principio de paridad de género en sus tres vertientes (homogeneidad en las fórmulas, paridad horizontal y alternancia), conforme con parámetros iguales o superiores a los establecidos en los propios Lineamientos.
- En las elecciones municipales no se admitirá que un partido postule listas de candidaturas a ediles encabezadas por uno solo de los géneros en aquellos municipios en que haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral previo.
- Con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral local anterior, estableció el procedimiento respectivo, consistente en la división de los distritos en tres bloques.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

- En las postulaciones de candidaturas a ediles en los municipios se deben acreditar las postulaciones de acuerdo a la paridad horizontal, homogeneidad y alternancia de géneros.
- Con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral local previo, estableció el procedimiento respectivo, consistente en la división de los municipios en tres bloques.
- En caso de que en la etapa de verificación de las planillas presentadas se advirtiera el incumplimiento de las reglas de igualdad entre géneros para la postulación de candidaturas, se deberá notificar de inmediato para que el partido o coalición, en un plazo de setenta y dos horas, subsane dicha circunstancia y, en caso de reiteración, le será negado el registro.
- Las candidaturas independientes, para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género, deberán garantizar la alternancia de género y homogeneidad en el registro de las planillas.

En contra del acuerdo de reforma de los lineamientos de paridad se desarrolló una cadena impugnativa, que culminó con su validez, la cual se desarrolló de la siguiente manera:

- a) Recurso de apelación local.** El Tribunal Local, en el expediente RAP 77/2016, determinó revocar el referido acuerdo, entre otras razones, porque consideró que el Instituto Local carecía de atribuciones para establecer reglas y obligaciones extralegales para el cumplimiento del principio de paridad horizontal en el ámbito municipal, a través de bloques de competitividad por parte de los partidos políticos.
- b) Juicios ciudadanos federales.** La Sala Regional Xalapa, al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-521/2016 y acumulados, determinó revocar la sentencia del Tribunal Local y confirmar el acuerdo de la autoridad administrativa.

c) Recurso de reconsideración. Esta Sala Superior, en los recursos de reconsideración SUP-REC-825/2016 y acumulado, determinó confirmar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, que –a su vez– reconoció la validez del referido acuerdo de reforma a los lineamientos de paridad.

De lo anterior arribamos a las siguientes conclusiones:

- El Congreso del Estado de Veracruz estableció en la normativa electoral local diversas reglas en materia de paridad de género, principalmente, en torno a tres ejes fundamentales: **i)** homogeneidad en la integración de fórmulas de candidaturas; **ii)** paridad horizontal; y **iii)** alternancia de género en las listas.
- El Organismo Público Local Electoral de Veracruz, en ejercicio de su facultad reglamentaria, emitió desde el treinta de agosto de dos mil dieciséis ciertos lineamientos a efecto de garantizar la paridad de género en la integración de los ayuntamientos de Veracruz, derivado del proceso electivo que tendría lugar el diez de noviembre siguiente.

Dichos lineamientos fueron objeto de impugnación ante las instancias jurisdiccionales local y federal, culminando con el reconocimiento de su validez a través de una sentencia firme emitida por esta Sala Superior. Ello evidencia que ni la autoridad legislativa ni la administrativa identificaron –en su momento– la necesidad –derivada de alguna situación de hecho o de la insuficiencia de la normativa aplicable– de implementar una regla de ajuste en la asignación de regidurías de representación proporcional con el objeto de asegurar que los ayuntamientos se conformaran por el mismo número de hombres y mujeres.

D. Oportunidad para establecer –por la vía administrativa– una regla de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional con el objetivo de que los órganos de gobierno estén integrados de manera paritaria por razón de género

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Como hemos explicado, las autoridades legislativas y administrativas tienen facultades para establecer reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos político-electorales⁶⁵. Los alcances del ejercicio de esta facultad varían en función de la autoridad y el momento en que se desarrolle. En este sentido, se pueden distinguir los siguientes escenarios:

a) Autoridad legislativa. Su ejercicio se encuentra limitado por lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, conforme al cual las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.

- **Noventa días antes del inicio del proceso electoral.** Puede modificar las acciones afirmativas existentes, implementar nuevas o establecer mecanismos tendientes a hacerlas efectivas, respetando los parámetros constitucionales o convencionales.
- **Cuando no median noventa días previos al inicio del proceso electoral.** Únicamente pueden aplicarse al proceso electoral respectivo aquellas normas que no supongan una modificación legal fundamental, es decir, en cuestión de género, aquellas que tiendan a hacer efectivas las reglas previstas constitucional, convencional y legalmente.

⁶⁵ En términos similares se pronunció la Sala Regional Monterrey al resolver los juicios SM-JRC-10/2016 y SM-JDC-36/2016, ACUMULADOS. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, determinó que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, **las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo** que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado.

b) Autoridad administrativa. Su ejercicio debe respetar el principio de reserva de ley⁶⁶ y subordinación jerárquica⁶⁷.

