

## **RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN.**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-833/2016 Y ACUMULADO.

**RECURRENTES:** MARIO GUADALUPE ZAZUETA FÉLIX Y PARTIDO SINALOENSE

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO.

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS.

**SECRETARIO:** ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO.

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, en el juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-149/2016 y acumulados, relacionado con la impugnación de la elección municipal de Ahome, Sinaloa.

### **A N T E C E D E N T E S**

De la narración de hechos que la promovente hace en su escrito recursal, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**I. Jornada Electoral.** El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevaron a cabo las elecciones constitucionales en el Estado de Sinaloa, para

renovar entre otros cargos, los diferentes Ayuntamientos de la entidad, entre los que se encuentra el Municipio de Ahome.

**II. Cómputo y Declaración de Validez.** El ocho siguiente, el Consejo Municipal de Ahome del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa inició el cómputo de la elección, el cual concluyó el diez siguiente, del cual resultó ganadora la planilla registrada por el Partido Revolucionario Institucional, declaró la validez de la elección y entregó las constancias de mayoría y validez respectivas.

**III. Recursos de inconformidad locales.** En contra de lo actos referidos, el trece de junio, el Partido Acción Nacional, y el catorce de junio y diez de septiembre, respectivamente, el Candidato Independiente Luis Felipe Villegas Castañeda; interpusieron recursos de inconformidad, mismos que se radicaron ante el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa con las claves TESIN-10/2016 INC, TESIN-13/2016 INC y TESIN-20/2016 INC, respectivamente.

**IV. Realización de cómputo en casillas no computadas impugnación.** Mediante acuerdo plenario de dos de septiembre, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa ordenó el cómputo de treinta y cuatro paquetes electorales de la elección municipal impugnada, toda vez que, ante la falta resultados en esas casillas, el Consejo Municipal de Ahome omitió incluir esos paquetes en el recuento correspondiente. Tal determinación fue controvertida el seis de septiembre por el Partido Acción Nacional, mediante el juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-139/2016, resuelto por la Sala Regional Guadalajara el inmediato quince de septiembre, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

El escrutinio y cómputo ordenado se realizó el seis de septiembre únicamente respecto de veinte casillas, pues no se encontraron los paquetes de los catorce restantes.

**V. Sentencia en los medios de impugnación locales.** El veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa dictó sentencia en los recursos de inconformidad TESIN-10/2016 INC, TESIN-13/2016 INC y TESIN-20/2016 INC, en el sentido de confirmar el cómputo municipal, la declaración de validez y la entrega de las constancias respectivas, de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa. Asimismo, revocó la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, inaplicó los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, que prohíben la participación de las candidatas y candidatos independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional y ordenó una nueva asignación en la que se tomara en cuenta a los candidatos independientes.

**VI. Juicios de revisión constitucional electoral.** Disconformes con la sentencia aludida, el veintisiete y veintiocho de septiembre siguiente, el Partido Sinaloense y su candidato a regidor, Mario Guadalupe Zazueta Félix, así como el Partido Acción Nacional, promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral, y un juicio ciudadano. Dichos medios de impugnación se radicaron ante la Sala Regional Guadalajara con las claves de expediente SG-JRC-149/2016, SG-JRC-150/2016 y SG-JDC-330/2016.

**VII. Sentencia impugnada.** El dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, la Sala Regional Guadalajara dictó sentencia en los expedientes SG-JRC-149/2016, SG-JRC-150/2016 y SG-JDC-330/2016, acumulados, en el sentido de acumular los juicios, modificar

tanto la sentencia impugnada como el cómputo municipal, confirmar la validez de la elección así como la entrega de la constancia de mayoría que el Consejo Municipal de Ahome hizo a favor de Álvaro Ruelas Echave, candidato a Presidente Municipal postulado por el PRI y ordenar al Consejo Municipal de Ahome, la realización de una nueva asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en la cual se tomara en cuenta las candidaturas independientes.

**VIII. Recurso de reconsideración.** El diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis, Mario Guadalupe Zazueta Félix, por su propio derecho y en su carácter de candidato por el Partido Sinaloense a regidor por el principio de representación proporcional para el Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, así como dicho partido político local, interpusieron ante la Sala Regional Guadalajara sendos recursos de reconsideración, a fin de controvertir la sentencia mencionada en el punto que antecede.

**IX. Turno a Ponencia.** Una vez recibidas las constancias atinentes en esta Sala Superior, mediante proveídos de veintitrés de noviembre del año en curso, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó la integración de los expedientes **SUP-REC-833/2016** y **SUP-REC-834/2016** y ordenó turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

**X.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes y al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de reconsideración admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción.

#### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de reconsideración promovidos para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral, al resolver de manera acumulada, sendos juicios de revisión constitucional electoral y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, precisados en el preámbulo de esta sentencia.

**SEGUNDO. *Acumulación.*** Del análisis de los escritos recursales presentados por Mario Guadalupe Zazueta Félix y el Partido Sinaloense, se advierte lo siguiente:

Que en los respectivos escritos recursales pretenden controvertir la sentencia dictada el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en el juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-149/2016 y acumulados, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Esto es, los recurrentes impugnan la misma sentencia y señalan a la misma autoridad responsable.

Por tanto, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente entre sí, de manera expedita y completa, los expedientes al rubro

identificados, de conformidad con lo previsto 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 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, procede acumular el recursos de reconsideración SUP-REC-834/2016 al diverso SUP-REC-833/2016, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y que, en consecuencia, se registró en primer lugar en el Libro de Gobierno de este órgano colegiado.

Por lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente del recurso acumulado.

**TERCERO. *Requisitos de las demandas y presupuestos procesales.*** En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

**a) Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito; en ellos se hacen constar el nombre de los recurrentes, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para ello, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basan su impugnación, los agravios que causan el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados, se ofrecen pruebas y se hace constar las firmas autógrafas de los recurrentes.

**b) Oportunidad.** Los recursos de reconsideración se interpusieron oportunamente, ya que de las constancias que obran en autos es posible advertir, que la sentencia impugnada se emitió el dieciséis de

noviembre de dos mil dieciséis; mientras que los escritos recursales signados por Mario Guadalupe Zazueta Félix y Milton Ayala Vega, en representación del Partido Sinaloense, se presentaron el diecinueve siguiente, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Guadalajara, por lo que resulta evidente que se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación y personería.** Los presentes medios de impugnación son interpuestos por parte legítima, acorde con lo dispuesto en el artículo 65, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que Mario Guadalupe Zazueta Félix presenta su escrito recursal por su propio derecho y en su carácter de candidato por el Partido Sinaloense a regidor por el principio de representación proporcional para el Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el ciudadano recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso de reconsideración, toda vez que conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 3/2014 de esta Sala Superior, de rubro: *LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN*<sup>1</sup>, los candidatos a cargos de elección popular tienen legitimación para promover el recurso de reconsideración para controvertir la sentencia de la Sala Regional, cuando les genere una posible afectación a sus derechos político-electorales, tal como sucede en el caso, pues fue excluido como regidor, al realizarse la nueva asignación de regidurías de representación proporcional, en la cual participaron las candidaturas independientes, con motivo de las sentencias emitidas previamente.

---

<sup>1</sup> *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 22-23.

Por otra parte, el recurso de reconsideración SUP-REC-834/2016 fue promovidos por parte legítima, conforme a lo previsto en el artículo 65, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el recurrente es un partido político local.

Por lo que hace a la personería, este requisito se tiene satisfecho pues Milton Ayala, quien suscribe la demanda en nombre del Partido Sinaloense, ostentándose como representante de dicho instituto político, respectivamente, ante el Consejo Municipal de Ahome, Sinaloa, tienen reconocida su personería por dicho Consejo, además de que fueron quienes promovieron los medios de impugnación en los que se dictó la sentencia impugnada.

**d) Interés jurídico.** Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los presentes recursos de reconsideración, porque aducen que les irroga perjuicio la sentencia impugnada, al declarar inconstitucional la prohibición establecida a nivel local para que las y los candidatos independientes no participen en la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que generó retirar una regiduría a dicho partido.

**e) Definitividad.** Se cumple con el requisito de procedencia previsto en el artículo 63, apartado 1, inciso a), de la referida ley, toda vez que se agotó en tiempo y forma la instancia de impugnación correspondiente, ante la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral.

**f) Presupuesto específico de procedibilidad.** En la especie, se acredita este requisito, atento a las siguientes consideraciones.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo

dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución federal.

