EXPEDIENTE: SUP-OP-28/2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017

PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDADES: PODER LEGISLATIVO DE NUEVO LEÓN Y OTRA

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A SOLICITUD DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS, EDUARDO MEDINA MORA I. Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE RECESO CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERÍODO DE DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO A LA ACCIÓN CITADA

DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
NERAL DE ACUERDOS
E DE CONTROVERSIAS
S Y DE ACCIONES DE
IONALIDAD.

Ciudad de México, a once de agosto de dos mil diecisiete

El artículo 68, párrafo segundo,[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, en tanto órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral,

---

[1] "**Artículo 68.**
[...]
Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[...]"

con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.[2]

El artículo 71, párrafo segundo,[3] de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso, el partido político promovente impugna diversos artículos del *"Decreto 286 por el que se reforma la Ley Electoral del Estado de Nuevo León"*, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno de diez de julio de dos mil diecisiete.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos impugnantes, se identifican los siguientes temas y disposiciones impugnadas:

---

[2] Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, p. 555.

[3] "**Artículo 71.**
[...]
Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

Temas	*Disposiciones impugnadas*
1. Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal.	Artículos 10, último párrafo, y 146.[4]
2. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes.	Artículo 81 bis.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez con el fin de emitir opinión.

<u>Tema 1.</u> Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal.

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 10.-** Para formar parte de la planilla propuesta para integrar un Ayuntamiento, se deberán cumplir, al momento del registro, los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado para ser miembro de dicho cuerpo colegiado.
>
> Para el caso de los aspirantes a integrar un Ayuntamiento, quienes ocupen un cargo público o que hayan sido electos para ocupar un cargo de elección popular, deberán contar con licencia sin goce de sueldo al momento del registro de la candidatura correspondiente, absteniéndose de desempeñar tal cargo durante el tiempo que medie entre el registro y la toma de posesión del nuevo cargo. Quedan exceptuados de la necesidad de contar con licencia quienes se dediquen a la instrucción pública o realicen labores de beneficencia, así como los regidores y síndicos que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.
>
> Para el caso de los presidentes municipales que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León deberán separase un día antes del inicio de la campaña y podrán volver a desempeñar su cargo desde el día siguiente de la declaratoria de validez y entrega de la constancia de mayoría.
>
> **Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa a través de planillas integradas por un**

[4] Lo anterior, con la aclaración de, si bien en el escrito inicial de demanda se menciona el artículo 146, la impugnación se centra en el artículo 10, segundo párrafo. No se expresan conceptos de invalidez con respecto al artículo 146.

Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.

Artículo 146. Las candidaturas para la renovación de Ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y observando lo que establece el artículo 10 de esta Ley.

En ningún caso la postulación de candidatos a Regidores y Síndicos para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Cuando el resultado de la suma de Regidores y Síndicos sea impar, el género mayoritario será diferente al del candidato a Presidente Municipal.

Concepto de invalidez

El artículo 10, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León es inconstitucional.

El Congreso de Nuevo León no reguló de manera expresa la paridad horizontal para las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos de la entidad.

Si bien la Suprema Corte ha razonado que la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todos los órganos gubernamentales de representación popular y que ello no significa que es aplicable a los cargos de carácter unipersonal, se requiere que dicho principio abarque a todos los órganos electos popularmente y se espera que en algún momento también se aplique a las elecciones de las gubernaturas del país.

El principio de paridad de género en materia de candidaturas a cargos de elección popular no sólo se debe extender a las planillas que se presentan para la integración de los ayuntamientos (paridad vertical), sino transversalmente para todos los ayuntamientos (paridad horizontal).

Si bien la Suprema Corte ha establecido categóricamente que la Constitución únicamente permite la paridad vertical en la integración de las planillas de los ayuntamientos, se debe avanzar a un concepto más amplio de paridad.
No es imposible aplicar el principio de paridad de género respecto del cargo de la presidencia municipal de los ayuntamientos, pues con este principio constitucional se pretende que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, aunque se trate del acceso a un cargo específico.

A pesar de que en la normativa para el Estado de Nuevo León se establece la autonomía entre ayuntamientos y que las elecciones de cada ayuntamiento están desvinculadas entre sí, por lo cual las candidaturas registrados para un municipio no pueden afectar a las concernientes a otros; se debe avanzar hacia la integración del elemento horizontal del principio paritario como acción afirmativa del Estado, con el objeto de permitir que más mujeres accedan a cargos públicos.

La paridad de género debe ser extendida respecto a la posibilidad de integrar cargos en específico.

Regular favorablemente la paridad horizontal en los ayuntamientos no implicaría desconocer el derecho de los partidos a su autodeterminación, ni generaría el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales.

DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
NERAL DE ACUERDOS
E DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES DE
UCIONALIDAD.

Opinión

Planteamiento del problema

Del análisis integral de la demanda se advierte que los argumentos del partido promovente se encaminan a mostrar que, si bien el legislador del Estado de Nuevo León **no fue omiso** en regular el principio de paridad de género en materia de elecciones de ayuntamientos, lo cierto es que no reguló expresa o adecuadamente la paridad horizontal o transversal en las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos en la entidad, cuando, según el promovente, es necesario ir más allá de los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existencia de la obligación de instrumentar la paridad horizontal en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales

En opinión de esta Sala Superior, existe, en general, una obligación de implementar medidas para garantizar la paridad en la postulación de candidaturas a todos los cargos públicos de elección, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

En particular, en respuesta al concepto específico de invalidez esgrimido, esta Sala Superior opina que la paridad en la dimensión horizontal o transversal en la postulación y registro de candidaturas en la elección de

ayuntamientos deriva de la Constitución Federal y de los tratados internacionales aplicables, así como de la jurisprudencia de esta Sala Superior,[5] y es congruente con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Consecuentemente, se estima que la paridad en sentido horizontal o transversal sí es constitucionalmente exigible.

Lo anterior, en el entendido de que al emitir la presente opinión esta Sala Superior tiene en cuenta el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la paridad horizontal no es constitucionalmente obligatoria en el ámbito de las elecciones municipales.

En ese sentido, se aclara que la presente opinión se emite de cara a los argumentos de invalidez hechos valer expresamente por el partido promovente, que, como se indicó, plantea avanzar más allá de los criterios del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tal virtud, la presente opinión se inscribe en el marco de un diálogo jurisprudencial con el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Marco jurídico internacional

En primer lugar, de la interpretación sistemática y, por lo tanto armónica, de los artículos 1o., 4o. y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de

[5] En la línea de las opiniones sustentadas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-OP-8/2017 y SUP-OP-33/2015.

la Mujer, se advierte el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres.

Atendiendo a los términos en que está previsto este derecho en distintos tratados internacionales, así como de la interpretación que diversos órganos internacionales han realizado respecto a su contenido, se desprende lo siguiente:

- Las condiciones generales de igualdad "están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación"[6].
- En relación al acceso a los cargos de elección popular, se ha considerado que "[l]a participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[7].
- Este derecho supone que "la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados"[8].
- El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a "todos los planos gubernamentales"[9] y "para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional"[10].
- En consecuencia, el alcance de este derecho implica que debe observarse en relación a todos los cargos de elección popular en los ámbitos federal y local.

L DE LA FEDERACIÓN
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS
MITE DE CONTROVERSIAS
Y ES Y DE ACCIONES DE
SUTUCIONALIDAD.

---

[6] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.
[7] Ídem, párr. 199.
[8] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.
[9] Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 7. Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:
[...]
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales [...]".
[10] Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Correlativamente a ese derecho, el Estado mexicano tiene a su cargo una obligación general de garantía, contemplada, entre otros, en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, así como en los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Debido a la exclusión estructural e histórica de los espacios formales e informales de toma de decisiones en el ámbito político que han sufrido las mujeres, para el cumplimiento de este deber de garantía los Estados adquieren obligaciones específicas, según se observa en los siguientes parámetros:

- Es preciso que generen las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación[11].
- También se exige que adopten las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales[12].
- Asimismo, "[e]l Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria"[13]. En efecto, el Estado debe implementar medidas especiales de carácter temporal –también denominadas acciones afirmativas–, a fin de acelerar la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres[14].
- Por otra parte, la consideración de esas medidas debe establecerse para que la mujer pueda "ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales"[15].

---

[11] 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. 145.
[12] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.
[13] Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). 29 de marzo de 2000. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 3.
[14] Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que "la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad". Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 14.
[15] Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

- También, los gobiernos deben adoptar medidas, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres[16].

De los estándares internacionales antes mencionados se concluye la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacer eso efectivo.

En relación a la garantía de este derecho en el ámbito local, es pertinente señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la necesidad de ampliar las medidas especiales de carácter temporal para asegurar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de gobierno, así como en los distintos niveles del Estado (federal, estatal y municipal)[17].

De lo expuesto se advierte que las autoridades, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de establecer medidas para garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos públicos de elección en condiciones de igualdad con los hombres. Sin embargo, a fin de establecer los parámetros bajo los cuales debe procederse a su

---

[16] Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
Artículo 190. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
[...]
b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [...].

[17] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. 18 de abril de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Además, el organismo ONU Mujeres ha señalado que lo anterior cobra mayor relevancia si se atiende a las características esenciales de este tipo de cargos de base territorial que se encuentra más próximo y visible a la población general, atendiendo a los asuntos que tienen a su encargo: "El municipio o gobierno local (cuya denominación varía según los países) es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible a la ciudadanía. La participación política de las mujeres a ese nivel tiene un impacto directo, por la proximidad, contribuyendo a mejorar la percepción de la sociedad sobre las habilidades y capacidades de las mujeres en la gestión de las políticas públicas, lo que, a su vez, elimina estereotipos negativos". Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe (2014-2017), ONU Mujeres, págs. 35 y 36.

implementación y cumplimiento, es necesario atender al marco jurídico federal y local.

Constitución Federal

Considerando las obligaciones del Estado mexicano antes desarrolladas, en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal[18], se establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a la legislatura federal y a las locales, la cual contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva[19].

El hecho de que la citada disposición únicamente se refiera de manera expresa a la paridad en la postulación de legisladores federales y locales, no excluye su aplicabilidad a otros cargos de elección popular, ya que, además de que tal exclusión no se establece explícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe una delegación para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, las entidades federativas adopten las medidas idóneas para tal efecto[20].