- **Antes de la jornada electoral.** Puede establecer las medidas necesarias para hacer efectivas las acciones afirmativas previstas constitucional y legalmente y, en particular, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, así como aquellas que procuren el cumplimiento de las normas legislativas en la materia, o bien, de criterios jurisprudenciales de carácter vinculante⁶⁸.

La distinción temporal parte de la base de que el ejercicio legislativo y reglamentario aumenta el grado de certeza, ya que permite a todos los participantes del proceso electoral conocer de antemano las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso⁶⁹.

⁶⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de reserva de ley se presenta cuando “una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]”. Véase tesis de jurisprudencia de rubro “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**”. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

⁶⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que esta limitante se refiere a que el ejercicio de la facultad reglamentaria “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”. Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia de rubro “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**”. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, pág. 1515, número de registro 172521.

⁶⁸ Semejante criterio fue adoptado por esta Sala Superior en la sentencia relativa al asunto SUP-REC-39/2015, así como por la Sala Regional Monterrey en las sentencias referentes a los asuntos SM-JDC-19/2015 y acumulados, SM-JDC-287/2015 y acumulados, así como SM-JDC-279/2015.

⁶⁹ Véase el fallo del asunto de clave SM-JDC-19/2015 y acumulados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Por esa razón, además de las distintas facultades que corresponden a cada autoridad, el nivel en que las autoridades pueden tener incidencia en las reglas existentes disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral. Esto, pues una vez celebrada la jornada electoral debe procurarse la mayor protección a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Consideramos que la regla de ajuste que reclaman las promoventes no implica solo una medida orientada a dar efectividad a reglas preestablecidas, sino que incide de manera importante en el procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional y, por ende, debía ser establecida con anterioridad para que todos los participantes en la contienda electoral y la ciudadanía en general la conocieran de antemano y la consideraran al momento de adoptar decisiones como la emisión del sufragio. En ese sentido, tampoco encuentra sustento lo razonado en la sentencia respecto a que el criterio se desprende de la interpretación de la normativa aplicable.

Sobre esta postura, cabe destacar que en la misma propuesta sometida a la consideración del Pleno de la Sala Superior se construyen algunos “ejes rectores” para aplicar el principio de paridad de género en la integración de ayuntamientos. Entre dichos ejes se establece el relativo a que “la exigibilidad del principio de paridad de género depende del momento en el que se presente el medio de impugnación”.

Compartimos esta consideración, la cuestión es que en el proyecto en realidad no se toma en cuenta el mencionado eje rector.

Si bien, como hemos señalado, la introducción de medidas afirmativas por parte de la autoridad administrativa estaría justificada, las mismas se deben incorporar al orden normativo en materia electoral de manera oportuna.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

El ejercicio de la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa debe estar orientado a la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero la misma también debe atender el principio de certeza y seguridad jurídica, en el sentido de permitir que todos los participantes del proceso electoral estén en aptitud de conocer, de antemano, las reglas respectivas, generando previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso y con respecto a lo que deben esperar de la autoridad.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, el principio de certeza es uno de los que rigen a la materia electoral, el cual es un principio de carácter institucional del ordenamiento.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: “**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**”, establece que la certeza, como principio rector de la función electoral, consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

De tal manera que el previo conocimiento de las reglas que van a regir cada una de las etapas de un proceso electoral, resulta vital a efecto de dotar de legitimidad las actuaciones de las autoridades electorales.

Por su parte, esta Sala Superior también ha reconocido la importancia que tiene el principio de paridad de género en la conformación de los órganos de representación popular como es el caso de los congresos locales y los ayuntamientos.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Es preciso señalar que los principios interactúan con otros principios, derechos y valores constitucionales del sistema normativo, y los principios constituyen mandatos de optimización que se caracterizan porque “pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas” (otros principios, valores o derechos constitucionalmente tutelados)⁷⁰.

En ese sentido, a efecto de dar a cada principio su justa dimensión, de conformidad con cada caso concreto y atendiendo a la normativa local aplicable, se debe recurrir a un ejercicio de ponderación, el cual ha sido realizado por la Sala Superior en lo que respecta a la paridad de género y la certeza, en la elección de quienes integrarán órganos representativos, en específico, respecto de las medidas adicionales o reglas para instrumentar la paridad, emitidas ya iniciado el proceso electoral.