En el caso, se tiene que el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa decretó la inaplicación de las porciones normativas de los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, que prohíben la participación de las candidatas y candidatos independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional; determinación que es controvertida en los recursos de reconsideración 833 y 834 de este año, razón por la cual se justifica la procedencia de dichos medios de impugnación.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior estima que se encuentra satisfecho el requisito de procedencia previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**g) Expresión de agravios en los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.** Finalmente, en los recursos de reconsideración en que se actúa, se actualiza el requisito previsto en el artículo 63, párrafo 1, inciso c), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que el recurrente exprese agravios por los cuales se aduzca que la sentencia pueda modificar el resultado de la elección de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Ahome, Sinaloa.

Lo anterior se considera así, toda vez que se invocan las normas o preceptos jurídicos que se estiman infringidos, la parte de la sentencia que se impugna donde conste la presunta violación y los argumentos en contraposición a la resolución consistentes, principalmente, en que de manera indebida la Sala Regional responsable, dejó de tomar en

cuenta los agravios planteados dirigidos a que se revoque la sentencia primigenia impugnada y, en consecuencia, se confirme la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, realizado por el Consejo Municipal.

En la especie, la Sala Regional responsable modificó el cómputo municipal; confirmó la validez de la elección, y la entrega de la constancia de mayoría que el Consejo Municipal de Ahome hizo a favor de Álvaro Ruelas Echave, candidato a Presidente Municipal postulado por el Partido Revolucionario Institucional; y, ordenó al Consejo Municipal del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, que realice nuevamente la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

De acogerse la pretensión de los recurrentes y esta Sala Superior estimara fundados sus agravios, ello traería como consecuencia el pronunciamiento de una sentencia en términos del artículo 63, párrafo 1, inciso c), fracción III, consistente en otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto, como lo pretenden los recurrentes.

Por lo anterior, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, al estar colmados los requisitos correspondientes, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

#### **CUARTO. ESTUDIO DE FONDO.**

**4.1. Pretensión y causa de pedir.** La pretensión de Mario Guadalupe Zazueta Félix y el Partido Sinaloense consiste en que esta Sala Superior revoque la declaración de inconstitucionalidad y su inaplicación al caso concreto, de la prohibición legal establecida a las

candidaturas independientes para participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Su causa de pedir la hace consistir en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 ya estableció la constitucionalidad de dicha prohibición, que se sustenta en la libertad configurativa del legislador local para determinar los términos en que las y los candidatos participan en las elecciones municipales.

Al respecto, consideran que la Sala Regional Guadalajara omitió estudiar exhaustivamente los agravios expresados en los medios impugnativos promovidos ante ella, con lo cual vulneró los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia.

**4.2. Consideraciones de esta Sala Superior.** Los actores consideran que la Sala Regional Guadalajara omitió estudiar los siguientes agravios hechos valer ante la instancia local:

1. El criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 resulta aplicable al caso concreto.
2. La prohibición para la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional fue establecida por el legislador local, en ejercicio de su libertad configurativa, prohibición que atiende al sistema jurídico mexicano.
3. Violación al principio de igualdad, porque a las y los candidatos postulados por un partido político sí se les exige un registro previo, en tanto que a las y los independientes se les exime de tal requisito.

Contrariamente a lo considerado por el acto, la Sala Regional responsable sí dio respuesta a los agravios planteados por el actor, como se demuestra a continuación.

Respecto a la aplicabilidad del criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 45/2015, estimó que el agravio resultaba inoperante, porque toda vez que en tal caso, lo resuelto por la Corte se relacionaba con la falta de regulación del acceso de las candidaturas independientes a los cargos de representación proporcional; en tanto que la legislación de Sinaloa sí regulaba tal situación, en el sentido de no otórgales tal derecho, por lo que al tratarse de cuestiones diferentes, tomar en cuenta ese criterio no beneficia a los actores.

Respecto a las alegaciones resumidas en el punto 2, la Sala Regional Guadalajara consideró que, la libertad de configuración con la cual cuenta el legislador local, no justifica restringir el acceso a las candidaturas independientes a las regidurías de representación proporcional, pues constituye un trato desigual que además no se encuentra justificado constitucionalmente.

Asimismo, estimó que garantizar el acceso de las candidaturas independientes a la asignación de regidurías de representación proporcional, es congruente con el principio de representación proporcional reconocido constitucionalmente, que tiene como finalidad que el voto ciudadano se traduzca en presencia proporcional de la opción política en los órganos de gobierno, según el respaldo popular que hayan obtenido en la contienda.

Respecto a las manifestaciones precisadas en el punto 3, la Sala Regional responsable estimó que no era jurídicamente viable exigir a las candidaturas independientes, el registro de candidaturas de representación proporcional, dado que el régimen jurídico local no establecía tal posibilidad.

Asimismo, estimo que el derecho de las candidaturas independientes para participar en la elección de representación proporcional era una mera expectativa, que se concretaba hasta que se llevara a cabo la elección y que las candidaturas independientes reunieran los requisitos necesarios para participar en la asignación de representación proporcional.

Lo anterior pone en evidencia que, contrariamente a lo referido por los actores, la autoridad responsable sí analizó sus agravios.

Además, esta Sala Superior considera que la conclusión de la Sala Regional Guadalajara es correcta, atento a las siguientes consideraciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 únicamente analizó si existía obligación constitucional para que el legislador permitiera a las y los candidatos independientes participar en la asignación de representación proporcional, pero no analizó la prohibición establecida expresamente en la legislación electoral de Tamaulipas.

Asimismo, si bien el legislador local tiene libertad configurativa para regular la participación de las candidaturas independientes en las elecciones municipales, tal libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema facultad, por lo que debe respetar el derecho constitucional de las y los candidatos independientes para participar en la asignación de representación proporcional.

Sobre el análisis realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015, en primer lugar, se torna necesario hacer algunas precisiones en cuanto a las características del control realizado por el Máximo Tribunal del país y

esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La principal característica del control realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad consiste en contrastar, en abstracto, una determinada norma legal en contraste del texto fundamental. El elemento definidor de este tipo de control radica en la ausencia de un acto concreto de autoridad alguna, pues se hace a partir de la emisión de la norma en el Diario Oficial de la Federación o periódico oficial, según corresponda.

En ese sentido, este tipo de control recae en los alcances normativos de una determinada norma legal tildada de inconstitucional sin un acto de aplicación en concreto. Esa circunstancia significa que el contraste de constitucionalidad, únicamente se realiza a partir del texto legal y en relación con los artículos constitucionales presuntamente violados hechos valer por quien promueve la acción de inconstitucionalidad. Así, la determinación de la Suprema Corte se circunscribe a los preceptos de la Constitución Federal señalados como trastocados, de acuerdo al artículo 71, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las sentencias del Máximo Tribunal del país en acción de inconstitucionalidad sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

De esta manera, el control abstracto no se ocupa, por tanto, de todas las repercusiones de un ámbito normativo a partir de un acto concreto, sino que se circunscribe al contraste de la norma legal en abstracto y los preceptos constitucionales presuntamente afectados y señalados por el accionante.

En contraste a lo anterior, el control concreto realizado por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo al artículo 99 de la Constitución Federal, al desplegarse dicha facultad implica el análisis de la constitucionalidad de las normas aplicadas al caso, esto es, la constitucionalidad de los efectos de la norma en concreto.

Este órgano jurisdiccional federal tiene conferido un control por disposición constitucional específica,<sup>2</sup> en razón del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, régimen dentro del cual es un **órgano del orden constitucional o total**, de conformidad con el artículo 99, en relación con los artículos 41 y 133, de la Constitución Federal, ya que tiene asignadas funciones de control concreto de la regularidad constitucional de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos; en suma, está llamado a la protección jurisdiccional del orden constitucional y a garantizar la supremacía constitucional en materia político-electoral.

En ese sentido, esta Sala Superior es un órgano de carácter constitucional y órgano límite que ocupa una **posición específica** en el orden jurídico nacional, toda vez que, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que conoce en forma exclusiva y excluyente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene encomendado el control concreto de la regularidad constitucional de actos y resoluciones electorales.

Al respecto, esta Sala Superior, dado que conoce el derecho aplicable, debe realizar el control concreto desde la óptica de ciertos principios/valores constitucionales, tales como el **pluralismo**, que

---

<sup>2</sup> Véase Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, párr. 36.

constituye una de las finalidades esenciales del principio de representación proporcional, el **voto de la ciudadanía** y sus **efectos múltiples**, así como la **representatividad** de los órganos de gobierno municipal, en el marco de una democracia representativa y deliberativa, en los términos de los artículos 2º, párrafo segundo, 3º, fracción II, 40 y 116 de la Constitucional federal.