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, la Suprema Corte señaló que las medidas impuestas por el legislador chiapaneco para asegurar la mayor participación de las mujeres en los órganos del gobierno municipal y de representación popular, atendían a la paridad de género, y que tenían como finalidad cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia política, protegido por los artículos 1o., último párrafo y

---

[18] Artículo 41. [...]
Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. [...]

[19] Véase la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[20] Véanse las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

4o., primer párrafo, de la Constitución Federal. Ello en consonancia con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos referidas en el apartado anterior[21].

Asimismo, en la misma acción de inconstitucionalidad se estableció que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal.

Aunado a lo anterior, en el artículo 7, párrafo 1, de la LEGIPE se estableció como derecho de la ciudadanía y obligación de los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

Entonces, se aprecia que en la ley general se amplió la base del derecho al acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, estableciendo la paridad como parámetro de garantía.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal dispone que deberán tomarse en cuenta no solo las bases establecidas en la propia Constitución sino en las leyes generales en la materia.

Conforme al artículo 1o. de la LEGIPE,[22] ésta es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las

---

[21] El Ministro José Ramón Cossío Díaz al formular voto particular respecto de la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, en el cual señaló: "[...] conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la LEGIPE".

[22] Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.

elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que las constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en ella; sin que ello afecte la mencionada libertad de configuración que tienen los estados para establecer sus propias reglas al respecto[23].

En principio,[24] se considera que el marco jurídico aplicable reconoce la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo efectivo.

Lo anterior, dada la situación de desigualdad estructural (*i. e.*, más allá de la posibilidad de ser modificada por la persona individual, no obstante su voluntad) que históricamente ha afectado a las mujeres en nuestro país.[25]

En esa línea, como lo ha determinado esta Sala Superior (por ejemplo, en la SUP-OP-33/2015), la paridad de género constituye una norma que debe ser garantizada para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales. 2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución. 3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. [...]

[23] Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014); así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[24] Tal como se determinó en el juicio SM-JDC-279/2015 y que se confirmó en el SUP-REC-85/2015.

[25] En 2015, de cada 100 presidencias municipales a nivel nacional, solamente nueve son encabezadas por representantes del género femenino. En particular, en el Estado de Nuevo León, el 90.2 % de las presidencias municipales son ocupadas por hombres, mientras que el 9.8 % es ocupado por mujeres. En relación con las regidurías, su distribución a nivel nacional, para 2014, indica que de cada 10 personas en ese puesto, seis son hombres y cuatro mujeres. En particular, en el Estado de Nuevo León el 52.4 % es ocupado por hombres y 47.6 % es ocupado por mujeres. *Mujeres y hombres en México 2016*. Consultable en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf

En el ámbito político-electoral, debido al contexto político, social, económico y cultural en el cual las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendentes a garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos.[26] Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema universal como en el interamericano.

En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad en los cargos públicos, tendente a construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

A fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano[27] se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

---

[26] En el sistema mexicano se inició con las denominadas cuotas de género exigidas para impulsar el acceso de mujeres a cargos de elección popular.

[27] Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1°, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Al respecto, resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de esta Sala Superior:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinean los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (Jurisprudencia 6/2015)

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos. (Tesis XLI/2013)

Asimismo, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de protección, respeto y garantía previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, de modo que **se ha impuesto a los partidos políticos la obligación de**

incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio en la postulación de candidaturas, aunada a la exigencia de cumplir con la alternancia de género en la integración de listas o planillas y de postular fórmulas de candidaturas del mismo género, para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular, en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de esta Sala Superior, de rubro y texto siguientes:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1°, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Es preciso señalar que la emisión de la jurisprudencia invocada generó un nueva situación en materia de paridad, de seguimiento obligatorio para instituciones electorales y partidos políticos.

En virtud de lo anterior, el principio de igualdad y la paridad de género constituyen las bases fundamentales sobre las cuales descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, entre los cuales se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Al respecto, es importante señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en diversas ocasiones,[28] el criterio según el cual la paridad horizontal o transversal no está prevista en la Constitución Federal y no incurre en omisión alguna el legislador que no la establezca.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó, por unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto de reconocer validez al artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas (legislación del Estado de Quintana Roo), entre otros aspectos lo siguiente:

> ***"...el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.***
>
> ***En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.***
>
> ***Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el***

[28] Por ejemplo, en la acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y 39/2014 acumuladas, 36/2015, 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas, que permita la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa, por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el procedimiento legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores en el que, a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal o Municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues, de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

De igual forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, por ejemplo al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016 (legislación del Estado de Coahuila), que, si una legislatura de

una entidad federativa establece la paridad horizontal, no sería inconstitucional, ya que ***"las entidades federativas tienen competencia [residual] para legislar en materia de paridad de género sin obligación de regular en los mismos términos que las disposiciones normativas aplicables para las elecciones federales"*** y por esa razón se estimó que las disposiciones impugnadas en dicha acción encuadran dentro de la libertad de configuración legislativa de las legislaturas locales.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que, teniendo en cuenta el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad (que se refieren a una legislación diferente a la ahora impugnada y dieron respuesta a conceptos de invalidez centrados fundamentalmente en la omisión de la normativa impugnada de prever la paridad horizontal), es preciso emitir opinión, de cara a los conceptos de invalidez propuestos, en la línea de los criterios jurisprudenciales de este órgano jurisdiccional especializado y bajo una interpretación evolutiva o progresiva de los derechos humanos, particularmente del principio de igualdad en favor de las mujeres, de conformidad con los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal, en relación con el 41 constitucional.

Se afirma lo anterior, ya que, si bien el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; paridad que contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva, interpretar la disposición en forma restrictiva en el sentido de que excluye la aplicabilidad a otros cargos de elección popular, generaría un límite contra las mujeres e iría en contra del fin constitucional que se pretende alcanzar.

De igual forma, cabe señalar que el artículo 1°, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece el mandato de no discriminación por razón de género, entre otras causas, y el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En tal virtud, a continuación se analizará la porción normativa impugnada, es decir el artículo 10, último párrafo, a la luz del marco jurídico aplicable y bajo las premisas señaladas.

Cuestión:¿Es válido establecer que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro?

La impugnación del partido recurrente se centra en la determinación de la legislatura del Estado de Nuevo León prevista en el artículo 10, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, según la cual:

> ***Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.***

Esta Sala Superior considera, por mayoría, que la porción normativa impugnada **no es acorde con la regularidad constitucional**, ya que no permite garantizar la paridad horizontal. Lo anterior, en el entendido de que, como se indicó, los parámetros de regularidad controlante, es decir, la Constitución Federal y las normas internacionales de derechos humanos, implican la obligación de establecer la paridad horizontal o transversal a que se refiere el promovente.

En primer lugar, es preciso señalar que, a primera vista, bajo una interpretación literal, el precepto impugnado no se refiere al tema de la paridad, sino que se inscribe en lo establecido en el artículo 115, fracción I,[29] de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León,[30] en el sentido de que cada municipio es autónomo.

---

[29] "**Artículo 115.-** [...]
I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
[...]"

[30] "**Artículo 118**.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,

Según el promovente, dicha disposición puede tener un efecto normativo en la regulación de la paridad en sentido horizontal o transversal, al disponer concretamente que "...***las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro***" [énfasis añadido].

Al respecto, es preciso señalar que en el dictamen de las comisiones legislativas del Congreso de Nuevo León existen elementos que indican que se invocó el tema de la autonomía municipal para argumentar en favor de excluir la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal.[31] Si esto es así, se considera inválida la norma impugnada, ya que excluiría la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal o transversal, cuando la misma significa la obligación de postular a las mujeres en al menos el cincuenta por ciento (50%) de sus candidaturas en la totalidad de los ayuntamientos de la entidad.

De igual forma, cabe advertir que la disposición impugnada, al prohibir que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento afecten las candidaturas registradas en otro, imposibilita a las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplir con los estándares constitucionales e internacionales invocados, particularmente el mandato de la Constitución Federal contenido en el artículo 1º constitucional en el sentido de implementar medidas de carácter afirmativo, a efecto de garantizar una igualdad sustantiva y desmantelar contextos de discriminación estructural que deben ser erradicados.

Lo anterior, en el entendido de que sólo se considera inválida la porción normativa que dice: ***"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro", razón por***

---

integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.
[...]"

[31] "Dictamen Reforma Electoral Segunda Vuelta", p. 116. Autos del presente expediente.

la cual se preserva la validez de la norma que dice: "Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí." Lo anterior para garantizar legalmente la autonomía constitucional de los municipios prevista en los artículos 115 de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Tema 2. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 81 bis. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, candidaturas comunes o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro según corresponda.**

Concepto de invalidez

a) El artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León es contrario a los artículos 1º, 9, 35, fracción III, 41, párrafos primero y segundo, Bases I y II, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal. Ello en razón de que limita la participación en candidatura común a los partidos políticos de nuevo registro, lo cual es un obstáculo que no se prevé en la Constitución Federal, con lo que se restringe el goce de los derechos de asociación y de participación política.

Toda restricción a los derechos que suponga su limitación es contrario a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional.

La candidatura común representa una mejor y más amplia opción de participación de la ciudadanía que ha sido seleccionada para las candidaturas de los partidos de nuevo registro, pues permite maximizar su derecho a ser votado en su vertiente de acceso al poder.

La candidatura común implica una mayor plataforma ciudadana que facilita el acceso al poder a través de un triunfo electoral, lo que permite maximizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La disposición cuestionada vulnera los principios de certeza y equidad previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, porque es una prohibición arbitraria, innecesaria y desproporcionada, pues no atiende a criterios de razonabilidad y se aparta

de la finalidad de los partidos políticos consistente en contribuir a hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

Los derechos y libertades reconocidos a los militantes de los partidos políticos de nueva creación en el estado de Nuevo León se violan con la limitación establecida en el precepto impugnado.

El derecho a la libertad de asociación que se ejerce a través de los partidos políticos debe garantizarse bajo un esquema de equidad. La norma crea una distinción indebida e irrazonable entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de institutos políticos, pues no existe una justificación objetiva y razonable en función de las finalidades constitucionales de los partidos políticos.

b) El Congreso de Nuevo León carece de competencia para legislar en materia de coaliciones y candidaturas comunes o cualquier otra forma de participación política para las elecciones estatales que no esté expresamente prevista en la Constitución Federal o en las leyes generales en la materia.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior, el artículo controvertido **no se aparta de la regularidad constitucional,** salvo en en la porción normativa que dice "***coaliciones***".