En relación con esa temática, la Sala Superior, en el recurso de reconsideración SUP-REC-294/2015 –mismo que dio origen a la tesis LXXVIII/2016 de rubro: **“PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES”**, estableció los siguientes parámetros:

- Debe existir una ponderación entre, por un lado, los derechos humanos tutelados por el principio constitucional de paridad de género y, por el otro, los derechos de las personas registradas como candidatas, el principio de auto-organización de los partidos políticos y la certeza del electorado.
- Las reglas para instrumentar la paridad de género establecidas normativa y jurisprudencialmente, cuyos alcances se encuentren delimitados, deben respetarse en todo momento, en virtud de

⁷⁰ Alexy, Robert, *La doble naturaleza del derecho*, tr. de Manuel Atienza, Editorial, Madrid, Trotta, 2016, p. 17.

que no es admisible un periodo en el que se inobserve dicho principio.

- La exigibilidad de una medida orientada a optimizar la paridad de género depende del momento en el que se presente el medio de impugnación, así como de la notificación formal a las y los destinatarios de la norma sobre su contenido, lo cual permite atender los argumentos encaminados a su observancia, siempre que los principios cuya violación se aleguen se encuentren debidamente expresados y sean conocidos por los partidos políticos. Por el contrario, no serán verificables si no se actualiza alguna de las dos hipótesis antes mencionadas

En consecuencia, si bien es necesario que se adopten las medidas o reglas que instrumenten la paridad de género no solo a nivel formal, sino también a nivel sustantivo, no se debe perder de vista que la doctrina de esta Sala Superior se ha orientado por realizar una ponderación entre los principios rectores de la materia, tales como el de certeza, el democrático y el de autoorganización de los partidos políticos, dependiendo de cada caso concreto y atendiendo a la normativa local aplicable.

Se debe tener presente que los actores políticos preparan de manera previa al registro de las fórmulas correspondientes su estrategia a fin de obtener el triunfo de la contienda, o bien, posicionarse de la mejor manera posible dentro del órgano de representación popular respectivo, para lo cual planifican y realizan sus procedimientos internos, de conformidad con un marco normativo, el cual debe ser previsible, además de que la ciudadanía emite el sufragio tomando en consideración las candidaturas que presentan los partidos políticos en los comicios.

Tomando esto en consideración, para nosotros, en este momento no es posible alterar el régimen para la asignación de regidurías de representación proporcional, sobre todo si para la adopción de la acción afirmativa debe haber una justificación particular

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

atendiendo a las circunstancias del proceso electoral en que se pretende aplicar.

Consideramos que el principio de seguridad jurídica —y sus subprincipios de certeza, publicidad e irretroactividad— exigen establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan o al acto del cual deriva uno posterior (como la jornada electoral tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional), con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral. La existencia de normas electorales que proporcionen a todos los actores que participan durante el proceso de un cierto grado de previsibilidad jurídica, es también una condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo de los derechos sustantivos.

La propuesta del proyecto es en el sentido de establecer una medida adicional o regla de paridad que, en nuestra opinión, no supera el estándar establecido por esta Sala Superior al realizar la ponderación entre los principios de paridad de género y de certeza, en virtud de que dicha regla no se encuentra establecida en la Constitución, ni en la normativa electoral de Veracruz; tampoco la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni esta Sala Superior han sustentado un criterio obligatorio en ese sentido.

En consecuencia, al no constituir la regla de paridad contenida en el proyecto un lineamiento constitucional, legal o jurisprudencial, cuya observancia sea obligatoria para las autoridades electorales de Veracruz, su implementación de manera inusitada en esta instancia jurisdiccional vulneraría de manera desproporcionada el principio de certeza en la materia.

De esta manera, en la propuesta no se toma debidamente en consideración el eje rector relativo a que la exigibilidad del mandato de paridad de género puede estar condicionado por el momento del procedimiento electoral en que se plantea. Así, se omite que mediante la medida que se reclama se estarían cambiando o modificando de

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

manera importante las reglas para la asignación de los cargos de elección popular a pesar de que ya fue celebrada la jornada electoral.

Sobre este aspecto, cabe mencionar que entre los factores que se destacan en el proyecto para justificar que no se afecta la certeza se señala que los ayuntamientos del estado de Veracruz entrarán en funciones hasta el primero de enero del dos mil dieciocho. En nuestra opinión esa situación no es relevante porque –como hemos señalado– la certeza en materia electoral persigue que las reglas que regirán los comicios estén predeterminados con una temporalidad suficiente para que sean previsibles y, de esa manera, los partidos políticos puedan definir sus estrategias político-electorales y la ciudadanía emitir un sufragio considerando todos los elementos que pudiesen ser relevantes para su decisión.