Atento a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al distinguir los diferentes tipos de control de la regularidad constitucional de los actos y resoluciones, ha considerado que en lo que atañe al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ésta asume un control difuso en forma directa e incidental (es decir, sin implicar la apertura de un expediente por cuerda separada sino como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente) y un carácter concreto.

Cabe señalar que esta facultad, encuentra límites claros establecidos tanto en la legislación como en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, en el artículo 10, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece como causal de improcedencia que cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal determina que, para la declaración de invalidez de normas legales por inconstitucionales, se debe reunir una votación de ocho votos de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto,

el Máximo Tribunal del país ha establecido que su jurisprudencia es obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación si se aprueba por ocho votos o más.

Por tanto, el ejercicio de control constitucional consistente en la inaplicación de una determinada norma legal impugnada involucra el análisis de todas aquellas normas que fueron aplicadas, así como su repercusión al caso concreto, situación que no acontece en el control abstracto.

De esta manera, en un determinado acto concreto, pueden encontrarse circunstancias o situaciones que no implicaron un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea porque no fue alegado por quien presenta la acción de inconstitucionalidad o porque no fue materia del pronunciamiento en control abstracto.

Esto último implica una importancia notable, porque, precisamente este control de constitucionalidad dual, busca complementarse entre sí, sin menoscabo de que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta vinculante para este Tribunal Electoral en los supuestos indicados.

De esta manera, ante la ausencia de un pronunciamiento específico sobre el canon normativo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abre la posibilidad de un pronunciamiento por parte de las Salas del Tribunal Electoral.

En la especie no resulta aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 relativa al marco normativo electoral del Estado de Tamaulipas, en relación con la constitucionalidad de aquellas normas que omiten establecer la asignación de regidurías por el sistema de representación proporcional a candidaturas

independientes, toda vez que no existe un pronunciamiento en específico por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, como se resolvió previamente por parte de esta Sala Superior en los recursos de reconsideración 729; 812 al 815, 831 y 849 del presente año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente se pronunció sobre la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 130, tercer párrafo, de la Constitución del Estado de Tamaulipas, no así respecto del diverso artículo 11 de la ley electoral local, esto a partir del principio de la libre configuración legislativa que cuentan las entidades federativas en la materia de candidaturas independientes.

A continuación, se reproducen las normas cuestionadas de inconstitucionalidad:

#### Constitución de Tamaulipas

Artículo 130.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente, síndicos y regidores electos por el principio de votación de Mayoría Relativa y con regidores electos por el principio de Representación Proporcional, en los términos de la Constitución Federal, la ley general aplicable y la ley estatal de la materia.

Los integrantes de los Ayuntamientos serán electos en su totalidad cada tres años.

**Tendrán derecho a la asignación de regidores de Representación Proporcional, los partidos políticos que en la elección de Ayuntamientos no hayan obtenido la Mayoría Relativa, siempre que la votación recibida a su favor sea igual o mayor al 1.5% del total de la votación municipal emitida para el Ayuntamiento correspondiente, conforme a las reglas establecidas en la ley.<sup>3</sup>**

#### Ley Electoral de Tamaulipas

Artículo 11.- Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos, tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

I. Gobernador del Estado de Tamaulipas;

---

<sup>3</sup> Énfasis añadido

II. Diputados al Congreso del Estado de Tamaulipas por el principio de mayoría relativa. Para ello deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente, en los términos de la presente Ley; y

III. Presidente municipal, síndico y regidor. Para ello deberán registrarse como una planilla completa y no de manera individual, en los términos de la presente Ley.

**No procederá el registro de candidatos independientes por el principio de representación proporcional.<sup>4</sup>**

Como puede apreciarse, mientras que la norma constitucional de dicha entidad federativa es omisa en establecer o prohibir la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional; la norma legal, es decir, el artículo 11 establece una prohibición.

Ahora bien, en el presente asunto, las normas inaplicadas relativas a la legislación electoral de Sinaloa, guardan similitud en cuanto a la prohibición establecida en el artículo 11 de la legislación electoral de Tamaulipas, es decir, se tratan de normas prohibitivas.

De esta manera, si en la acción de inconstitucionalidad 45/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo se pronunció sobre el artículo 130 de la Constitución de Tamaulipas (norma que es omisiva respecto a incluir a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías) y no así respecto al artículo 11 de la Ley Electoral de Tamaulipas (la cual establece una prohibición de manera similar a los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa), resulta en consecuencia que propiamente dicho no hay un pronunciamiento sobre la prohibición.

Adicionalmente, debe señalarse que el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad

---

<sup>4</sup> Énfasis añadido

45/2015, no hace énfasis en el artículo 116, fracción IV, inciso p) de la Constitución Federal por no ser materia de planteamiento central, como sí lo es en el presente caso concreto. Dicho precepto constitucional establece la obligación constitucional de establecer bases legales para que *los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a **todos los cargos de elección popular***, lo cual implica a las regidurías por el principio de representación proporcional.

De esta manera, una interpretación constitucional debe hacerse cargo de la intención de este postulado constitucional relativo a las candidaturas independientes, esto en atención a que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte, sus pronunciamientos sólo recaen respecto de artículos constitucionales señalados específicamente como trastocados por una determinada ley.<sup>5</sup>

Finalmente, debe tenerse claro que la interpretación dada en este precedente se circunscribe a los cargos de regidurías de ayuntamiento bajo el principio de representación proporcional.

De ahí que no resulta aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al caso concreto.

Ahora bien, como ya se dijo la libertad de libre configuración del legislador local encuentra su límite constitucional en el derecho a las candidaturas independientes para participar en la asignación de

---

<sup>5</sup> Tesis P.IJ. 97/2009 de rubro: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).*

regidurías por el principio de representación proporcional, pues el derecho humano a ser votado y el reconocimiento de las candidaturas independientes en la Constitución garantiza a las y los candidatos que compiten por esa vía, en derecho a participar en la asignación a regidurías por el principio de representación proporcional, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

La interpretación de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, Base I, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conduce a sostener que las y los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación de las regidurías de representación proporcional, toda vez que participan en circunstancias similares que las candidaturas postuladas que los partidos políticos y porque no existe una razón constitucionalmente relevante para restringir el derecho a participar en la asignación de representación proporcional

En este sentido, contrariamente a lo considerado por los actores, el hecho de no haberse registrado como planilla de candidaturas independientes por el principio de representación proporcional no constituye un obstáculo sustancial que impida su participación en la asignación o que impida impugnar la inconstitucionalidad de la prohibición para participar en la asignación correspondiente al momento de que la misma se realice.

Esta Sala Superior estima pertinente, en primer término, describir el sistema de asignación de representación proporcional establecida en la legislación electoral de Sinaloa.

De acuerdo a artículo 110, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, los ayuntamientos de la entidad, se integran por

una presidencia municipal y el número de sindicaturas y regidurías determinadas por la ley. Por su parte el artículo 112 determina el número de regidurías por cada principio electivo.

El artículo 14, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa dispone que, la elección de regidurías por el principio de representación proporcional, se hará mediante listas municipales votadas en sus respectivas demarcaciones.

El artículo 25, primer párrafo, de la ley local, establece que tienen derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, los partidos políticos que obtengan votación minoritaria (esto es, que no ocupen el primer lugar) y alcancen cuando menos el 3% de la votación municipal emitida

Por su parte, el numeral 146, fracción XXIV, de la Ley citada dispone que es facultad del Consejo General del Instituto Electoral local registrar supletoriamente las listas de candidaturas de regidurías por el principio de representación proporcional; en tanto que el artículo 163, fracción IV, establece como atribución de los consejos municipales la recepción, entre otras, de solicitudes de registro de las listas de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional y remitirlas oportunamente para su resolución al Consejo General;

El artículo 188, fracción V, del citado ordenamiento, establece el plazo para y organismos competentes para la presentación de las solicitudes de registro de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional.

El último párrafo del artículo 75 de la Ley Electoral local **prohíbe** el registro de candidaturas independientes por el principio de representación proporcional.

Por su parte, el artículo 137 de la Ley citada prevé que, para determinar la votación requerida para la asignación de Diputaciones y Regidurías por el principio de representación proporcional no serán contabilizados los votos recibidos a favor de Candidatos Independientes.