Como se advierte de los conceptos de invalidez, esta Sala Superior debe dilucidar, en primer lugar, si el Congreso de Nuevo León es competente para legislar en materia de candidaturas comunes y, en segundo lugar, si tiene o no una base objetiva y razonable la decisión del legislador local a favor de la distinción entre partidos políticos de nueva o reciente creación y partidos políticos con antecedentes electorales para efectos de excluir a los primeros de la posibilidad de que formen candidaturas comunes durante un lapso: antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro, según corresponda.

Respecto a la competencia del Congreso de Nuevo León para regular las candidaturas comunes, esta Sala Superior considera, como se indicó en la opinión SUP-OP-07/2017 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora) y en la SUP-OP-12/2017 (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora), que los

argumentos de invalidez hechos valer por el partido promovente no son materia de opinión, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en las **acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas, 69/2015 y 103/2015** que las legislaturas locales tienen libertad configurativa para regular esta institución, a diferencia de las coaliciones, lo cual sí está reservado por el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce al legislador federal[32].

En efecto, respecto a las "coaliciones" referidas en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, esta Sala Superior estima, como lo hizo en los expedientes SUP-OP-12/2017 (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora) y SUP-OP-25/2017 (Ley Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas), que, conforme a lo decidio por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[33] las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta institución, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

---

[32] Se advierte que el Peno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas**, en la que fue impugnado el artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por considerarse que violaba el derecho de asociación al establecer que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro. Dicha acción fue desestimada en esta parte, al someterse el 29 de septiembre de 2014 la propuesta de invalidez de dicho precepto y al alcanzarse únicamente una mayoría de siete votos.

[33] Véanse las **acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas** y **22/2014 y sus acumuladas**.

En este sentido, se estima que la porción normativa "coaliciones" contenida en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León se aparta de la regularidad constitucional.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al partido político respecto a la supuesta restricción injustificada a la libertad de asociación, bajo el argumento de que la norma tildada de inconstitucional crea una **distinción indebida e irrazonable**[34] entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de los institutos políticos, pues no existe una justificación objetiva en función de las finalidades constitucionales de los partidos políticos.

Para llegar a dicha conclusión, esta Sala Superior parte de la premisa de que la norma no restringe el derecho humano a asociarse al grado de hacerlo nugatorio, sino que ésta impone a los partidos políticos un requisito de carácter temporal y preventivo a efecto de que sean garantizadas mínimamente las finalidades legítimas que deben cumplir una vez constituidos, en concreto, demostrar durante un período razonable que cuentan con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia antes de empezar a convenir candidaturas comunes.

Por ello, al tratarse de una regulación de carácter temporal y preventivo, debe hacerse un juicio de proporcionalidad a efecto de determinar si la diferenciación establecida por el legislador local está justificada constitucionalmente, sin que exista la necesidad de realizarse un escrutinio estricto. Lo anterior, supone someter la medida a un **test de proporcionalidad**, como lo hizo la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 170/2007** en la que

---

[34] En cuanto al criterio de razonabilidad, véase la jurisprudencia P./J. 40/2004. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 867, de rubro "**PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA**".

analizó una norma del Estado de Nayarit que regulaba las coaliciones antes de las reformas constitucionales de dos mil catorce y aplicó dicha metodología de análisis.

Antes de iniciar dicho análisis, cabe advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de asociación se traduce en la potestad que tienen las personas físicas o jurídicas (morales) de unirse para constituir otra persona jurídica (moral) con sustantividad propia y distinta de los asociantes. Por lo general, la finalidad principal que tienen las personas jurídicas constituidas es la obtención o alcance de determinados objetivos cuya realización debe ser constante y permanente. Asimismo, ha establecido que la libertad de asociación opera en tres sentidos o direcciones: a) el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, o, c) el derecho de no asociarse.[35]

Respecto al primer sentido, los partidos políticos no deben cumplir cualquier finalidad, sino que éstos deben cumplir, de manera constante y

---

[35] Véase jurisprudencia P./J. 28/95. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, octubre de 1995, página 5, de rubro y texto siguiente: "**CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.** La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

permanente, con las finalidades legítimas previstas en la Constitución Federal, principalmente en su artículo 41, dada su importancia como entidades de interés público. Los partidos políticos tienen como finalidades legítimas constitucionales 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.

Por otra parte, el derecho de asociación en materia política no es absoluto o ilimitado. Del propio texto del artículo 9º de la Constitución Federal se deriva que ese derecho fundamental tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, debe tener un objeto lícito, y sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 33 de la Constitución Federal. Asimismo, las restricciones a dicho derecho deben ser "necesarias en una sociedad democrática", conforme al artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[36].

Ahora bien, el legislador local decidió que los partidos de nueva creación sólo podrían convenir candidaturas comunes hasta que concluyera la primera elección inmediata posterior a su registro. En este sentido, limitó temporalmente el derecho de asociación de los partidos políticos, siendo que la posibilidad de celebrar candidaturas comunes constituye una modalidad de dicho derecho constitucional.

El legislador previó que, una vez registrados los partidos políticos de nueva creación, lo que supuso que cumplieron con los requisitos constitucionales y legales para ello, demostraran, durante un periodo

---

[36] **Artículo 16. Libertad de Asociación**
1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

razonable, que cumplen con las finalidades constitucionales para las que fueron creados, a saber, que cuentan con una representatividad real con **cierto grado de constancia y permanencia**, sin el apoyo de otras plataformas políticas, esto es, hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro.

Dicha limitación no puede considerarse una restricción a un derecho humano (entendidas éstas como aquellas acciones legislativas que presumiblemente tengan un impacto significativo en la libertad y dignidad de las personas físicas) de forma que deba analizarse bajo un escrutinio estricto[37], sino que únicamente constituye una regulación de carácter temporal y preventivo dirigida a los partidos políticos, en tanto entidades

[37] Véase 1ª./J. 37/2008. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, abril de 2008, página 175, de rubro y texto siguientes: "**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad" (**resaltado de esta Sala Superior**).

de interés público de nueva creación.Ahora, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que como tales una de sus características fundamentales es su **vocación de constancia** y **permanencia**, esto es, que no se constituyan partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma general impugnada condiciona a que los partidos políticos de nueva creación convengan candidaturas comunes hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, precisamente atiende a que para la creación de un partido político se demuestre esa constancia y permanencia por un breve periodo.

La constancia y permanencia como finalidades legítimas inmediatas encuentran su justificación en la **finalidad legítima constitucional** de los partidos políticos de consolidar un sistema de partidos más competitivo, y que representen efectivamente una corriente democrática importante[38].

Esta Sala Superior observa que la norma general puede considerarse **idónea o adecuada**[39] para alcanzar la finalidad legítima de garantizar un

---

[38] Tesis 1ª. CCLXV/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, de rubro y texto siguientes: **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos (**resaltado de esta Sala Superior**).

[39] Tesis 1ª. CCLXVIII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, de rubro y texto siguientes: **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución

mínimo de constancia y permanencia, toda vez que la misma está orientada a incentivar razonablemente, durante un cierto periodo, la competencia democrática en la que participan los partidos políticos, en este caso de nueva creación, y consolidar así un sistema de partidos más competitivo, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Se parte de la premisa de que los partidos políticos, a efecto de poder consolidarse y constituirse como fuerzas políticas competitivas, y con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia, necesitan de un lapso razonable para que la ciudadanía conozca su plataforma y oferta política, de forma que no tiene sentido que inmediatamente a ser registrados puedan formar candidaturas comunes.

Por otra parte, respecto al análisis de **necesidad,**[40] la limitación temporal y preventiva a los partidos de nueva creación, consistente en poder

---

de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas (**resaltado de esta Sala Superior**).

[40] Tesis 1ª. CCLXX/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, de rubro y texto siguientes: **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna

convenir candidaturas comunes hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, no resulta innecesaria, ya que no hay evidencia de que exista alguna otra medida alternativa que, igualmente adecuada o idónea para alcanzar o prevenir el cumplimiento de la finalidades legítimas antes descritas, sea menos restrictiva respecto al derecho fundamental de asociación.

En fin, resulta **proporcional**[41], ya que, si bien el legislador ordinario tiene una amplia libertad configurativa dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Federal, ese margen (como se ha establecido) no sólo debe ser idóneo y necesario, sino que debe procurar una adecuada concordancia entre la libertad de asociación en materia política y otros bienes, principios y derechos constitucionalmente protegidos, sin que ello signifique intervenir el derecho fundamental en un grado que lo haga nugatorio o severamente restringido.

---

medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto (**resaltado de esta Sala Superior**).

[41] Tesis 1ª. CCLXXII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 894, de rubro y texto siguientes **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que, desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio (**resaltado de esta Sala Superior**).

En este sentido, se estima que la limitación temporal puede ser catalogada como **leve**, en el sentido de que el derecho de asociación de los partidos políticos se restringe por un lapso razonable, lo que implica que no afecta la libertad de asociación de los partidos políticos en un alto grado. Además, esa limitación como se adelantó, persigue diversos fines constitucionales legítimos que deben ser garantizados de forma importante, como lo es incentivar una competencia democrática en la que participen partidos políticos en un contexto de igualdad de oportunidades, así como por la necesidad de consolidar un sistema de partidos más copetitivo, garantizando la permanencia y constancia de los partidos políticos de nueva creación, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Finalmente, esta Sala Superior estima que son aplicables las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que emitió al resolver la **acción de inconstitucionalidad 23/2014**, en el sentido de que en una situación análoga, como lo es la regulación de las coaliciones a través de la Ley General de Partidos Políticos, la prohibición de formarlas para aquellos partidos políticos que por primera vez participen en un proceso electoral, es **razonable**, pues, si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar, al menos, la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante, para lo cual se requiere que, en esa primera elección, participe solo, pues, de lo contrario, no podría determinarse su representatividad efectiva. Además, se estimó que sería inequitativo que un partido político de nuevo registro se pudiera coaligar con aquellos partidos ya existentes y que, con ello, obtuviera los beneficios de la representatividad de éstos.

Asimismo, son aplicables, de forma análoga, las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertidas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 17/2014**, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del

Estado Libre y Soberano de Guerrero[42]. Pese a que la restricción temporal a los partidos políticos de nuevo registro es diferente de la controvertida en este caso, el Pleno del Alto Tribunal estimó que era razonable y que ésta ***"tiene como finalidad que el partido de nuevo registro demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral".***

Por estas razones, se estima que la norma impugnada no se aparta de la regularidad constitucional.