Con base en las ideas expuestas es que votamos en contra de lo resuelto en el asunto en cuestión.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS
MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZÑA Y REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-567/2017 Y
ACUMULADOS RESPECTO DEL TEMA DE APLICACIÓN DE
LÍMITES DE SUB Y SOBREPRESNTACIÓN EN LA
ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS.**

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Respetuosamente, como lo hicimos en el asunto relacionado con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en Nayarit, disentimos con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría. En consecuencia, con fundamento en el artículo 187, párrafo siete de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto particular, con la finalidad de exponer nuestra decisión frente a la resolución adoptada por el Pleno de esta Sala Superior

GLOSARIO

Constitución : Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Reglamento o: Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Local: Tribunal Electoral de Veracruz

1. Decisión mayoritaria

La mayoría considera que debe confirmarse la sentencia SUP-RAP-99/2017 y sus acumulados emitida por el Tribunal Local, tomando en cuenta, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- **Los límites de sobre y sub representación sí son aplicables para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.**

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Se argumenta que tales límites son un elemento necesario previsto a nivel constitucional, a fin de garantizar en la medida de lo jurídicamente posible, la integración de los ayuntamientos de manera proporcional a las votaciones obtenidas por los partidos políticos, así como para garantizar su pluralidad y que los partidos políticos minoritarios tengan un peso específico en la toma de decisiones.

Igualmente, la resolución mayoritaria sostiene que el principio de representación proporcional tiene como finalidad corregir las distorsiones creadas por la elección de mayoría relativa, de acuerdo a la cual la candidatura que obtenga la mayor votación en cada demarcación obtiene el triunfo, de forma que la integración del ayuntamiento no necesariamente representa las preferencias electorales del ciudadano.

- **Es aplicable la jurisprudencia 47/2016 de rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”.**

Se considera que resulta aplicable, con independencia del sistema electoral adoptado, para la renovación de los ayuntamientos en el estado de Veracruz, más aún cuando, como sucede en este caso, la legislación electoral local es omisa en señalar tales límites.

Argumentan que el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos.

Señalan que con dicho criterio se cumple el objetivo del Poder Reformador respecto a la integración plural de órganos representativos de la voluntad popular y así, se evita que el partido político dominante tenga un control absoluto en la toma de decisiones.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

- **La libertad de configuración legislativa está sujeta a que no se desconozcan los fines del principio de representación proporcional.**

Consideran que la falta de disposición expresa y tajante con respecto a las restricciones a la sobre y sub representación en la integración de ayuntamientos, no implica que los estados, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, hayan determinado que estas restricciones no deban aplicarse, sino que debe atenderse al sistema integral previsto en la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchada y puedan participar en la vida política.

2. Consideraciones que sustentan el sentido del voto particular.

No coincidimos con el criterio de la sentencia y por tanto la aplicación de la jurisprudencia 47/2016, cuyo rubro es: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”**⁷¹ porque:

a) Los límites de sobre y sub representación constituyen una regla constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos (**interpretación gramatical**).

⁷¹ Esta Sala Superior, en sesión celebrada el dos de noviembre del presente año, aprobó la jurisprudencia 47/2016, de rubro y texto siguientes: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.** —De conformidad con lo previsto en los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; así como 116, párrafos segundos, fracción II, y tercero, de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", se concluye que los lineamientos constitucionales de sobre y sub representación deben ser atendidos por las autoridades electorales al momento de realizar la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de los Ayuntamientos. Lo anterior es así, debido a que dicho principio tiene como finalidad que los contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que formen parte del Estado, de tal manera que se permita su participación en la integración de dichos órganos con el objeto de que se tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre y sub representación.

b) Dado que los ayuntamientos y legislaturas locales son órganos colegiados con características, conformaciones y atribuciones distintas, no existen razones similares para aplicar la misma regla relativa a la sobre y sub representación (**interpretación sistemática y por analogía**).

c) La pluralidad política que se pretende salvaguardar mediante la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se garantiza a partir de las reglas para la asignación establecidas en la normativa aplicable, como es precisamente la asignación automática a los partidos, candidatas o candidatos independientes que alcancen el umbral mínimo, sin generar distorsiones sistemáticas (**salvaguarda del pluralismo político**); y

d) En virtud de la libertad de configuración legislativa y dada la inexistencia de una regla de sobre y sub representación aplicable a la integración de los ayuntamientos, el órgano jurisdiccional debe atender al procedimiento de asignación regulado sin introducir modificaciones innecesarias (**deferencia al poder legislativo estatal**).

A continuación, nos permitimos desarrollar las premisas enunciadas.

a) Interpretación gramatical

Del análisis de lo establecido en el artículo 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero⁷², *in fine* de la Constitución, se establece

⁷² **Artículo 116.** (...)

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

(...)

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

que la regla de límites de la sobrerrepresentación y la sub representación es aplicable sólo a la integración de la legislatura.

La regla en cuestión está ubicada dentro de los lineamientos generales aplicables a los órganos legislativos estatales, misma que no hace referencia a los ayuntamientos, y cuya regulación incluso se encuentra contemplada en otro precepto constitucional (artículo 115), sin que, en las Constituciones, tanto la Federal como en la local o en la Ley, se establezca un límite de sobre y sub representación aplicable a los ayuntamientos.