Ahora bien, conforme al criterio sustentado reiteradamente por esta Sala Superior<sup>6</sup>, las candidaturas conformadas para participar en la elección de integrantes de los ayuntamientos postuladas por partidos políticos, así como las integradas por candidatos independientes, participan en la elección en igualdad de condiciones al exigírseles el cumplimiento de los mismos requisitos y obligaciones. Por tanto, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, las candidaturas independientes pueden participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

En efecto, este tribunal ha sostenido que, en todo momento, las candidaturas independientes y las registradas por los partidos políticos, reciben el mismo trato y gozan de los mismos derechos, de tal suerte que no queda justificado el que reciban un trato diferenciado al momento de realizar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

---

<sup>6</sup> Contenido en las jurisprudencias 4/2016: *CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL* y 5/2016: *LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD*, publicadas en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 31-32 y pp. 16-17, respectivamente.

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

En este sentido, concluir que las y los candidatos independientes no pueden acceder a la asignación de regidurías de representación proporcional, vulneraría el carácter igualitario del voto previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución, así como en los artículos 23, numeral 1, inciso b) de la Convención y 25 del Pacto.

Al respecto, cabe precisar que, si bien la legislación establece el registro de una planilla de candidaturas para las regidurías de representación proporcional, es una diferencia que obedece a que el derecho de las y los candidatos independientes a participar en la asignación de representación proporcional se cristaliza una vez que no obtuvieron el primer lugar en la elección de mayoría relativa.

Además, el artículo 25 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa no establece como requisito para participar en la asignación correspondiente haber registrado una planilla.

Por tanto, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las legislaturas estatales tienen libertad para definir, dentro de los márgenes que establece la propia Constitución, la reglamentación del principio de representación proporcional, esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema.

Lo anterior, porque la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, así como por el principio de igualdad y no discriminación, el cual aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho puede ser susceptible de constituir una violación al citado derecho.<sup>7</sup>

Así, el derecho a ser votado y al acceso de cargos de elección popular está reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, y a partir de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, se incluyó expresamente en dicho precepto normativo la posibilidad de las personas de ser votadas en su calidad de candidatos independientes, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos.

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

Esto revela la aceptación desde el texto constitucional de esta nueva forma de participación ciudadana, y si bien la reglamentación de la misma es facultad de las legislaturas estatales, esta libertad no puede llegar al grado de crear diferencias materiales, de modo que el régimen

---

<sup>7</sup> Sobre el particular, resulta aplicable la *ratio decidendi* del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 45/2015 de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Primera Sala, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 533.

que les sea aplicable durante la asignación de cargos de representación proporcional sea irrazonablemente distinto.

Lo anterior, conforme al criterio también sustentado por la propia Corte, en el sentido de que si bien la reglamentación del modelo de representación proporcional en materia electoral es facultad de las Legislaturas Estatales, conforme al artículo 115, fracción VIII de la Constitución Federal, esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad<sup>8</sup>.

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

- Se estaría vulnerando su derecho a ser votadas;
- Se estaría afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y
- Finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que terminaría por hacerse nugatorio.

Por tanto, resultaría un contrasentido limitar las posibilidades de las y los candidatos independientes de acceder a cargos de representación

---

<sup>8</sup> Resulta orientadora la tesis P./J. 67/2011 (9a.) REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, noviembre de 1998, noviembre de 1998, p.191.

proporcional, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público, lo que equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la restricción a las candidaturas independientes a la asignación de regidurías de representación proporcional, no supera el juicio de razonabilidad, necesario para justificar el trato diferenciado a un grupo de destinatarios que se encuentran en situaciones jurídicas iguales, pues no obedece a una finalidad legítima, que corresponda a un objeto constitucionalmente admisible.

Si bien la base I del artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, esto no justifica reservar a las candidaturas que postule el derecho a participar en la asignación proporcional.

En efecto, los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia constitucional deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

Por tanto, resultaría un contrasentido limitar las posibilidades de las y los candidatos independientes de acceder a cargos de representación proporcional, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público. Esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

Asimismo, la restricción en estudio vulnera el carácter igualitario del voto previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal, así como en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, toda vez que la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías de representación proporcional implica que el voto de los ciudadanos emitidos a favor de los candidatos de partidos tenga más valor que el de aquellos que voten por un candidato independiente, pues mientras los primeros podrán ver reflejada su voluntad en la integración de los órganos de gobierno aun cuando las planillas de candidatos de partidos por las que voten pierdan las elecciones en las que compiten, los segundos solamente estarán representados en el órgano en cuestión si la planilla de candidatos independientes resulta ganadora.

Sobre todo, tomando en cuenta que no existe un voto diferenciado para la elección de mayoría relativa y representación proporcional, sino que el voto único emitido por el electorado produce efectos en la misma elección.

En consecuencia, al concluir que la restricción normativa analizada, consistente en que las planillas de candidatos independientes no pueden acceder a regidurías de representación proporcional, carece de una finalidad legítima constitucionalmente relevante, la misma resulta inconstitucional

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

independientes, el acceso a una regiduría de representación proporcional.

Lo anterior, acorde con principios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que la representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos, permitiendo así la composición con candidatos minoritarios, en atención a los fines y objetivos perseguidos<sup>9</sup>.

Esta necesidad de igualdad jurídica entre las candidaturas también es un estándar internacional, el cual como se indicó en los precedentes sentados en el juicio ciudadano SUP-JDC-1004/2015 y el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2015, resulta un referente ineludible.

Al respecto, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) emitió el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, el cual contiene un conjunto de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la igualdad de oportunidades entre los partidos y las candidaturas independientes, la cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea el electorado y no el marco normativo e institucional quien decida quien los representa.

Cabe precisar que el hecho de que las y los candidatos independientes no hubieran solicitado el registro de la planilla para participar en la asignación de representación proporcional, no se traduce en una situación que impida jurídicamente su participación en la asignación, ni

---

<sup>9</sup> Tesis P./J. 70/98: MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, noviembre de 1998, p.191.

que la falta de impugnación genera que tal situación se hubiera consentido.

En efecto, con independencia de que el sistema normativo contemple que la asignación debe realizarse con las listas específicas que se hubiesen registrado ante la autoridad electoral con antelación a la jornada electoral, no resultaba exigible a las candidaturas ciudadanas la satisfacción de tal requisito, al no existir una reglamentación específica de la forma en la que pudieron haber participado para la asignación respectiva.

En este sentido, las y los integrantes de la planilla de candidaturas independientes que participaron en la elección por el principio de mayoría relativa, únicamente tienen la expectativa y posibilidad de acceder a una regiduría por el principio de representación proporcional pues su primera pretensión es obtener el primer lugar en la elección y, por tanto, la mayoría relativa.

Es hasta el momento en el que concluya el cómputo municipal, en el cual tengan certeza respecto de agotar dicha posibilidad, al conocer si la planilla no resultó electa por el principio de mayoría relativa, y si alcanzaron la votación requerida para acceder a la representación proporcional, momento en el cual, la lista correspondiente debe integrarse con personas que hayan formado parte de la planilla de mayoría relativa, tal y como consideró la Sala Regional.

En ese sentido, si una planilla de candidatos es postulada por el principio de mayoría relativa, no obtiene el primer lugar en la elección, pero consigue la votación fijada como límite mínimo para acceder a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, es conforme a Derecho y congruente con lo expuesto, que esos candidatos independientes deben participar en el procedimiento para que se asignen las regidurías por ese principio.

Por tanto, una vez que se ha eliminado la barrera legal que prohíbe a las candidaturas independientes participar en la asignación de representación proporcional, las normas legales que se refieren a la asignación de representación proporcional y hablan únicamente de los partidos políticos, deben ser interpretadas en el sentido de que también comprenden a las candidaturas independientes.

Así, la referida jurisprudencia 4/2016 ya citada es aplicable al presente caso con independencia de que los sistemas de registro de candidaturas a regidurías de representación proporcional son distintos en la legislación que motivó la emisión de la jurisprudencia (Nuevo León) y la aplicable al caso que nos ocupa (Sinaloa).

En efecto, de los artículos 146 y 273 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se advierte que, en esa entidad, las planillas que se registren para participar en las elecciones de mayoría relativa y no resulten ganadoras, pueden participar en la asignación de regidurías de representación proporcional. Por el contrario, de los artículos 146, fracción XXIV; 163, fracción IV, y 188, fracción V, de la Ley Electoral local, se desprende que la postulación de candidaturas a regidurías de representación proporcional se lleva a cabo mediante el registro de una lista específica para tal efecto.

No obstante, se estima que esa diferencia no es obstáculo para la aplicabilidad de la referida jurisprudencia, pues independientemente del mecanismo de registro de candidaturas a regidurías de representación proporcional, las planillas de candidaturas independientes, al ser votadas, representan, al igual que la de los partidos políticos, a un grupo de ciudadanos específico dentro de un municipio determinado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase sentencia dictada por esta Sala Superior en los recursos de reconsideración SUP-REC-564/2015 y acumulados.