PUNTOS CONCLUSIVOS DE LA OPINIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

I. El artículo **10, último párrafo, en la porción normativa que establece *"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro"*** no es acorde con la regularidad constitucional, de acuerdo con la mayoría de las magistradas y los magistrados de esta Sala Superior.

II. El **artículo 81 bis** es acorde con la regularidad constitucional salvo en en la porción normativa que dice "***coaliciones***", la cual no es acorde con la regularidad constitucional, por opinión unánime.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

---

[42] **Artículo 35**. Podrán participar en los procesos electorales del Estado, conforme a las prescripciones contenidas en esta Constitución y en la ley electoral:
[...]
6. Los partidos políticos con nuevo registro, no podrán formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, **hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local**.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
INDALFER INFANTE GONZALES	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio que antecede con número treinta y tres, forma parte de la opinión emitida en esta fecha por la Sala Superior en el expediente **SUP-OP-28/2017, solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.-DOY FE.**----------

Ciudad de México, a once de agosto de dos mil diecisiete.----------

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARRUETO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE
SUBSECRETARÍA G
DIRECCIÓN DE TRÁMI
CONSTITUCIONALE
RECIBIDO

EXPEDIENTE: SUP-OP-30/2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2017 Y SU ACUMULADA 89/2017

PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDADES: PODER LEGISLATIVO DE NUEVO LEÓN Y OTRA

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A SOLICITUD DEL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN LA ACCIÓN CITADA

Ciudad de México, a dieciocho de agosto de dos mil diecisiete

El artículo 68, párrafo segundo,[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que emite esta Sala Superior, en estos casos, en tanto que es un órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito

---

[1] "**Artículo 68.**
[...]
Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[...]"

electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.[2]

El artículo 71, párrafo segundo,[3] de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso, los partidos políticos promoventes impugnan diversos artículos del: *Decreto 286 por el que se reforma la Ley Electoral del Estado de Nuevo León*, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno de diez de julio de dos mil diecisiete.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos impugnantes, se identifican los siguientes temas y disposiciones impugnadas:

---

[2] Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, p. 555.

[3] "**Artículo 71.**
[...]
Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

Temas	*Disposiciones impugnadas*
1. Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal	Artículos 10, último párrafo y 146
2. Candidatura común regulada sin base en la Constitución Política del Estado de Nuevo León	Artículos 73, 81 bis, 81 bis 1, 81 bis 2, 81 bis 3, 81 bis 4, 81 bis 5, 81 bis 6, 81 bis 7, 144 y 147
3. Violaciones al procedimiento legislativo	Decreto No. 286 por el que se expide, promulga y publica la Ley Electoral de Nuevo León
4. Inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias	Artículos Primero y Quinto de la Ley Electoral de Nuevo León
5. Reelección de síndicos y regidores, sin necesidad de pedir licencia y desvío de recursos	Artículos 10 y 10 bis
6. Regresividad de la reforma al regular las diputaciones, por el principio de representación proporcional	Artículos 145 y 263
7. Inconstitucionalidad del sistema de planillas por afectar a las candidaturas independientes	(No señala artículos)
8. Exclusión de candidatos independientes de las candidaturas comunes y de las diputaciones por el principio de representación proporcional	Artículos 81 bis 1 y 263
9. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes	Artículo 81 bis

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez con el fin de emitir opinión.

<u>Tema 1.</u> Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal.

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 10.-** Para formar parte de la planilla propuesta para integrar un Ayuntamiento, se deberán cumplir, al momento del registro, los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado para ser miembro de dicho cuerpo colegiado.
>
> Para el caso de los aspirantes a integrar un Ayuntamiento, quienes ocupen un cargo público o que hayan sido electos para ocupar un cargo de elección

popular, deberán contar con licencia sin goce de sueldo al momento del registro de la candidatura correspondiente, absteniéndose de desempeñar tal cargo durante el tiempo que medie entre el registro y la toma de posesión del nuevo cargo. Quedan exceptuados de la necesidad de contar con licencia quienes se dediquen a la instrucción pública o realicen labores de beneficencia, así como los regidores y síndicos que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Para el caso de los presidentes municipales que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León deberán separase un día antes del inicio de la campaña y podrán volver a desempeñar su cargo desde el día siguiente de la declaratoria de validez y entrega de la constancia de mayoría.

Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa a través de planillas integradas por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.

Artículo 143. El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos independientes en los términos de la presente Ley. Ningún ciudadano podrá registrarse para diferentes cargos de elección popular en un mismo proceso.

El periodo de registro de candidatos a los cargos de elección popular dará inicio quince días antes de la campaña correspondiente y tendrá una duración de veinticinco días. El cómputo de estos plazos es de momento a momento, por lo que todos los días son hábiles y de veinticuatro horas.

En todo caso, cuando concurran las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, las campañas darán inicio noventa y tres días antes de la jornada electoral; y cuando sólo se elijan Diputados y Ayuntamientos, las campañas darán inicio sesenta y tres días antes de la jornada electoral.

Las campañas concluirán tres días antes del día de la jornada electoral y solamente podrán realizarlas los candidatos que cuenten con el registro debidamente aprobado por la Comisión Estatal Electoral, y se encuentren dentro de los plazos de campaña.

Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos establecidos en la presente Ley.

Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Se deberán generar dos bloques de trece distritos cada uno conforme a los porcentajes de votación y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.
Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de Diputado local.

Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de Diputado Local, la Comisión Estatal Electoral definirá de manera aleatoria la distribución del genero entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

La Comisión Estatal Electoral, en el ámbito de sus competencias, tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

Artículo 146. Las candidaturas para la renovación de Ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y observando lo que establece el artículo 10 de esta Ley.

En ningún caso la postulación de candidatos a Regidores y Síndicos para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Cuando el resultado de la suma de Regidores y Síndicos sea impar, el género mayoritario será diferente al del candidato a Presidente Municipal.

Conceptos de invalidez

Partido Acción Nacional

El partido promovente sostiene, en esencia, que el artículo 10, cuarto párrafo, resulta inconstitucional, ya que el mandato constitucional de paridad implica que la designación de candidaturas a las presidencias municpales debe realizarse de acuerdo con el principio de paridad horizontal, tomando en cuenta la totalidad de las candidaturas para dicho cargo de elección popular en el Estado de Nuevo Léon. Lo anterior, poruqe si bien los ayuntamientos son autónomos, debe garantizarse la paridad horizontal y el cuarto párrafo del artículo 10 prevé una prohibición a dicha medida garantista. De igual forma, el impugnante aduce que es un obligación de la legislatura garantizar la paridad en sentido transversal y no dejarla a decisión de la autoridad electoral administrativa.

Movimiento Ciudadano

El requisito solamente resulta aplicable en la ley, para el caso de las candidaturas que contendrán en la integración del Congreso, y no así, respecto del registro de las candidaturas de presidentes municipales, síndicos y regidores entre los diferentes ayuntamientos que conforman el Estado.

Se viola el 1º constitucional porque no se aplica paridad en el ámbito de las candidaturas municipales. Se viola el principio de igualdad porque no se aplica a Presidentes Municipales. De los 357 Presidentes Municipales que ha habido de 1997 a la fecha, sólo el 7% de ellos pertenece al sexo femenino. Cita la SUP-OP-33/2015 y la jurisprudencia 7/2015 de la Sala Superior.

Los artículos 143 y 146 de la ley electoral local son omisos en regular el principio de paridad de género desde un punto de vista horizontal para el caso de los ayuntamientos, asegurando que las postulaciones y registro de las candidaturas de un partido político a presidente municipal, regidores o síndicos se distribuyan de acuerdo a reglas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres. La paridad debe ser aplicada a nivel municipal por los partidos políticos, no solamente en el caso de la postulación de candidatos a regidores o síndicos, sino de manera transversal en la integración total de los municipios.

No obstante, lo razonado por el Pleno en la AI 36/2015 y acumuladas, no debe perderse de vista que el artículo 1º constitucional, que contiene el principio *pro persona*, obliga a aplicar la interpretación que genere mayor beneficio a las personas, por lo que se puede concluir que la paridad horizontal permite un ejercicio pleno de los derechos políticos a favor de las mujeres, garantizándose una igualdad sustantiva.

Opinión

Planteamiento del problema

Del análisis integral de la demanda se advierte que los argumentos del partido promovente se encaminan a mostrar que, si bien el legislador del Estado de Nuevo León **no fue omiso** en regular el principio de paridad de género en materia de elecciones de ayuntamientos, lo cierto es que no reguló expresa o adecuadamente la paridad horizontal o transversal en las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos en la entidad, cuando, según el promovente, es necesario ir más allá de los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existencia de la obligación de instrumentar la paridad horizontal en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales

En opinión de esta Sala Superior, existe, en general, una obligación de implementar medidas para garantizar la paridad en la postulación de candidaturas a todos los cargos públicos de elección, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

En particular, en respuesta al concepto específico de invalidez esgrimido, esta Sala Superior opina que la paridad en la dimensión horizontal o transversal en la postulación y registro de candidaturas en la elección de ayuntamientos deriva de la Constitución Federal y de los tratados internacionales aplicables, así como de la jurisprudencia de esta Sala Superior,[4] y es congruente con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Consecuentemente, se estima que la paridad en sentido horizontal o transversal sí es constitucionalmente exigible.

---

[4] En la línea de las opiniones sustentadas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-OP-8/2017 y SUP-OP-33/2015.

Lo anterior, en el entendido de que al emitir la presente opinión esta Sala Superior tiene en cuenta el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la paridad horizontal no es constitucionalmente obligatoria en el ámbito de las elecciones municipales.

En ese sentido, se aclara que la presente opinión se emite de cara a los argumentos de invalidez hechos valer expresamente por el partido promovente, que, como se indicó, plantea avanzar más allá de los criterios del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tal virtud, la presente opinión se inscribe en el marco de un diálogo jurisprudencial con el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Marco jurídico internacional

En primer lugar, de la interpretación sistemática y, por lo tanto armónica, de los artículos 1º., 4º. y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres.

Atendiendo a los términos en que está previsto este derecho en distintos tratados internacionales, así como de la interpretación que diversos órganos internacionales han realizado respecto a su contenido, se desprende lo siguiente:

- Las condiciones generales de igualdad "están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación"[5].
- En relación al acceso a los cargos de elección popular, se ha considerado que "[l]a participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[6].
- Este derecho supone que "la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados"[7].
- El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a "todos los planos gubernamentales"[8] y "para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional"[9].