Es decir, se trata de una disposición que no prevé una base general, sino una regla concreta que se refiere exclusivamente a la integración de las legislaturas locales.

En ese sentido, es claro que los límites de la sobre y la sub representación no son aplicables en la asignación de regidurías de los ayuntamientos, puesto que están contemplados únicamente para los órganos legislativos.

b) Interpretación sistemática y por analogía

La interpretación de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de lo dispuesto en el numeral 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución,⁷³ en relación

representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

⁷³ Constitución Federal:

“**Artículo 115.** (...)”

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

(...)”

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte,⁷⁴ permite advertir que la Constitución otorga libertad de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidurías y sindicaturas que considere, así como para introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Esa libertad de configuración legislativa es aún más relevante cuando se refiere a la representación proporcional, ya que, si bien constitucionalmente se obliga a velar por ese principio, ello no implica que se establezcan las fórmulas o métodos específicos, para la integración de los órganos municipales.

Así, la decisión de la construcción de la fórmula de asignación de cargos por el principio de representación proporcional está relacionada con la manera en que las y los legisladores deciden cómo han de ser configurados.

En otras palabras, el poder legislativo local tiene la atribución y responsabilidad de diseñar los sistemas electorales de los municipios de las entidades federativas, tomando en cuenta sus necesidades, preferencias, circunstancias y características específicas. Por ejemplo, se puede prever que en ocasiones se opte por un sistema que propicie mayor gobernabilidad, o mayor pluralidad, u otros objetivos que se pueden perseguir legítimamente.

En ese sentido, si bien la Suprema Corte ha determinado que las bases del principio de representación proporcional que rigen en la integración de los órganos legislativos también resultan aplicables tratándose de ayuntamientos, ello no conlleva a que pueda utilizarse específicamente el mismo criterio de sobre y sub representación previsto para las legislaturas locales, sino que resulta indispensable que en esa aplicación por analogía se advierta que efectivamente

⁷⁴ "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS".

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

existe la misma razón para aplicar la misma disposición, lo que, en el caso, no acontece.

Esto es así, porque si bien los ayuntamientos y órganos legislativos estatales constituyen cuerpos colegiados, lo cierto es que sus atribuciones y forma de desempeñar sus labores son distintas, además de que la disposición referente a las legislaturas locales que establece como límite el 8% de la votación emitida para la sobre y la sub representación, se refiere expresamente a la integración de un cuerpo legislativo que, como ya se apuntó, tiene características diversas a un ayuntamiento.

En efecto, el municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él, de ahí que corresponda a sus habitantes elegir de manera directa a las y los servidores públicos que deberán conformar el órgano de gobierno municipal.

En ese sentido, los ayuntamientos, a diferencia de las legislaturas locales, se encargan del gobierno municipal y la prestación de diferentes servicios públicos indispensables para la ciudadanía, por lo que una de las finalidades que se debe tomar en cuenta para la conformación del cabildo es la gobernabilidad.

Bajo esa perspectiva, el hecho de que en la integración de ayuntamientos y órganos legislativos se utilicen tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional en forma alguna puede conducir a emplear exactamente las mismas reglas, sino que necesariamente se debe atender a las características, funciones y atribuciones propias de cada poder público.

Incluso aspectos como el tamaño y conformación del órgano correspondiente resultan elementos que necesariamente impactan en el desarrollo de las reglas que conformen el sistema de asignación, pues debe considerarse que, por regla general, el número de

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

integrantes del Cabildo Municipal es mucho menor al de los miembros del órgano legislativo estatal.

Además de ello, se puede inferir que el tamaño del órgano (el número de escaños) y el número de votantes (lista de electores), también son relevantes a la hora de decidir respecto de la configuración de las fórmulas.

Esto es, no es lo mismo el ocho por ciento de un universo de quinientos, que, de ocho escaños, y tampoco se puede comparar una lista nominal de electores de todo el País en relación con los porcentajes de un municipio en específico.

En el caso de los ayuntamientos, generalmente se accede vía mayoría relativa a través de una planilla, lo cual implica que la opción política que cuente con la votación mayoritaria accede a un porcentaje relevante de los cargos que integran el órgano municipal, lo cual privilegia la gobernabilidad.

Mientras que, tratándose de congresos, varios de sus integrantes son electos por el principio de mayoría relativa de modo que, en principio, es posible que accedan las distintas fuerzas políticas, lo cual implica que incluso, a través de ese principio sea posible que varios partidos con cierta fuerza electoral, puedan acceder a las curules de mayoría relativa.