En ese sentido, si la finalidad del principio de representación proporcional es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos<sup>11</sup>, y que todas las opciones políticas estén representadas según su fuerza y el respaldo popular que tengan, debe respetarse el derecho de la ciudadanía a dicha representación, sea que opte por una candidatura postulada por un partido político o por una independiente.

Además, como se precisa en esta ejecutoria, el registro de una planilla de candidaturas independientes para contender a integrar un ayuntamiento por el principio de mayoría relativa es suficiente para, en su caso, considerarla con derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.

Debe tenerse presente que si bien las y los candidatos independientes que participaron en la elección por el principio de mayoría relativa también tuvieron la oportunidad de solicitar su registro como candidatos de representación proporcional y, en su caso, impugnar la negativa correspondiente desde el plazo de registro correspondiente; este órgano de control de la constitucionalidad advierte que se encuentran en juego dos principios esenciales del principio democrático, por una parte, el de definitividad conforme al cual se otorga seguridad y certeza jurídicas a cada una de las etapas del proceso comicial, frente a la voluntad ciudadana expresada en las urnas que asegura una auténtica representación del mandato popular.

En esa vertiente, debe estimarse que, si la voluntad ciudadana ha sido en el sentido de favorecer las formas organizativas como las candidaturas independientes, entonces, esta debe prevalecer frente a un aspecto instrumental como la definitividad, puesto que esto asegura

---

<sup>11</sup> Véase Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Instituto de la Democracia, Ecuador, 2012, p. 13.

y optimiza el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, asegurados por el orden constitucional y convencional.

Ciertamente, el análisis realizado en esta instancia se justifica con el fin de proteger el derecho de votar de la ciudadanía que emitió su sufragio a favor de dichos candidatos, pues una vez que se ha celebrado la elección, el derecho de ser votados de las y los candidatos y el de votar de la ciudadanía que lo hizo a favor de ellos se fusiona indisolublemente.

En efecto, de acuerdo al sistema de democracia representativa adoptado en México de acuerdo a lo establecido en los artículos 39, 40 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional se ejerce mediante representantes democráticamente electos, a través de los cuales ejerce dicho poder soberano del cual originariamente es titular.

En este sentido, el artículo 35 Constitucional reconoce como derechos humanos en materia política el de votar en las elecciones populares (fracción I) y el de ser votado para cargos de elección popular (fracción II).

Por tanto, una vez celebrada la elección los derechos de votar y ser votados se fusionan de forma indisoluble, razón por la cual cuando se impugnen actos o resoluciones que involucren ambos derechos, deben tomarse en cuenta ambos aspectos a fin de garantizar una tutela judicial efectiva plena.

Por lo anterior es que, con el fin de garantizar la protección del derecho de votar de la ciudadanía que ejerció ese derecho a favor de las candidaturas independientes, procede analizar la controversia planteada en el presente caso.

Con base en todo lo expresado, se concluye que las y los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional.

Como se advierte, este órgano jurisdiccional ha transitado en el criterio de dar efectividad material al mandato constitucional y el reconocimiento de derechos humanos concernientes a los principios de igualdad y no discriminación, respecto al acceso a cargos públicos.

De ese modo las candidaturas independientes pueden participar en la asignación de regidurías por representación proporcional, en un plano de igualdad en que lo hacen las y los candidatos propuestos por partidos políticos, siendo aplicable lo anterior, siempre y cuando la legislación respectiva prevea la participación de las candidaturas independientes a través de planillas de mayoría relativa, y de esa manera hubieren sido votadas, como ocurre en la legislación electoral de Sinaloa.

Lo anterior es así, pues al no existir regulación alguna en la legislación local para que las candidaturas independientes presenten una planilla por el principio de representación proporcional, entonces resulta válido que una vez que obtienen el porcentaje de votos necesario para participar en la asignación, se tome en consideración la planilla que contendió por el principio de mayoría relativa.

En esa tesitura se estima correcta la conclusión a que llegó la Sala Regional, al inaplicar, al caso concreto, las porciones normativas correspondientes de los artículos 361, fracción III y 374 del Código, que acorde con los criterios emitidos por esta Sala Superior, vulneran el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, y que colocan en una situación de desventaja a los candidatos independientes y hace nugatoria la representatividad

política de este tipo de participación ciudadana, razón por la cual, contrariamente a lo referido por el partido actor, la resolución impugnada sí se encuentra debidamente fundada y motivada.

Este criterio constituye jurisprudencia obligatoria y solo podrá interrumpirse, cuando los integrantes de la Sala Superior así lo determinen por cuando menos cinco votos, según lo dispone el artículo 234 de la Ley Orgánica.

Consideración que además es acorde con el criterio de la Sala Superior, de que la limitación del derecho de las candidaturas independientes para acceder a las regidurías por el principio de representación proporcional carece de asidero constitucional, y que no se contradice con los emitidos por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad referidas, pues éstas fueron resueltas con anterioridad.

Además, por lo que concierne al Estado de Sinaloa, es un hecho notorio para esta Sala, que los artículos analizados no fueron impugnados en cuanto a su constitucionalidad, y por tanto no existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

Po tanto, los agravios expresados por los actores son infundados y en consecuencia, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por todo lo anteriormente expuesto y lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-834/2016 al diverso SUP-REC-833/2016, en los términos precisados en el considerando segundo de esta ejecutoria. Por tanto, glósese copia certificada de sus puntos resolutivos a los autos del expediente

acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**TERCERO. Comuníquese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de la inaplicación de las porciones normativas correspondientes de los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda, devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ

**Acuerdo impugnado.** La sentencia SG-JRC-149/2016 y sus acumulados, emitida por la referida Sala Regional con sede en Guadalajara, mediante la cual inaplica los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, por ser inconstitucionales, al restringir la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

DECISIÓN DE LA  
MAYORÍA DE 5  
MAGISTRADOS

Se **confirma** el acuerdo impugnado, en lo que interesa, por lo siguiente:

**Tema: Diferencia entre el control constitucional concreto (SCJNA) y el abstracto (TEPJF)**

- En el control constitucional abstracto pueden presentarse circunstancias o actos que no implicaron un pronunciamiento, en el control abstracto, por parte de la SCJN. Ante esta ausencia se abre la posibilidad de un nuevo análisis, por medio del control concreto, por parte del TEPJF.

**Tema: Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumulados.**

- Para la mayoría, en el precedente de la Suprema Corte fue objeto de análisis la *omisión* de que se contemplara a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que supone que no existió pronunciamiento alguno sobre la validez de una *prohibición* expresa respecto a la participación de las candidaturas ciudadanas por dichos cargos.

VOTO  
CONCURRENTE  
QUE EMITE EL  
MAGISTRADO  
REYES  
RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN

**Consideraciones del voto concurrente.**

- En el control de constitucionalidad de las leyes electorales que realiza el Tribunal Electoral –que es de carácter concreto– se pueden presentar variables que no fueron consideradas cuando se realizó, en acción de inconstitucionalidad, el control de constitucionalidad en abstracto.
- Por lo tanto, este Tribunal Electoral puede realizar un control de carácter concreto a partir de variables distintas al examen abstracto que realizó la Suprema Corte.
- En la acción de inconstitucionalidad 45/2015 se analiza la validez constitucional de la exclusión de las candidaturas ciudadanas de la repartición de regidurías de representación proporcional, en exclusiva, a partir del planteamiento de una supuesta violación **al derecho a ser votado (voto pasivo)** en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación.
- Una variable que constituye una diferencia específica entre los asuntos que ahora resolvemos y la mencionada Acción de inconstitucionalidad 45/2015, es **el derecho de la ciudadanía a ser representada y a los efectos múltiples del voto de la ciudadanía.**
- Con base en ello, otorgar representación proporcional a las candidaturas independientes garantiza esos derechos.

**SUP-REC-833/2016 Y  
ACUMULADO**

**VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE  
RECONSIDERACIÓN SUP-REC-833/2016 Y ACUMULADO**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto concurrente en relación con el recurso de reconsideración SUP-REC-833/2016 y acumulados. Si bien coincido con el sentido de la sentencia en cuanto a la confirmación de la resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco, al resolver diversos juicios ciudadanos, en los que, entre otros aspectos, se confirmó la inaplicación de los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo, y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, por ser inconstitucionales, al restringir la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, no comparto todas las consideraciones de la ejecutoria.

**I. Introducción**

La principal cuestión jurídica por resolver en el asunto versa sobre si es constitucionalmente válido que se prohíba que las candidaturas independientes participen en la asignación de regidurías de representación proporcional en el estado de Sinaloa.