En consecuencia, el alcance de este derecho implica que debe observarse en relación a todos los cargos de elección popular en los ámbitos federal y local.

Correlativamente a ese derecho, el Estado mexicano tiene a su cargo una obligación general de garantía, contemplada, entre otros, en el párrafo tercero del artículo 1º. constitucional, así como en los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Debido a la exclusión estructural e histórica de los espacios formales e informales de toma de decisiones en el ámbito político que han sufrido las mujeres, para

---

[5] Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.
[6] Ídem, párr. 199.
[7] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.
[8] Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 7. Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:
[...]
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales [...]".
[9] Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

el cumplimiento de este deber de garantía los Estados adquieren obligaciones específicas, según se observa en los siguientes parámetros:

- Es preciso que generen las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación[10].
- También se exige que adopten las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales[11].
- Asimismo, "[e]l Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria"[12]. En efecto, el Estado debe implementar medidas especiales de carácter temporal –también denominadas acciones afirmativas–, a fin de acelerar la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres[13].
- Por otra parte, la consideración de esas medidas debe establecerse para que la mujer pueda "ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales"[14].
- También, los gobiernos deben adoptar medidas, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres[15].

---

[10] 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. 145.
[11] Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.
[12] Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). 29 de marzo de 2000. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 3.
[13] Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que "la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad". Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 14.
[14] Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
[15] Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
Artículo 190. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
[...]

De los estándares internacionales antes mencionados se concluye la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacer eso efectivo.

En relación a la garantía de este derecho en el ámbito local, es pertinente señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la necesidad de ampliar las medidas especiales de carácter temporal para asegurar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de gobierno, así como en los distintos niveles del Estado (federal, estatal y municipal)[16].

De lo expuesto se advierte que las autoridades, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de establecer medidas para garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos públicos de elección en condiciones de igualdad con los hombres. Sin embargo, a fin de establecer los parámetros bajo los cuales debe procederse a su implementación y cumplimiento, es necesario atender al marco jurídico federal y local.

---

b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [...].

[16] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. 18 de abril de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Además, el organismo ONU Mujeres ha señalado que lo anterior cobra mayor relevancia si se atiende a las características esenciales de este tipo de cargos de base territorial que se encuentra más próximo y visible a la población general, atendiendo a los asuntos que tienen a su encargo: "El municipio o gobierno local (cuya denominación varía según los países) es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible a la ciudadanía. La participación política de las mujeres a ese nivel tiene un impacto directo, por la proximidad, contribuyendo a mejorar la percepción de la sociedad sobre las habilidades y capacidades de las mujeres en la gestión de las políticas públicas, lo que, a su vez, elimina estereotipos negativos". Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe (2014-2017), ONU Mujeres, págs. 35 y 36.

Constitución Federal

Considerando las obligaciones del Estado mexicano antes desarrolladas, en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal[17], se establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a la legislatura federal y a las locales, la cual contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva.[18]

El hecho de que la citada disposición únicamente se refiera de manera expresa a la paridad en la postulación de legisladores federales y locales, no excluye su aplicabilidad a otros cargos de elección popular ya que, además de que tal exclusión no se establece explícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe una delegación para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, las entidades federativas adopten las medidas idóneas para tal efecto.[19].

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, la Suprema Corte señaló que las medidas impuestas por el legislador chiapaneco para asegurar la mayor participación de las mujeres en los órganos del gobierno municipal y de representación popular, atendían a la paridad de género, y que tenían como finalidad cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia política, protegido por los artículos 1º., último párrafo y 4º., primer párrafo, de la Constitución Federal. Ello en consonancia con las

---

[17] Artículo 41. [...]
Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. [...]

[18] Véase la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[19] Véanse las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos referidas en el apartado anterior.[20]

Asimismo, en la misma acción de inconstitucionalidad se estableció que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal.

Aunado a lo anterior, en el artículo 7, párrafo 1, de la LEGIPE se estableció como derecho de la ciudadanía y obligación de los partidos políticos: "la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

Entonces, se aprecia que en la ley general se amplió la base del derecho al acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, estableciendo la paridad como parámetro de garantía.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal dispone que deberán tomarse en cuenta no solo las bases establecidas en la propia Constitución sino en las leyes generales en la materia.

---

[20] El Ministro José Ramón Cossío Díaz al formular voto particular respecto de la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, en el cual señaló: "[...] conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la LEGIPE".

Conforme al artículo 1°. de la LEGIPE,[21] ley que es de observancia general en el territorio nacional y cuyas disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que las constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en ella; sin que ello afecte la mencionada libertad de configuración que tienen los estados para establecer sus propias reglas al respecto.[22]

En principio,[23] se considera que el marco jurídico aplicable reconoce la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo efectivo.

Lo anterior, dada la situación de desigualdad estructural (*i. e.*, más allá de la posibilidad de ser modificada por la persona individual, no obstante su voluntad) que históricamente ha afectado a las mujeres en nuestro país.[24]

En esa línea, como lo ha determinado esta Sala Superior (por ejemplo, en la SUP-OP-33/2015), la paridad de género constituye una norma que debe ser garantizada para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes

---

[21] Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales. 2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución. 3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. [...]

[22] Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014); así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[23] Tal como se determinó en el juicio SM-JDC-279/2015 y que se confirmó en el SUP-REC-85/2015.

[24] En 2015, de cada 100 presidencias municipales a nivel nacional, solamente nueve son encabezadas por representantes del género femenino. En particular, en el Estado de Nuevo León, el 90.2 % de las presidencias municipales son ocupadas por hombres, mientras que el 9.8 % es ocupado por mujeres. En relación con las regidurías, su distribución a nivel nacional, para 2014, indica que de cada 10 personas en ese puesto, seis son hombres y cuatro mujeres. En particular, en el Estado de Nuevo León el 52.4 % es ocupado por hombres y 47.6 % es ocupado por mujeres. *Mujeres y hombres en México 2016*. Consultable en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf

públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

En el ámbito político-electoral, debido al contexto político, social, económico y cultural en el cual las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendentes a garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos.[25] Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema universal como en el interamericano.

En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad en los cargos públicos, tendente a construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

A fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano[26] se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena

[25] En el sistema mexicano se inició con las denominadas cuotas de género exigidas para impulsar el acceso de mujeres a cargos de elección popular.
[26] Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1°, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

Al respecto, resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de esta Sala Superior:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinean los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (Jurisprudencia 6/2015)

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos. (Tesis XLI/2013)

Asimismo, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de protección, respeto y garantía previsto en el artículo 1° de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, de modo que **se ha impuesto a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio** en la postulación de candidaturas, aunada a la exigencia de cumplir con la alternancia de género en la integración de listas o planillas y de postular fórmulas de candidaturas del mismo género, para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular, en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de esta Sala Superior, de rubro y texto siguientes:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1°, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Es preciso señalar que la emisión de la jurisprudencia invocada generó una nueva situación en materia de paridad, de seguimiento obligatorio para instituciones electorales y partidos políticos.

En virtud de lo anterior, el principio de igualdad y la paridad de género constituyen las bases fundamentales sobre las cuales descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las

mujeres, entre los cuales se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Al respecto, es importante señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en diversas ocasiones,[27] el criterio según el cual la paridad horizontal o transversal no está prevista en la Constitución Federal y no incurre en omisión alguna el legislador que no la establezca.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó, por unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto de reconocer validez al artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas (legislación del Estado de Quintana Roo), entre otros aspectos lo siguiente:

> ***"...el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.***
>
> ***En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.***
>
> ***Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por***

[27] Por ejemplo, en la acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y 39/2014 acumuladas, 36/2015, 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

diversos cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas, que permita la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa, por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el procedimiento legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores en el que, a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal o Municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues, de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

De igual forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, por ejemplo al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016 (legislación del Estado de Coahuila), que, si una legislatura de una entidad federativa establece la paridad horizontal, no sería inconstitucional, ya que ***"las entidades federativas tienen competencia [residual] para legislar en materia de paridad de género sin obligación de regular en los mismos términos que las disposiciones normativas aplicables para las elecciones federales"*** y por esa razón se estimó que las disposiciones impugnadas en dicha acción encuadran dentro de la libertad de configuración legislativa de las legislaturas locales.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que, teniendo en cuenta el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad (que se refieren a una legislación diferente a la ahora impugnada y dieron respuesta a conceptos de invalidez centrados fundamentalmente en la omisión de la normativa impugnada de prever la paridad horizontal), es preciso emitir opinión, de cara a los conceptos de invalidez propuestos, en la línea de los criterios jurisprudenciales de este órgano jurisdiccional especializado y bajo una interpretación evolutiva o progresiva de los derechos humanos, particularmente del principio de igualdad en favor de las mujeres, de conformidad con los artículos 1º y 4º de la Constitución Federal, en relación con el 41 constitucional.

Se afirma lo anterior, ya que, si bien el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; paridad que contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva, interpretar la disposición en forma restrictiva en el sentido de que excluye la aplicabilidad a otros cargos de elección popular, generaría un límite contra las mujeres e iría en contra del fin constitucional que se pretende alcanzar.

De igual forma, cabe señalar que el artículo 1°, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece el mandato de no discriminación por razón de género, entre otras causas, y el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En tal virtud, a continuación se analizarán la porciones normativas impugnadas, a la luz del marco jurídico aplicable y bajo las premisas señaladas.

Cuestión # 1:¿Es válido establecer que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro?

La impugnación del partido recurrente se centra en la determinación de la legislatura del Estado de Nuevo León prevista en el artículo 10, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, según la cual:

> ***Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.***

Esta Sala Superior considera, ~~por mayoría,~~ que la porción normativa impugnada **no es acorde con la regularidad constitucional**, ya que no permite garantizar la paridad horizontal. Lo anterior, en el entendido de que, como se indicó, los parámetros de regularidad controlante, es decir, la Constitución Federal y las normas internacionales de derechos humanos implican la obligación de establecer la paridad horizontal o transversal a que se refiere el promovente.

En primer lugar, es preciso señalar que, a primera vista, bajo una interpretación literal, el precepto impugnado no se refiere al tema de la paridad, sino que se inscribe en lo establecido en el artículo 115, fracción I,[28] de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución

[28] "**Artículo 115.**- [...]

Política del Estado de Nuevo León,[29] en el sentido de que cada municipio es autónomo.

Según el promovente, dicha disposición puede tener un efecto normativo en la regulación de la paridad en sentido horizontal o transversal, al disponer concretamente que "...***las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro***" [énfasis añadido].