Todos estos factores conllevan a considerar que el límite de sobre y sub representación diseñado para aplicarse a un tipo específico de órgano –como lo son las legislaturas estatales- **no puede utilizarse en la conformación de un órgano tan distinto en cuanto a sus características y atribuciones como lo son los ayuntamientos.**

Lo anterior, sirve para señalar que la regla de sobre y sub representación es una decisión que **fue prevista constitucionalmente para los órganos legislativos**, en relación con los parámetros de participación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Por lo que **no existen razones para aplicar de manera automática los límites específicos de sobre y sub representación previstos constitucionalmente para las legislaturas a los municipios**, pues estos tienen características electorales y funcionales diferenciadas que deben ser valoradas en cada entidad por el poder legislativo local.

d) Salvaguarda del pluralismo político

Las y los miembros de los ayuntamientos que hayan sido electos por el voto popular directo, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad determinada. Por esta razón, **el principio de representación proporcional constituido para los ayuntamientos, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección cuenten con un grado de representatividad** acorde a su presencia en los municipios de la entidad federativa correspondiente, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

El principio de representación proporcional establecido para la conformación de los órganos legislativos se instituyó para **dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, y así garantizar una representación proporcional al porcentaje de su votación total.**

Esta Sala Superior ha sostenido que en México no existe un principio de representación proporcional puro que deba reflejar con exactitud que los votos recibidos por cada partido, se traduzcan necesaria y exactamente a los lugares o escaños que ocupa el mismo⁷⁵.

Por ello, se trata de un sistema electoral mixto que privilegia la pluralidad política, para que las fuerzas minoritarias tengan

⁷⁵ Véase sentencia SUP-REC-573/2015 y acumulados.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

participación. Más recientemente, la Sala Superior ha sostenido que los candidatos independientes tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en la asignación de escaños de representación proporcional, como si se tratara de un partido político.

La pluralidad política también pretende que se refleje fielmente la proporcionalidad de los votos que obtienen los partidos minoritarios, candidatas y candidatos independientes, para que éstos, teniendo una suficiente representación, también puedan ocupar escaños en los órganos colegiados.

En esa tesitura se encuentra el artículo 238 de la ley local, conforme al cual, los partidos políticos que obtengan votación minoritaria y alcancen cuando menos el tres por ciento de la votación municipal emitida tendrán derecho a que se les asignen regidurías de representación proporcional. Se considera que con esta regla se garantiza la pluralidad política y a la vez se refleja que al interior del municipio las y los contendientes que alcanzan el porcentaje requerido por el umbral mínimo tienen una representatividad política que debe manifestarse en la integración del ayuntamiento.

Además, en la Jurisprudencia 4/2016⁷⁶, esta Sala Superior estableció, en esencia que, conforme a la legislación aplicable las y los candidatos independientes tienen derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, una vez que obtuvieron el umbral o porcentaje mínimo de votos para tal efecto.

Así, la pluralidad política implica que los partidos políticos, candidatas o candidatos independientes que hayan obtenido un suficiente número y porcentaje de votos en la elección, encuentren espacios de representación a través de la asignación de escaños en los órganos parlamentarios.

⁷⁶ Véase la Jurisprudencia 4/2016 intitulada "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL".

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

El fin esencial del principio de representación proporcional es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos y que todas las opciones políticas estén representadas según la fuerza política y el respaldo popular con el que cuenten.

En ese sentido, se advierte que para la asignación de regidurías existen reglas y procedimientos –como la asignación automática a los partidos, candidatas o candidatos independientes que alcancen el umbral mínimo- en virtud de los cuales precisamente se trata de salvaguardar la finalidad del sistema sin necesidad de acudir a un elemento diseñado para otro tipo de órgano como es el límite de sobre y la sub representación.

Por lo mismo, no es sólo la regla de sobre o sub representación la garantía del pluralismo, sino el sistema electoral combinado que integra, además de la mayoría relativa, a la representación proporcional.

e) Deferencia con el órgano legislativo

Los tribunales electorales han de ser deferentes con el órgano legislativo democrático, es importante señalar que en la Constitución local, si bien el artículo 21, último párrafo⁷⁷, establece los límites a la sobre y sub representación replicando lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución, **lo hace expresamente en relación con la integración de la legislatura estatal.**

Incluso, el artículo 18, primer párrafo, de la propia Constitución Local establece una reserva de ley al disponer que las y los diputados y ediles serán electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación

⁷⁷ “Art. 21. [...]”

En ningún caso un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más el ocho por ciento. El porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

proporcional con las modalidades que determine la ley, sin que en la misma se establezcan reglas de sobre y sub representación aplicables a la integración de los ayuntamientos.

Además de lo señalado, el ejercicio de asignación de regidurías que respalda la propuesta de la mayoría podría llevar a un escenario en el que el partido que obtuvo mayor cantidad de votos no obtenga una sola regiduría en alguno de los municipios del Estado de Veracruz. Este fenómeno representaría dos inconvenientes desde la perspectiva jurídica, el primero, relativo a la falta de relación entre los votos obtenidos y la representación obtenida y, el segundo, atinente a la afectación a la gobernabilidad del municipio, ante la fragmentación de la representación.