Al respecto, me parece pertinente destacar que, como magistrado de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral, participé en la resolución de varios asuntos que se dieron en el marco de los procesos electorales celebrados en Nuevo León en dos mil quince, en los cuales consideré que es inválido que se excluya a las planillas de candidaturas independientes, de la distribución de regidurías de representación proporcional, bajo una línea argumentativa similar a la que se sigue en las sentencias que nos ocupan.<sup>12</sup>

Sin embargo, tal y como lo consideré en distintos medios de impugnación resueltos por la Sala Superior en la sesión celebrada el dieciséis de diciembre de este año,<sup>13</sup> en el presente asunto se expone una situación normativa distinta a los casos que voté cuando integraba la Sala Monterrey.

Lo anterior, porque existe la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas,<sup>14</sup> en la que determinó por **unanimidad de diez votos**, la validez del artículo 130, tercer párrafo,<sup>15</sup> de la Constitución del Estado de Tamaulipas, en la cual no se contemplaba a las candidaturas ciudadanas en el procedimiento de asignación de regidurías de representación

---

<sup>12</sup> Las sentencias de los casos, de manera respectiva, son: a) SM-JDC-535/2015; b) SM-JRC-231/2015 y SM-JDC-561/2015 acumulados; c) SM-JRC-167/2015 y acumulado; d) SM-JDC-562/2015 y SM-JDC-563/2015 acumulados y e) SM-JRC-217/2015 y acumulados.

<sup>13</sup> En las sentencias relativas a los expedientes SUP-REC-812/2016, SUP-REC-813/2016, SUP-REC-814/2016, SUP-REC-815/2016, SUP-REC-831/2016 y SUP-REC-849/2016

<sup>14</sup> En sesión de 10 de septiembre de 2015.

<sup>15</sup> Art. 130.- [...]

Tendrán derecho a la asignación de regidores de Representación Proporcional, los partidos políticos que en la elección de Ayuntamientos no hayan obtenido la Mayoría Relativa, siempre que la votación recibida a su favor sea igual o mayor al 1.5% del total de la votación municipal emitida para el Ayuntamiento correspondiente, conforme a las reglas establecidas en la ley."

proporcional. Al respecto, se determinó que ***“queda al arbitrio del legislador local permitir a las candidaturas independientes acceder a cargos de elección popular a través del principio de representación proporcional”***.

Precisamente, en las consideraciones sustentadas por la mayoría se exponen diversos argumentos de por qué en la Acción de Inconstitucionalidad no se estableció un criterio que constituya un precedente directamente aplicable al caso y que vincule a esta Sala Superior.

En efecto, la argumentación aprobada inicia con la explicación del carácter diferenciado de los tipos de control encomendados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, entre otros aspectos, se razona lo siguiente:

- “[...] el ejercicio de control constitucional consistente en la inaplicación de una determinada norma legal impugnada involucra el análisis de todas aquellas normas que fueron aplicadas, así como su repercusión al caso concreto, situación que no acontece en el control abstracto”.
- “[...] en un determinado acto concreto, pueden encontrarse circunstancias o situaciones que no implicaron un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea porque no fue alegado por quien presenta la acción de inconstitucionalidad o porque no fue materia del pronunciamiento en control abstracto”.
- “De esta manera, ante la ausencia de un pronunciamiento específico sobre el canon normativo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abre la posibilidad de un pronunciamiento por parte de las [s]alas del Tribunal Electoral”.

Acorde con lo anterior, se sostiene que en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas, no existe un pronunciamiento en específico por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Uno de los principales elementos normativos que se toman en consideración para llegar a esa conclusión, es que en el precedente que se cita se analizó la posible existencia de obligación constitucional para que el legislador permitiera a las candidaturas independientes participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que implica —se sostiene— que no hubo pronunciamiento alguno sobre la validez de una *prohibición* respecto a la participación de las candidaturas independientes por dichos cargos.

De entrada, manifiesto que suscribo, en lo sustancial, las premisas de las que parten los razonamientos del asunto en cuestión, particularmente las consideraciones en el sentido de que ***“este órgano jurisdiccional federal tiene conferido un control por disposición constitucional específica... régimen dentro del cual es un órgano del orden constitucional o total, de conformidad con el artículo 99, en relación con los artículos 41 y 133, de la Constitución Federal, ya que tiene asignadas funciones de control concreto de la regularidad constitucional de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos...”***.

De igual forma, comparto lo razonado por la mayoría en el sentido de que, en el control de constitucionalidad de las leyes electorales

que realiza el Tribunal Electoral –que es de carácter concreto–, en un caso particular se pueden presentar variables que no fueron consideradas cuando se realizó, en acción de inconstitucionalidad, el control de constitucionalidad en abstracto.

Sin embargo, en mi concepto, la argumentación desarrollada en la sentencia, requeriría de un paso argumentativo necesario para mostrar que resulta válido confirmar la decisión de la Sala Regional Guadalajara de confirmar la inaplicación las porciones normativas de los artículos 25, párrafo primero; 75, último párrafo y 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, por ser inconstitucionales, al restringir la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

En efecto, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, en principio, obligatorio para el Tribunal Electoral porque, como se dijo, fue aprobado por unanimidad de diez votos,<sup>16</sup> a partir de lo dispuesto en los artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Véase la página 279 de la sentencia dictada en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas, en relación con el tema II del considerando décimo séptimo.

<sup>17</sup> De conformidad con la tesis de rubro: **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**. Décima Época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, página 12, número de registro 160544.

No obstante, es preciso considerar, más allá de que se trata de tipos de control diferentes, una variable que, desde mi perspectiva, constituye una diferencia específica entre los asuntos que ahora resolvemos y la mencionada Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas. Concretamente, me refiero al ***derecho de la ciudadanía a ser representada y a los efectos múltiples del voto de la ciudadanía.***

## **II. Razones que sustentan el presente voto**

Esa diferencia específica es el principal motivo por el cual me aparto de las consideraciones de la mayoría, pues me lleva a sostener que el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no condiciona de forma absoluta la posibilidad de que el Tribunal Electoral realice un control de constitucionalidad de carácter concreto, dada la materia de la impugnación.

Para la mayoría, en el precedente de la Suprema Corte, la *omisión* de que se contemplara a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional fue objeto de análisis, lo que supone que no existió pronunciamiento alguno sobre la validez de una *prohibición expresa* respecto a la participación de las candidaturas ciudadanas por dichos cargos.

Para mí, el objeto normativo que se analizó en el precedente (la omisión de regular un derecho), al menos en este caso, no da una pauta para concluir que no existe un pronunciamiento de la Suprema Corte sobre la regulación que ahora se estudia. Lo anterior porque en la argumentación de la Suprema Corte no hay,

prácticamente, una distinción entre la *omisión* de contemplar a las candidaturas independientes en el régimen de distribución de las regidurías bajo el sistema de representación proporcional y la *prohibición expresa* de que puedan contender por esos cargos.

De hecho, a partir de las reflexiones de la Suprema Corte se puede apreciar que calificó de constitucional la omisión del constituyente local de incluir a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Ello implica que tanto la *omisión* como la *prohibición expresa* tienen la misma consecuencia: las candidaturas independientes *no pueden válidamente participar de la asignación de regidores por el principio de representación*, lo cual es una implicación normativa de la determinación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte.

Muestra de lo anterior es que la línea argumentativa de la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas se hace a partir de las consideraciones sostenidas en la Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas, en la cual sí fue objeto de estudio una prohibición expresa de que las candidaturas ciudadanas participen por cargos vía representación proporcional. Así, empleando un argumento por mayoría de razón: si una prohibición expresa de regular es válida, también lo es, una prohibición implícita, como la existente en Sinaloa.

Lo anterior se robustece si se considera que, si una regulación X —como la de establecer la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional— está dentro de la libertad configurativa de una legislatura de un estado de la República, entonces la legislatura puede válidamente no regularla, o bien prohibirla, ya sea expresa o tácitamente.

En tales condiciones, es preciso señalar, como se dice en la sentencia, el tipo de variables que pudieron no haber sido consideradas cuando se hizo el control de constitucionalidad en abstracto, debido a que el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral “sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial”.

Por lo tanto, el Tribunal Electoral puede realizar un control con carácter concreto a partir de variables distintas al examen abstracto de la Suprema Corte. Esta forma de entender el control de constitucionalidad en materia electoral como un sistema integrado por dos instancias, permite consolidar un sistema integral de justicia constitucional que tutela más efectivamente los derechos humanos de carácter electoral, salvaguardando el principio de supremacía constitucional.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P.I./2007 sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, de rubro: “**SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL**”.<sup>18</sup>

Entonces, se debe analizar la sentencia dictada por la Suprema Corte en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas para identificar el parámetro de validez a partir del cual realizó su control de constitucionalidad.