Al respecto, es preciso señalar que en el dictamen de las comisiones legislativas del Congreso de Nuevo León existen elementos que indican que se invocó el tema de la autonomía municipal para argumentar en favor de excluir la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal.[30] Si esto es así, se considera inválida la norma impugnada, ya que excluiría la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal o transversal, cuando la misma significa la obligación de postular a las mujeres en al menos el cincuenta por ciento (50%) de sus candidaturas en la totalidad de los ayuntamientos de la entidad.

De igual forma, cabe advertir que la disposición impugnada, al prohibir que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento afecten las candidaturas registradas en otro, imposibilita a las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplir con los estándares constitucionales e internacionales invocados, particularmente el mandato de la Constitución Federal contenido en el artículo 1º constitucional en el sentido de

---

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

[29] "**Artículo 118**.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.
[...]"

[30] "Dictamen Reforma Electoral Segunda Vuelta", p. 116. Autos del presente expediente.

implementar medidas de carácter afirmativo, a efecto de garantizar una igualdad sustantiva y desmantelar contextos de discriminación estructural que deben ser erradicados.

Lo anterior, en el entendido de que sólo se considera inválida la porción normativa que dice: ***"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro", razón por la cual se preserva la validez de la norma que dice: "Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí."*** Lo anterior para garantizar legalmente la autonomía constitucional de los municipios prevista en los artículos 115 de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Similares consideraciones se formularon por esta Sala Superior en el expediente **SUP-OP-28/2017**.

Cuestión # 2: ¿Es válido establecer, como lo hace la norma impugnada, que en ningún caso la postulación de candidatos a regidores y síndicos propietarios para la renovación de candidaturas debe contener más del 50 % (cincuenta por ciento) de candidaturas de un mismo género?

La primera parte del segundo párrafo del artículo 146 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, interpretada en su literalidad, podría estimarse inconstitucional, al estar limitando la posibilidad de que el género que experimenta una discriminación histórica-estructural, no pueda ser mayor a un 50 % (cincuenta por ciento).

Sin embargo, se estima que, si la disposición se interpreta conforme a los estándares constitucionales e internacionales que ordenan garantizar la participación efectiva de las mujeres e, incluso, adoptar las medidas que sean necesarias para transformar la discriminación estructural a la que históricamente ha estado sometido un determinado género, debe entenderse que la misma está dirigida, dentro del contexto de Nuevo

León, a evitar que predomine, dentro de un mismo órgano, considerado en su conjunto, el género masculino.

En este sentido, para la mayoría, una interpretación constitucionalmente válida de la norma es aquélla que la concibe como una medida afirmativa conforme a la Constitución Federal, de forma que la prohibición de que en ningún caso la postulación de síndicos y regidores para la renovación de ayuntamientos contenga más del 50 % (cincuenta por ciento) es válida, siempre y cuando se considere al órgano en su conjunto y, en su caso, sólo exista la posibilidad de que el órgano esté conformado paritariamente o que predomine el género femenino.

Ello es acorde al criterio de la Suprema Corte que ha compartido esta Sala Superior, consistente en que, atendiendo al principio *pro persona*, las autoridades no deben interpretar las normas de manera neutral tratándose de personas que están en supuestos de hecho distintos, como lo serían los grupos sociales históricamente excluidos[31]. De igual forma, debe atenderse a la intepretación más razonable, pues las acciones afirmativas en materia de género deben intepretarse en todo caso en favor del género femenino, pues ha sido el colectivo disciminado histórica y estructuralmente.

---

[31] Véase sentencia dictada por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REC-840/2016, SUP-REC-841/2016, SUP-REC-842/2016, SUP-REC-843/2016 Y SUP-REC-844/2016, ACUMULADOS, así como tesis de rubro: **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL**. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, L 12, noviembre de 2014, T I, p. 720, número de registro 2007924. En esta tesis se manifiesta que "la interpretación directa del artículo 1º. constitucional, en torno al principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio *pro persona*, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado; de lo contrario, esto es, partir de una lectura neutra ante supuestos que implican una condición relevante, como la presencia de categorías sospechosas, constituiría un vaciamiento de tal protección, provocando incluso un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley".

En este sentido, se concebiría a la regla de paridad como una medida afirmativa mínima a efecto de revertir la discriminación estructural que experimentan las mujeres, pudiendo en algunos casos, como el antes descrito, estar conformados los Ayuntamientos por más mujeres que hombres.

Finalmente, para la mayoría, la norma debe entenderse en el sentido de incluir también a las candidaturas a sindicaturas y regidurías suplentes, y no sólo a los propietarios. Ello debido a que dichos cargos también están sujetos al orden constitucional antes descrito.

Cuestión # 3: ¿Es válido establecer, como lo hace el legislador local, que cuando el resultado de la suma de regidurías y síndicos sea impar, el género mayoritario sea diferente al del candidato a la presidencia municipal?

Como se ha sostenido, el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos ha evolucionado con miras a garantizar y efectivizar la participación política de la mujer, al establecer mecanismos que le permitan contender como candidatas para todos los puestos de elección popular, lo que se traduce en una posibilidad real de acceder al cargo cuando hubiere sido favorecida de conformidad con los resultados electorales.

Para efectos de garantizar la paridad de género, como medida afirmativa mínima a efecto de revertir la discriminación estructural que experimentan las mujeres, la mayoría estima que debe considerarse integralmente a todo el órgano municipal, incluido al Presidente Municipal, a efecto de garantizar siempre que haya una representación de mujeres de cuando menos el 50 % (cincuenta por ciento).

Además, se considera que la regla cuestionada debe operar únicamente en caso de que el candidato a la presidencia municipal sea hombre, de tal forma que se garantice que en el órgano municipal esté integrado por un mínimo de 50 % de mujeres.

En caso contrario, como se precisó en el apartado que antecede, se estaría limitando la participación de las mujeres impidiendo que integren el ayuntamiento en un porcentaje mayor al 50 %.

Asimismo, según la mayoría, cuando el candidato a la Presidencia Municipal es hombre y la suma de síndicos y regidores dé como resultado un número impar (por ejemplo, cinco), el género mayoritario sí debe ser diferente al del candidato a Presidente Municipal (hombre). En este caso, se aprecia que la norma garantiza la paridad de género, al considerar al órgano en su conjunto y estar conformado por tres hombres y tres mujeres.

Tema 2. Establecimiento del régimen legal de candidaturas comunes sin tener sustento en en la Constitución local

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> Artículo 73. En los procesos electorales, los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas en coalición con otros partidos en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y en esta Ley.
>
> Los partidos políticos también tendrán derecho a postular candidatos a Gobernador o planillas para Ayuntamientos en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos en esta Ley.
> [...]
>
> Artículo 81 bis 1. La candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato a Gobernador, o planillas para Ayuntamiento, cumpliendo los requisitos de esta Ley.
>
> Artículo 81 bis 2. Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador o para planillas de Ayuntamientos, para lo cual deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, mismo que presentarán para su registro ante el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.
>
> Artículo 81 bis 3. El convenio de candidatura común deberá contener:
>
> I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

II. La manifestación por escrito de proporcionar a la Comisión Estatal Electoral, una vez concluido sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar del candidato o los candidatos, según corresponda;

III. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

IV. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión, y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General; y

V. Para las elecciones de los Ayuntamientos, determinar el partido político al que pertenecerán los candidatos en caso de resultar electos.

Artículo 81 bis 4. Al convenio de candidatura común se acompañará lo siguiente:

I. El compromiso por escrito de que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaran en tiempo y forma al Consejo General su plataforma electoral por cada uno de ellos; y

II. Las actas que acrediten que los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda.

Artículo 81 bis 5. La Comisión Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo y publicará su acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 81 bis 6. Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

Los partidos políticos que postulen candidaturas comunes deberán sujetarse en materia de prerrogativas, obligaciones, financiamiento, gastos de campaña, representación, y asignación de tiempo en radio y televisión a las reglas generales de coaliciones establecidas en esta ley y en las leyes generales en materia electoral.

Artículo 81 bis 7. Para los efectos de la representación ante los órganos electorales, del financiamiento, asignación de tiempos de radio y televisión y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos que postulen candidaturas comunes,

cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate. Los votos se sumarán para el candidato común y contarán para cada uno de los Partidos Políticos para todos los efectos establecidos en la Ley.
Los votos en los que se hubiesen marcados más de una opción de los partidos postulantes de la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.

En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos que postulen candidatos en común y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que hayan postulado la candidatura común; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Artículo 144. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:
[...]

Artículo 147. La Comisión Estatal Electoral recibirá de los partidos políticos, de las coaliciones, candidaturas comunes y de los candidatos independientes las listas de los candidatos con su documentación correspondiente, devolviendo sellado y fechado el duplicado de las listas. Dentro de los cinco días siguientes, revisará la documentación de los candidatos y si éstos cumplen con los requisitos previstos por esta Ley, registrará su postulación. Si la solicitud de registro de la candidatura no es acompañada por la documentación correspondiente para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y la presente Ley, se prevendrá a la entidad política postulante y al ciudadano cuyo registro se solicita, a fin de que en un término que no exceda de setenta y dos horas, presenten ante la Comisión Estatal Electoral la documentación faltante, en la inteligencia que de no atenderse tal prevención, se tendrá por no presentado el registro correspondiente.
[...]

Concepto de invalidez

Los actores señalan que los artículos 73, 81 bis, 81 bis 1 al 7, 144 y 147, relativos a la regulación de las candidaturas comunes carecen de fundamento constitucional.

Lo anterior porque en el caso no se observa lo dispuesto en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos en el sentido de que. ***"Será facultad de las entidades federativas establecer en sus***

Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos".

En este caso, la Constitución local no prevé la institución de las candidaturas comunes por lo que regularlas en la Ley Electoral local implica la inobservancia de los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Opinión

Con independencia de que la cuestión planteada en el argumento de invalidez bajo estudio se pueda considerar que excede al ámbito del derecho electoral, por ser un tema de técnica legislativa, se estima que el hecho de que la legislatura del Estado de Nuevo León haya regulado el régimen de candidaturas comunes sin existir una base expresa en la Constitución local no torna a las porciones normativas impugnadas, por sí mismas inconstitucionales.