3. Conclusión.

Las consideraciones anteriores son suficientes para arribar a una conclusión distinta a la posición mayoritaria y sostener nuestro criterio de no aplicación de los límites de sobre y sub representación en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos en Veracruz.

4. Consideraciones específicas de la sentencia que no se comparten

a. En el proyecto aprobado por la mayoría se afirma que en caso de que un Congreso Local haya omitido fijar un sistema que evite la sobre representación de los partidos políticos dominantes y privilegie el pluralismo, es necesario aplicar los límites de sobre y sub representación establecidos en la Constitución Federal para la integración de los órganos legislativos.

No compartimos dicho criterio, toda vez que los ayuntamientos y legislaturas locales constituyen órganos colegiados con características, conformaciones y atribuciones distintas, por tanto, no existen razones similares para aplicar la misma regla relativa a la sobre y sub representación.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Consideramos que es indispensable que en esa aplicación por analogía se advierta que efectivamente exista la misma razón para aplicar la misma disposición, situación que en el caso no acontece.

b. No compartimos la postura de que los límites de sobre y sub-representación sean indispensables para garantizar la pluralidad política ya que, contrario a lo afirmado por la mayoría, la pluralidad política que se pretende salvaguardar mediante la aplicación de dichos límites se puede alcanzar con las reglas para la asignación establecidas en la legislación aplicable, como por ejemplo, la asignación automática a los partidos o candidatos independientes que alcancen el umbral mínimo y las reglas de asignación de representación proporcional.

Se trata de una regla contemplada *a nivel constitucional* únicamente referida a la integración de órganos legislativos.

De ahí que expresamos nuestra disconformidad con el proyecto.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN
DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS**

DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, Y DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SUP-JDC-567/2017 y ACUMULADOS.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito formular voto razonado respecto de la sentencia aprobada por la Sala Superior, correspondiente a los juicios identificados con la clave SUP-JDC-567/2017 y acumulados.

Comparto en sus términos el análisis que se realiza respecto a que se debe garantizar la integración paritaria del órgano de gobierno y a la observancia de los límites de sub y sobre representación en la asignación de regidurías en los ayuntamientos de Veracruz.

Sin embargo, disiento del análisis que se realiza en el sub apartado relativo a las reglas para la asignación de regidurías únicas, en el que se concluye que debe revocarse el criterio sostenido por el tribunal local.

Lo anterior toda vez que, en mi concepto, la interpretación que realizó dicho órgano jurisdiccional respecto de la asignación de regidurías únicas, en las que no pueden participar los partidos coaligados que hayan obtenido el triunfo por mayoría relativa, es conforme con la finalidad pretendida por el sistema de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

En el caso, los partidos actores controvierten el criterio sostenido por el Tribunal Electoral de Veracruz, en la resolución RAP-99/2017, en la que concluyó, respecto del método de asignación de regidurías únicas que, contrario a lo establecido por el Organismo Público Electoral Local, en el acuerdo OPLEV/CG211/2017; los partidos integrantes de una coalición que hubiera obtenido el triunfo en la contienda de mayoría relativa, no podrían participar, en lo individual, en la asignación de la regiduría única, como primera minoría.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Al parecer de los partidos actores, todos los partidos políticos con al menos 3% de fuerza electoral, salvo el que obtuvo el triunfo por mayoría relativa, deben participar en la representación proporcional, inclusive si participaron en coalición, sin que esto signifique que se le tenga que asignar alguna regiduría.

De esta forma, a su parecer, la resolución controvertida es ilegal toda vez que, en los ayuntamientos con un regidor, indebidamente se excluyó de la posibilidad de acceder a la representación proporcional, a los partidos coaligados que hubieran obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa.

Al respecto, en la sentencia aprobada por la mayoría se considera fundado el reclamo de los impugnantes, en base a una interpretación sistemática y funcional del sistema de representación proporcional del Estado de Veracruz, en específico, sobre el mecanismo de asignación de la regiduría única a que alude el artículo 238, fracción I, inciso a), del código electoral de la citada entidad federativa, con la perspectiva de las reglas establecidas para la participación política, a través de la figura de coalición que dispone la Ley General de Partidos Políticos.

El ejercicio interpretativo recién referido permite concluir que, para la integración de Ayuntamientos con tres ediles, conforme lo dispuesto por el artículo 238, fracción I, inciso a) del código electoral local, no participará en la asignación de representación proporcional el partido ganador por mayoría relativa; es decir, a quien obtuvo la presidencia municipal y sindicatura por ese principio, toda vez que en este escenario, su participación impide cumplir con la pluralidad en la integración del órgano, en relación con los votos obtenidos por el resto de los participantes en la contienda electoral.