De la lectura de la síntesis de los agravios hechos valer en la acción de inconstitucionalidad y del apartado II del considerando **décimo séptimo** de la sentencia, advierto que la Suprema Corte estudió la validez constitucional de la exclusión de las candidaturas ciudadanas de la repartición de regidurías de representación proporcional, en exclusiva, a partir del planteamiento de una supuesta violación al derecho a ser votado (voto pasivo) en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación. Esto porque en el reclamo a partir del cual se hizo el estudio se sostuvo que la normativa solo otorga a los partidos políticos el derecho a que le sean asignadas regidurías por el principio de representación proporcional, a pesar de que las candidaturas sin partido también deberían tener la posibilidad de acceder a esos cargos de elección popular.

Además, como se indicó, en la sentencia se reprodujo el estudio de constitucionalidad realizado en la Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas, para lo cual se hizo referencia a los planteamientos que se desarrollaron en ese

---

<sup>18</sup> Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, enero de 2007, p. 105. Número de registro 173446.

asunto, que consistían en: **a)** la vulneración del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, porque se restringía el derecho de la ciudadanía al solo permitir su postulación por medio de candidaturas independientes por el principio de mayoría relativa, a pesar de que la Constitución no hace distinción al respecto; y **b)** la falta de legitimidad de los órganos de gobierno a nivel municipal, porque quienes se postularon mediante candidaturas ciudadanas no formarían parte de las minorías de los mismos.

En ese sentido, los razonamientos de la Suprema Corte se centraron en desestimar esos argumentos. Entre otras cuestiones, en la sentencia se sostuvo que: **a)** las entidades federativas, dentro de su libre configuración, están en aptitud de establecer la representación proporcional para las candidaturas independientes, porque no existe una prohibición expresa en ese sentido; **b)** la razón del principio de representación proporcional es garantizar la representación de los partidos minoritarios en los órganos de gobierno, mientras que el acceso a los cargos de elección popular de las candidaturas ciudadanas opera de manera distinta; **c)** *existe una diferencia entre el ciudadano afiliado y respaldado por una organización política y quien participa directamente en un proceso electoral desprovisto del impulso que brinda la pertenencia a un partido político*; y **d)** la restricción y diferenciación realizada en la legislación es constitucional, en cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa.

Por último, en la sentencia se razona que la reglamentación es acorde con los parámetros de los artículos 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que reconoce el derecho a votar y ser elegido), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (que prevé el derecho a la igualdad ante la ley). Después de transcribir distintos párrafos del caso *Castañeda Gutman v. México*, concluye que la Convención Americana no exige que los Estados Parte regulen un sistema electoral en concreto, por lo que la no contemplación de las candidaturas independientes en el procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional “no se traduce en un requisito excesivo que *limite el derecho fundamental a ser votado*” (énfasis añadido).

En estas condiciones, se observa que en el estudio de constitucionalidad de la Suprema Corte se tomó como parámetro de validez el derecho a ser votado en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación. La autoridad jurisdiccional expuso los motivos por los cuales estimó que el tratamiento diferenciado entre las candidaturas partidistas y las de carácter independiente, en cuanto al acceso a los cargos de representación proporcional, es constitucional.

Así, las salas del Tribunal Electoral, en mi concepto, pueden ejercer un control de constitucionalidad de carácter concreto sobre la prohibición de que las candidaturas independientes tomen parte en la designación de regidurías de representación proporcional a partir del análisis de un planteamiento de constitucionalidad diverso al estudiado por la Suprema Corte. Por ello, me parece

que el criterio sostenido en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumulados no impone necesariamente a esta Sala Superior a resolver en determinado sentido.

Ahora, coincido con la mayoría en cuanto a la confirmación de la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, porque estimo correcta la declaración de invalidez de la normativa que excluye a las planillas de candidaturas independientes de la asignación de regidurías de representación proporcional. Para esto se debe tomar como parámetro del control de constitucionalidad el *derecho de la ciudadanía a ser representada*, el cual se deduce de un entendimiento conjunto y sistemático y, por ende, armónico, del derecho al voto (sufragio activo), del carácter igualitario del voto y de las finalidades del principio de representación proporcional.

Comparto que la libertad de configuración normativa con que cuentan los órganos legislativos para diseñar el sistema político-electoral está limitada por los derechos fundamentales y los principios constitucionales. En ese orden de ideas, para mí, la exclusión de las candidaturas independientes del procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional se traduce en la violación de distintos derechos y otros principios reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales.

**a) El derecho al voto y el carácter igualitario del voto**

El derecho al voto se reconoce en la fracción I del artículo 35 constitucional, e “implica que los ciudadanos pueden decidir

directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”.<sup>19</sup> A su vez, en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal se dispone que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo. Por otra parte, en el artículo 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se reconoce este derecho, donde se añade que el voto debe ser “igual”.

Por su parte, el artículo 7, párrafos 1 y 2 de la LEGIPE, establece que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del estado de elección popular, a través del voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

La ciudadanía ejerce su derecho de voto activo en el momento en que, el día señalado para la celebración de la jornada electoral, expresan en la boleta su voluntad de elegir la opción política y el candidato de su preferencia, porque ese acto constituye precisamente la exteriorización de la manifestación soberana traducida en voluntad popular para la designación de quienes los representarán en los órganos de elección popular.

La efectividad del voto no debe quedar sujeta al sistema por medio del cual se elige al candidato, pues, si bien existen importantes diferencias entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, el valor del voto debe resultar el

---

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 147.

mismo. Lo anterior es así, de acuerdo con los efectos múltiples del voto ciudadano, que además entraña la expresión plena y pura del electorado, atendiendo al fin que se persiga.

Por otra parte, de la implementación en la Constitución Federal del sistema de candidaturas independientes, a partir de lo previsto en el artículo 35, fracción II, resulta que la ciudadanía podrá votar por este tipo de candidaturas, además de las que presenten los partidos políticos. De manera que ahora pueden alcanzar cierto grado de representatividad no solamente la ciudadanía que se sienta representada por un partido político, sino también aquella que respalde a un proyecto político ciudadano independiente o no partidista.

En ese sentido, también considero que las minorías de ciudadanos que decidan votar por candidaturas independientes deben estar reflejadas en la composición de los ayuntamientos, siempre y cuando alcancen el umbral mínimo y cumplan con los requisitos legales (razonables) que se establezcan. Su exclusión tendría como consecuencia que el voto de la ciudadanía que se emita hacia las candidaturas de partidos tenga más valor o peso, en comparación con el de quienes sufraguen a favor de las candidaturas independientes. Así, mientras los votos de los ciudadanos que votaron por candidatos de partido podrán reflejar su voluntad en la integración de los órganos de gobierno, aun cuando la planilla pierda las elecciones en la que compite, los sufragios de quienes respaldaron a las candidaturas independientes solamente podrán reflejarse si la planilla resulta ganadora.

En relación con el valor igualitario del voto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en torno a la invalidez de los modelos que consideran ineficaces para efectos de la asignación por representación proporcional los votos para los partidos coaligados o que participan en una candidatura común cuando se cruce en la boleta más de un emblema. Entre otras consideraciones, el Máximo Tribunal resolvió que la medida limita el efecto total del voto de la ciudadanía, pues al contarse únicamente para la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa que excluye el método de representación proporcional, se violenta el principio constitucional de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria, ya sea en su forma activa o pasiva.<sup>20</sup>

Así, la representatividad en los ayuntamientos se volvería artificiosa, pues solamente se consideraría a los partidos que obtienen votaciones minoritarias y se ignorarían las manifestaciones de la ciudadanía expresadas a favor de las candidaturas independientes, pues se les excluye por completo de dicha representación si no ganan.<sup>21</sup>

Entonces, al excluir a los candidatos a regidores postulados en una planilla de candidatura independiente de la asignación a regidurías por el principio de representación proporcional se genera una afectación al voto activo del electorado que eligió dicha planilla.

---

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y acumuladas, relativa a la Constitución Política del Estado de Morelos y al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

<sup>21</sup> Razonamiento que se encuentra en la resolución SUP-OP-12/2012.