Lo anterior es así, en virtud de las siguientes razones:

Si bien es cierto que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece, en su acápite, que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, ***"las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán"*** las materias establecidas en las diversas fracciones del invocado artículo y el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que será ***facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos"***, también es verdad que, en primer lugar, el párrafo décimo quinto, fracción I del artículo 42 de la Constitución local dispone, en forma enunciativa mas no limitativa, las materias de regulación de la ley electoral, que es una ley reglamentaria de la Constitución en la materia.

En segundo lugar, el artículo 45 de la Constitución local dispone que la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, regulará, entre otros aspectos, los derechos de los partidos políticos y si las candidaturas comunes —al ser una forma asociativa de los partidos políticos— constituyen un derecho de tales formaciones políticas, entonces hay una base normativa cierta en la Constitución local para reglamentar la institución de las candidaturas comunes.

En tercer lugar, es preciso señalar que el artículo 152 de la Constitución local dispone que la ley a que se refiere el artículo 45 de la propia Constitución, es decir, la ley electoral, es *constitucional* y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso. Por consiguiente, la Constitución local prevé un procedimiento dificultado de reforma para la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, equiparable al previsto para la reforma a la Constitución, de conformidad con los artículos 149 y 152 de la Constitución local.

Aunado a lo anterior, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ocasiones, la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal establece una reserva de ley para que la ley determine, entre otros aspectos, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

Consecuentemente, se considera que la legislatura del Estado de Nuevo León al regular las candidaturas comunes no contradice la Constitución Federal.

Respecto a la competencia del Congreso de Nuevo León para regular las candidaturas comunes, esta Sala Superior considera, como se indicó en la opinión **SUP-OP-07/2017** (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora) y en la **SUP-OP-12/2017** (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora), que los

argumentos de invalidez hechos valer por el partido promovente no son materia de opinión, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en las **acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas, 69/2015 y 103/2015** que las legislaturas locales tienen libertad configurativa para regular esta institución, a diferencia de las coaliciones, lo cual sí está reservado por el artículo **segundo transitorio** de la reforma constitucional de dos mil catorce al legislador federal.[32]
Por estas razones, se estima que las porciones normativas impugnadas no se apartan de la regularidad constitucional.

Tema 3. Supuestas violaciones al procedimiento legislativo

Concepto de invalidez

Los actores afirman que, en el procedimiento parlamentario para la expedición, promulgación y publicación del Decreto impugnado, se violó el principio de legalidad ya que no se tomaron en cuenta a los partidos minoritarios en la deliberación; no se llevó a cabo una motivación reforzada que justificara la incorporación de temas al dictamen de segunda vuelta; y no se cumplió con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución local.

Opinión

Esta Sala Superior considera que este concepto de invalidez no requiere de una opinión especializada, ya que se trata de una tema que excede el ámbito del derecho electoral, ya que al impugnar el procedimiento

[32] Se advierte que el Peno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas**, en la que fue impugnado el artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por considerarse que violaba el derecho de asociación al establecer que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro. Dicha acción fue desestimada en esta parte, al someterse el 29 de septiembre de 2014 la propuesta de invalidez de dicho precepto y al alcanzarse únicamente una mayoría de siete votos.

legislativo respectivo se plantean cuestiones propias del derecho constitucional.

Tema 4. Supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias del Decreto número 286

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se subrayan la porciones impugnadas):

> **Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día de su aprobación.**
>
> **Segundo. Los asuntos que se encuentren en trámite en la Comisión Estatal Electoral y en el Tribunal Electoral del Estado a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.**
>
> **Tercero. La Comisión Estatal Electoral deberá adecuar sus Reglamentos Internos conforme a las disposiciones del presente Decreto, en un periodo máximo de noventa días naturales, posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.**
>
> **Cuarto. Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renueven el Congreso del Estado y Ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del quince de marzo del año de la elección y terminarán el último día del mes de abril, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará acabo el primer domingo de julio de dicho año.**
>
> **Quinto. Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renueven el Congreso del Estado y Ayuntamientos, la etapa de preparación de la elección iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año anterior al de las elecciones, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará acabo [*sic*] el primer domingo de julio de dicho año.**
>
> **Sexto. Envíese al Ejecutivo del Estado para su inmediata publicación en el Periódico Oficial del Estado.**

Conceptos de invalidez

Los motivos de impugnación se dirigen a reclamar la invalidez de los artículos **primero** y **quinto transitorios**, con base, en síntesis, en los siguientes argumentos:

a) Artículo **primero transitorio**

La disposición transitoria no solo contraviene los artículos 75 y 78 de la propia Constitución local, sino también violenta el principio de publicidad de la ley, que tiene un correlativo en el artículo 6º constitucional, y viola el principio de máxima publicidad.

De igual forma, la disposición transitoria contradice el artículo 4º del Código Civil para el Estado de Nuevo León y el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

b) Artículo **quinto transitorio**

El artículo **quinto transitorio** atenta contra el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, ya que al recorrer dos meses la etapa de preparación de la elección genera inseguridad jurídica y falta de certeza en el proceso electoral local por desarrollarse en la entidad, en contraste con el inicio del proceso electoral federal.

Asimismo, según el promovente, el precepto impugnado viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal que dispone que las leyes electorales federal y **locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse**, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, el promovente solicita que el efecto de la sentencia sea que el decreto impugnado no podrá surtir efecto alguno en el próximo proceso electoral local, en virtud de que al publicarse el diez de julio del presente año se publicó con posterioridad al ocho de julio, fecha límite para que entrara en vigor, por lo que deberá postergarse su aplicabilidad, hasta el dos mil veintiuno.

Opinión

Es preciso advertir que, si bien los conceptos de invalidez antes resumidos pueden considerarse, en principio, que plantean temas que no requieren de una opinión especializada de este órgano jurisdiccional, ya que son temas de técnica legislativa, al referirse a las disposiciones transitorias que determinan la entrada en vigor del decreto impugnado y la fecha en que se iniciará la etapa de preparación de la elección, para los efectos del proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018), lo cierto es que, para la mayoría, por su contenido normativo, tienen una incidencia directa en la materia electoral, ya que los motivos de impugnación, según los cuales las disposiciones violan los principios de legalidad y de certeza, cuestionan la aplicabilidad del decreto impugnado en el proceso electoral local. Por esta razón se emite la siguiente opinión en el presente apartado:

i) Violaciones aducidas en relación con el artículo primero transitorio

En primer lugar, es preciso señalar que los argumentos de invalidez hechos valer se estudiarán, fundamentalmente, a la luz del principio de legalidad electoral, establecido en el artículo 41, fracción V, apartado A, y 114, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, que establece el principio conforme con el cual las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normativa determine.

Particularmente, en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que la ciudadanía y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En segundo lugar, cabe señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 170/2007, sostuvo lo siguiente:

> ***"...la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."***

Acorde con el criterio anterior, al valorar el potencial invalidatorio de las supuestas irregularidades bajo estudio, han de tomarse en cuenta dos principios que, si bien apuntan a direcciones diferentes, es necesario procurar su equilibrio: un principio de economía procesal y un principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

En tal virtud, no toda irregularidad es necesariamente invalidante.

De igual forma, es preciso señalar, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[33] que la publicación de una ley constituye la fase terminal del procedimiento legislativo, el cual,

---

[33] De acuerdo con las razones que se sustentan en la tesis jurisprudencial P./J. 52/2009, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO NO LE RESULTA APLICABLE**, así como en la tesis P./J. 107/2008, de rubro: **ISSSTE. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN SÁBADO, NO LA HACE INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).**

por su naturaleza, constituye un acto complejo en el que intervienen diversos órganos, como lo son el Poder Legislativo que las expide y el Poder Ejecutivo que las promulga y pública, de forma tal que las actuaciones de ambos poderes, conjuntamente, condicionan la vigencia de un ordenamiento legal.

En consonancia con lo anterior, el artículo 71 de la Constitución local establece que aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Por su parte, el artículo 78 de la Constitución local dispone que: ***"Toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley disponga otra cosa".***

En tal virtud, el Poder Revisor local confirió una facultad a la legislatura local para determinar que una ley puede válidamente entrar en vigor en una fecha distinta de su publicación.

En el caso, el decreto impugnado se expidió el veintinueve de junio del año en curso y se **publicó** el diez de julio siguiente. Así, se cumplieron con las dos condiciones necesarias de la fase final del procedimiento legislativo para adquirir fuerza normativa.

Al respecto, es preciso señalar que, como se indicó, la Constitución local reconoce a la ley electoral local un rango de *ley constitucional* y en ese sentido es aplicable el artículo 151 de la propia Constitución local, conforme con el cual, para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas y se tengan como parte de la Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura.

Acorde con lo anterior, análogamente a lo que ocurre con las reformas y adiciones a la Constitución, al aprobarse el decreto que ahora se impugna, quedaron incorporadas las reformas y adiciones a la ley electoral local.

Cobra aplicación al presente caso el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **13/2001** (legislación del Estado de Nuevo León),[34] en el sentido de que, del sistema de la Constitución local, se establece que:

> ***La obligatoriedad de las normas generales ocurre en dos momentos, uno, al publicarse en el Periódico Oficial de la entidad, y otro, al en que la propia ley disponga de tal suerte que si el citado artículo trasnitorio prevé que el devreto impugnado en esta vía entrará en vigor al momento de su aprobación, por ese solo hecho adquiere obligatoriedad por imperativo constitucional.*** [Énfasis añadido]

Consecuentemente, se considera que el artículo primero transitorio es acorde con la regularidad constitucional.

ii) Violaciones aducidas en relación con el artículo quinto transitorio

El artículo **quinto transitorio** del decreto impugnado no es incompatible con el principio constitucional de certeza.

Lo anterior, en el entendido de que el contraste de la disposición impugnada solamente se realiza en relación con los parámetros controlantes aplicables y no respecto a otras normas de la propia Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la tesis P./J. 144/2005 sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS

[34] Fallada por unanimidad de 9 votos.

AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

El artículo **quinto transitorio** del decreto 286, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de julio del año en curso, establece que:

> Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renuevan el Congreso del Estado y Ayuntamientos, la etapa de preparación de la elección iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año anterior a las elecciones, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará a cabo el primer domingo de julio de dicho año.

Como se advierte, la norma legal impugnada determina que, para los efectos del proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en la entidad, la etapa de preparación del proceso electoral ordinario se iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral, la cual se celebrará en los primeros siete días del mes de noviembre del año en curso, puesto que la jornada electoral respectivo se llevará a cabo el primer domingo de julio de dos mil dieciocho.