Sin embargo, la posición es distinta tratándose de partidos políticos que integraron una coalición, a los cuales no les correspondió postular a la candidatura por el principio de mayoría relativa, a los que sí se les reconoce en la propuesta el derecho a participar en la citada asignación

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

de la regiduría única, por virtud de su calidad de partidos que no les fue asignada la presidencia municipal ni la sindicatura.

La resolución justifica dicha posición sobre la base de que la participación política bajo la figura de coaliciones, guarda armonía con la pluralidad política en la integración de los ayuntamientos, toda vez que la naturaleza de la coalición no implica la constitución de una entidad política nueva, sino que cada partido político conserva su individualidad, derechos y obligaciones; de modo que los partidos que no participaron en la asignación de cargos por el principio de mayoría relativa, y que cuenten con suficiente grado de competitividad estatal, puedan acceder al órgano de gobierno municipal.

De manera que, en la sentencia se concluye que los partidos políticos que integraron una coalición, pero que no postularon a la candidatura, tienen derecho a participar en la citada asignación de la regiduría única, atendiendo a que no les fue asignada la presidencia municipal ni la sindicatura.

Disiento de esa posición. En mi concepto se debe confirmar el criterio sostenido por el Tribunal Electoral de Veracruz, el cual concluyó que los partidos integrantes de una coalición que haya obtenido el triunfo de la elección por mayoría relativa, no podrán participar en la asignación de la regiduría única, en ayuntamientos de tres ediles.

El Código Electoral local prevé en su artículo 237, que el sistema de mayoría relativa se aplicará para la elección de la presidencia municipal y la sindicatura de los ayuntamientos; esto es que el esquema veracruzano contempla que la población elige únicamente a las fórmulas postuladas para dos cargos del cabildo.

Agotada la elección de mayoría relativa, la legislación local dispone que el cabildo se complementará con las regidurías que correspondan conforme al criterio poblacional dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal del Estado; comenzando a partir de los municipios con

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

hasta 40,000 habitantes a los que les corresponde una regiduría por el principio de representación proporcional.

Por cuanto a la asignación de la regiduría en tales municipios, el artículo 238 del Código local, dispone que la asignación debe recaer, de manera directa, en el partido minoritario que haya obtenido la mayor votación entre los minoritarios, es decir al mejor perdedor.

La disposición guarda congruencia con la finalidad del sistema de representación proporcional, 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; así como 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que propugna porque no sólo el voto mayoritario se encuentre representado en los órganos de gobierno, sino que también reconoce espacios al sufragio obtenido por las opciones que, sin haber alcanzado el triunfo, cuenten con un cierto grado de representatividad popular.

Considero que el artículo 238, privilegia la pluralidad en la integración del órgano al prever que las dos principales fuerzas políticas del municipio, estén representadas en el órgano de gobierno.

Interpretar la norma en sentido contrario al ejercicio que realizó el tribunal local, es decir, permitir que los partidos políticos integrantes de una coalición que obtuvo el triunfo en la elección, participen en la asignación a la primera minoría, implicaría la posibilidad de imponer una especie de cláusula de gobernabilidad, toda vez que aun cuando la fórmula de candidaturas postulada por la coalición ya ocupa dos de los tres lugares del cabildo; la votación de los partidos integrantes de la misma coalición, a los que no correspondió la definición de la candidatura, estarían en posibilidad de que les sea asignada la regiduría restante, al considerar su votación, dentro de las primeras minorías.

Contrario a ello, la lectura del artículo 238 del Código local, conforme la finalidad perseguida con el sistema de representación proporcional, me permite concluir que, en el específico caso de las regidurías únicas, la legislación local reserva una posición a la segunda fuerza política que resulte ajena a la planilla que haya ganado la elección.

SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior con independencia de la naturaleza transitoria que se aduce caracteriza a las coaliciones, dado que, si bien la coalición es una forma de participación temporal limitada a la postulación de candidaturas; conforme lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos que la integran participan bajo una plataforma política y un programa de gobierno común, que identifica sus candidaturas como una determinada opción política, ajena al resto de competidores de la elección por el principio de mayoría relativa.

Por ello, en el caso de la asignación de regidurías únicas, se debe privilegiar la integración plural del órgano de gobierno y excluir a todos los partidos que integraron una coalición, de la asignación, en caso de que los candidatos postulados por la propia coalición hayan obtenido el triunfo por mayoría relativa.

Y si bien, la legislación local exige a todos los partidos políticos el registro de planillas para la asignación por el principio de representación proporcional, estén o no coaligados, tal previsión tiene plena vigencia en el momento en el que se posibilita que los partidos coaligados participen, en lo individual, en la asignación, **siempre que no hayan obtenido el triunfo por mayoría relativa.**

Por lo anterior, me aparto de las consideraciones sostenidas en el proyecto, únicamente por cuanto a las reglas de asignación de la regiduría única; y en tal virtud emito el presente voto razonado.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