## **b) Los fines del principio de representación proporcional**

El mecanismo de representación proporcional se adoptó en México dentro de un contexto normativo caracterizado por un sistema de partidos políticos, en el cual mantenían exclusividad en la potestad para postular candidaturas a cargos de elección popular.<sup>22</sup> Por esa razón la justificación que se ha hecho respecto de este régimen en los distintos ámbitos –legislativo, académico y judicial– parte de esa premisa, en el sentido de que tiene por objeto posibilitar que los partidos políticos minoritarios tengan representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron.

Sin embargo, lo anterior es solamente la consecuencia de la implementación de este sistema electoral dentro de un régimen de partidos, porque en el fondo se pretende la salvaguarda de principios que deben hacerse extensivos a sistemas de postulación mixta, en donde se prevea la posibilidad de que la ciudadanía se postule de manera independiente. Las candidaturas independientes son compatibles con la razón de ser del principio de representación proporcional, por lo que, a partir de la instauración de un sistema doble de postulación en la Constitución Federal, es necesario ajustar las finalidades de dicho régimen, contemplando las distintas vías por las que se ejercen los derechos a votar y a ser votado.

---

<sup>22</sup> El sistema político-electoral mixto –preponderantemente mayoritario– que actualmente se contempla en la Constitución Federal surgió a través de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963, a través de la cual se implementó como sistema electoral el de representación proporcional. Dicho régimen fue detallado y modificado mediante reformas posteriores, que tuvieron lugar en 1977, 1986, 1990, 1993 y 1996.

Un sistema electoral basado en la proporcionalidad tiende a la protección de dos valores que se corresponden, la proporcionalidad y el pluralismo político. Primero, proporcionalidad entendida como una conformación del órgano público lo más apegada posible a la votación que cada corriente política obtuvo. De este modo se otorga una representación a las fuerzas políticas minoritarias “en proporción con su fuerza medida en votos para compensar las pérdidas de curules en el sistema de mayoría”.<sup>23</sup> A través de este modelo se busca maximizar el carácter igualitario del voto, porque se concedería valor a todos los sufragios, incluso a los que no hubiesen sido útiles para efectos de ganar la elección por el método de mayoría.<sup>24</sup>

Correlativamente, el principio de representación proporcional también procura una conformación plural del órgano de elección popular, en la medida en que se concede voz y voto a la mayor cantidad de plataformas posibles. Así, al permitir que toda corriente política con un grado de representatividad relevante sea participe del proceso de creación y aprobación de las políticas públicas se le concede a éste una mayor legitimidad.

Además, la proporcionalidad y el pluralismo que deben observarse en la integración generan al interior un sistema de

---

<sup>23</sup> Rendón Corona, Armando. “Los Principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados”. Polis 96, Volumen 1. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1997. Págs. 65 y 66.

<sup>24</sup> Sobre este punto Dieter Nohlen afirma que “[a] diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da –al menos de manera aproximada– un mismo valor de éxito a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido”. Véase Nohlen, Dieter. “Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación”, Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Instituto de la Democracia, Ecuador, 2012, p. 13.

pesos y contrapesos que abona a la vigilancia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder público.

La Suprema Corte ha considerado que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales: **i)** la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad; **ii)** que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y **iii)** evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.<sup>25</sup>

A partir de las reflexiones antes esbozadas es viable e imperativo que esas finalidades se adecuen al sistema de postulación mixto que actualmente rige en el país, por lo que es válido sostener que el principio de representación proporcional debe estar orientado: **i)** a permitir la participación de todas las corrientes políticas en la integración de los órganos de elección popular, incluyendo las de carácter independiente, bajo condición de que ostenten un grado relevante de representación dentro de la demarcación sobre la cual se desenvolverán; **ii)** que cada plataforma política tenga una representación en el órgano que se aproxime a su porcentaje de votación recibida; y **iii)** evitar la sobre y subrepresentación de la totalidad de las corrientes políticas.

Así, no se advierte una razón sustancial de la que se desprenda una incompatibilidad entre las candidaturas independientes y el

---

<sup>25</sup> Véase la Acción de inconstitucionalidad 6/98 y acumuladas.

sistema electoral de representación proporcional. Mediante la reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se reconoció en la fracción II del artículo 35 constitucional que el derecho a ser votado puede ejercerse de manera independiente a un partido político. La inclusión de ésta fue motivada, en términos generales, por la necesidad de ampliar el marco de intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

Entre las circunstancias que influyeron en este reconocimiento se encuentra la percepción de la ciudadanía de un déficit de representatividad por parte de los partidos políticos.<sup>26</sup> En ese sentido, se consideró que la prohibición de las candidaturas independientes reducía considerablemente el derecho al voto de la ciudadanía que no se siente representada por los partidos políticos, y que, por lo mismo, era imperativo que ésta interviniera como actor político cuando los partidos no representan sus intereses, su agenda o su ideología.<sup>27</sup>

Con base en lo anterior, puede decirse que una concepción válida de las candidaturas independientes es la de una alternativa política –no meramente electoral– respecto a los partidos, que correlativamente estimulan una mayor competencia entre los participantes en el proceso electivo.

---

<sup>26</sup> Al respecto, los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y de Convergencia han entendido a las candidaturas independientes como los mecanismos de participación de ciudadanos que no se sienten representados ideológica o programáticamente por alguno de los partidos políticos. Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y de Convergencia, presentada por el Senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010.

<sup>27</sup> Iniciativa en materia político-electoral presentada en 2013 por el PAN y el PRD.

Desde esta perspectiva, las candidaturas independientes no solamente no se contraponen a los principios que dan sentido al régimen de representación proporcional, sino que la exclusión de su participación dentro de ese régimen también podría repercutir negativamente en su debida tutela.

Uno de los principales objetivos de la inclusión de las candidaturas independientes en el sistema político-electoral mexicano es ofrecer una alternativa a la ciudadanía que no se considera representada por la ideología y actuación de los partidos políticos, por lo que es posible que una plataforma política independiente consiga una adhesión tal que se justifique su reflejo en la conformación del órgano en cuestión, lo cual se apega al espíritu de pluralismo político y proporcionalidad que se busca.

Si a una plataforma electoral independiente que obtiene un respaldo significativo del electorado a pesar de no resultar vencedora se le relega de la distribución de regidurías de representación proporcional, se generaría un efecto pernicioso respecto a la proporcionalidad en la integración del órgano.

En concreto, se deja abierta la posibilidad de que no se refleje, de la manera más exacta posible, la proporción de votación recibida por cada una de las fuerzas políticas en la conformación del ayuntamiento, en donde deben incluirse las plataformas de carácter independiente.

En consecuencia, existiría una alta posibilidad de que se traduzca en amplios márgenes de sobrerrepresentación de las corrientes partidistas que no obtuvieron un alto índice de votación; pero más grave sería el grado de subrepresentación que tendrían las opciones independientes, el cual sería nulo inclusive. Asimismo, podría imposibilitar la debida integración del órgano en supuestos extremos en donde, por ejemplo, una planilla independiente hubiese sido la única en rebasar el umbral mínimo para la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que imposibilitaría el contrapeso que se persigue mediante ese sistema de acceso.

De esta manera es posible apreciar que la proporcionalidad en la integración del órgano, como finalidad de este sistema electoral, se quebranta con la exclusión de las candidaturas independientes.

Mismo razonamiento se sigue en torno al pluralismo político que se busca potenciar, pues se podría dejar de lado a un sector importante del electorado que representa una determinada ideología o corriente política, con intereses y propuestas concretas. Lo anterior adquiere aún mayor trascendencia si se consideran las razones que influyeron en la apertura de la vía independiente para la postulación a cargos electos popularmente.

Como se explicó, a través de las candidaturas independientes se pretende el impulso y discusión de agendas o políticas que no hayan sido consideradas por los partidos. Así, la apertura de opciones políticas distintas a los partidos que buscó el Poder Reformador de la Constitución al establecer la institución de las

candidaturas independientes se ve disminuida sin razón alguna al dejarles fuera de la distribución de regidurías de representación proporcional.

Otro de los motivos de la implementación de esa figura fue incentivar un desempeño de los partidos políticos más apegados a las exigencias ciudadanas, en aras de que postulen candidaturas más competitivas. Este objetivo no puede alcanzarse si se mantienen las regidurías de representación proporcional como un privilegio de los partidos políticos, pues la exclusión de las candidaturas independientes disminuiría las condiciones de competitividad, y se exigiría que éstas obtuvieran necesariamente un triunfo para presionar a los partidos políticos en la mejora de su desempeño.

### **III. Conclusión**

Por las razones anteriores emito el presente voto concurrente, toda vez que, si bien comparto el sentido de la resolución de que se trata, no apoyo la totalidad de las consideraciones que las sustentan.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**