Lo anterior implica, en relación con el artículo 91, tercer párrafo, de la Ley Electoral local, que específicamente el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en los que se renuevan el Congreso del Estado y Ayuntamientos en la entidad, dará inicio con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año.

En particular, en opinión de esta Sala Superior, lo dispuesto en el artículo **quinto transitorio** del decreto impugnado no es incompatible con la prohibición contenida en el artículo 105 constitucional, en atención a las siguientes consideraciones:

Al respecto, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **18/2001** y sus acumuladas, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por los siguientes elementos:

a) Las leyes electorales federal o locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse;

b) No podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales federal o locales durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

De igual forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera de la prohibición que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo; para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que en este aspecto se salvaguarda con el establecimiento de plazos fijos previstos en la ley.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis P./J. 64/2001, de rubro y texto siguientes:

> PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A

> SITUACIONES FÁCTICAS.Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado.

Asimismo, el Alto Tribunal ha considerado que el incumplimiento de la prohibición constitucional, es decir, la emisión de una norma electoral dentro del plazo de noventa días previamente al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse, o bien, durante el propio proceso, trae como consecuencia su **inaplicabilidad** para regir el mismo.

En el caso, en primer lugar, como se indicó, de la interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos **quinto transitorio** del decreto impugnado y 91, tercer párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se llega a la determinación de que el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en los que se renuevan el Congreso del Estado y Ayuntamientos en la entidad, dará inicio con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del presente año.

En segundo lugar, de acuerdo con el criterio invocado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo **debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral**.

Sobre el particular, si esto es así, el texto del artículo 91, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, antes del decreto ahora impugnado, establecía lo siguiente:

> Artículo 91. [...]
>
> Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:
>
> I. Preparación de la elección;
>
> II. Jornada electoral; y
>
> III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
>
> La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral, en la primera semana del mes de octubre del año anterior al de las elecciones ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.
> [...]

En tercer lugar, el diez de julio del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el Decreto número 286, que reforma y adiciona la Ley Electoral de dicha entidad federativa.

Consecuentemente, si conforme a lo antes expuesto, el decreto impugnado se emitió y entró en vigor válidamente el **veintinueve de junio del año en curso**, no se contravino el artículo 105 fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, ya que el decreto impugnado se expidió observando el plazo de noventa días previamente al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse. Lo anterior es así, en atención a que la **primera semana del mes de octubre de dos mil diecisiete comprende del lunes dos al domingo ocho, de ese mes y año, y la emisión y entrada en vigencia del decreto número 286 no inobservó la prohibición constitucional, al mediar noventa y cuatro (94) días entre una fecha y otra.**

Tema 5. Reelección de síndicos y regidores, sin necesidad de pedir licencia y desvío de recursos

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 10.-** Para formar parte de la planilla propuesta para integrar un Ayuntamiento, se deberán cumplir, al momento del registro, los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado para ser miembro de dicho cuerpo colegiado.
>
> Para el caso de los aspirantes a integrar un Ayuntamiento, quienes ocupen un cargo público o que hayan sido electos para ocupar un cargo de elección popular, deberán contar con licencia sin goce de sueldo al momento del registro de la candidatura correspondiente, absteniéndose de desempeñar tal cargo durante el tiempo que medie entre el registro y la toma de posesión del nuevo cargo. **Quedan exceptuados de la necesidad de contar con licencia quienes se dediquen a la instrucción pública o realicen labores de beneficencia, así como los regidores y síndicos que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León**.
>
> Para el caso de los presidentes municipales que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León deberán separase un día antes del inicio de la campaña y podrán volver a desempeñar su cargo desde el día siguiente de la declaratoria de validez y entrega de la constancia de mayoría.
>
> Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa a través de planillas integradas por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio **ejerce de forma libre** su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro."
>
> "**Artículo 10 bis. No se considera desvío de recursos públicos para el beneficio electoral de su candidatura en términos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el uso del personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios, que estén designados para la protección de funcionarios públicos que se encuentren en los casos previstos en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León**."

Concepto de invalidez

Movimiento Ciudadano sostiene esencialmente que los artículos 10 y 10 bis de la Ley Electoral local violan el principio de igualdad y el principio de equidad en la contienda contenido en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, toda vez que establece una ventaja indebida a favor de los síndicos y regidores que deseen reelegirse para el periodo inmediato conforme al artículo 124 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Lo anterior, debido a que dichos preceptos permiten que esos servidores públicos estén exceptuados de solicitar licencias sin goce de sueldo, además de que se les posibilita el uso del personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios, que estén designados para la protección de funcionarios públicos. Estima que dichas normas generan una ventaja indebida a favor de los candidatos que ostentan el cargo frente a los demás contendientes que puede resultar decisoria en el resultado final de toda elección en contravención de los principios aludidos.

Alega que, al tener la calidad de servidores públicos y tener la posibilidad de influir en los ciudadanos, por contar con mejor información que el candidato promedio, se genera una distinción injustificada respecto a los demás contendientes, además de inequidad en la contienda.

Por otra parte, señala que el artículo 134 constitucional obliga a los servidores públicos a aplicar los recursos públicos, como la información y contactos, de forma imparcial, sin influir en la equidad de la contienda. Sostienen que debe darse una separación entre lo público y lo privado, y los preceptos impugnados incumplen con ese principio al no exigir la separación mediante la solicitud de licencia y posibilitar que éstos utilicen recursos públicos, por ejemplo, para garantizar su seguridad.

Asimismo, aduce que el artículo 10 bis de la Ley Electoral local –que permite a los regidores y síndicos hacer uso, durante la campaña, del personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad designados para los funcionarios– es violatorio del principio de gasto público contenido en el artículo 134 de la Constitución Federal. De acuerdo con el partido político, permitir el uso de recursos públicos en beneficio de un servidor público que busca un cargo de elección popular, no constituye un gasto honesto ni económico, lo que se traduce en un uso indebido del gasto público, además de violentar el principio de equidad de la contienda.

Finalmente, sostiene que el artículo 10 de la Ley Electoral local es violatorio del "municipio libre", pues realiza una delimitación indebida del régimen constitucional del municipio al señalar que los ayuntamientos son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada uno de ellos están desvinculadas. Dicha afirmación les estaría dando una autonomía *de facto*. Además, al ser los municipios una serie de territorios interconectados y los ayuntamientos sus órganos de gobierno, las elecciones de los últimos no pueden considerarse de forma aislada.

Opinión

Esta Sala Superior considera que el artículo 10 de la Ley Electoral local impugnado por Movimiento Ciudadano es **constitucional** en relación con la excepción dirigida a síndicos y regidores de pedir licencia en caso de que deseen reelegirse.

Asimismo, se estima que el artículo 10 bis de la ley electoral local es **constitucional**, siempre y cuando, bajo una intepretación conforme, dichos recursos se destinen exclusivamente a la seguridad pública de los funcionarios que se reelegirán y los recursos públicos destinados para ello sean iguales a los otorgados a los funcionarios públicos que, sin reelegirse, ejerzan el mismo cargo dentro del mismo ámbito espacial y temporal.

En primer lugar, se estima que la Constitución Federal concede una **amplia libertad de configuración normativa** a las legislaturas de las entidades federativas respecto al establecimiento de exigencias de separación de ciertos cargos como condicionante para ser elegible.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución prevé que la ciudadanía tiene el derecho a poder ser votado para todos los cargos de elección popular, pero lo condiciona a tener "las calidades que establezca la ley". Lo anterior puede comprender las exigencias de separación o de solicitud de licencias para poder reelegirse ciertos funcionarios, las cuales pueden establecerse en las leyes con la finalidad de garantizar otros derechos o principios

constitucionales, como el carácter libre y auténtico del sufragio o el principio de equidad en materia electoral[35].

Asimismo, en los artículos 115, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, no se establece algún parámetro específico a seguir por parte de las legislaturas estatales en cuanto a las condiciones o modalidades conforme a las cuales pueden reelegirse (elección consecutiva) los funcionarios públicos. De este modo, las entidades federativas cuentan con una amplia libertad para establecer este tipo de exigencias; aunque cabe precisar que las mismas deben ser razonables y proporcionales en relación con el ejercicio del derecho a ser electo para poder calificarlas como legítimas y en relación con los principios de igualdad y equidad en la contienda, aunque ello no implica que no se puedan hacer distinciones.

En este sentido, como lo sostuvo esta Sala Superior en los expedientes **SUP-OP-10/2016 y SUP-OP-11/2016 acumulados**, el legislador local cuenta con libertad de configuración normativa, dado que no existe un parámetro en la Constitución federal que lo vincule a regularlo de una manera u otra.

Ahora bien, la porción normativa cuestionada en el artículo 10 de la Ley Electoral local, interpretada en su literalidad, sólo posibilita a los síndicos y regidores de un ayuntamiento a no separarse de su cargo para buscar su candidatura y realizar campaña para reelegirse. En este sentido, al no incluirse dentro de la disposición a los presidentes municipales y obligárseles, como lo dispone el siguiente párrafo a "separase un día antes del inicio de la campaña y podrán volver a desempeñar su cargo desde el día siguiente de la declaratoria de validez y entrega de la

[35] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de que pueden imponerse las limitaciones al derecho a ser votado que estén orientadas a hacer operativo el sistema electoral y a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 157 y 161.

constancia de mayoría", podría sostenerse que respecto a ellos existe un tratamiento diferenciado con relación a los regidores y síndicos.

Al respecto, esta Sala Superior sostuvo en la **SUP-OP-15/2016** que ese tratamiento diferenciado estaría justificado conforme a la libertad configurativa del legislador local.

Por otra parte, como se adelantó, el artículo 10 bis de la Ley Electoral local, bajo una intepretación conforme, no contraviene el artículo 134 constitucional que dispone que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre las candidaturas.

En efecto, como se observa, el precepto permite a los funcionarios que deseen reelegirse y competir en el proceso electoral usar personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios y designados para su protección, lo que, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, no viola, por sí mismo, los principios constitucionales de equidad e imparcialidad, así como el de gasto público,[36] siempre y cuando los servidores públicos no varíen el destino, utilizando los recursos públicos para beneficio electoral de su candidatura, y los recursos públicos destinados a su seguridad pública no varíen respecto a funcionarios de su mismo rango, dentro del mismo ámbito espacial y temporal, obteniendo una ventaja indebida.

Como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 5/2009**, el artículo 134 constitucional impone a los servidores públicos una **obligación**

---

[36] Véase tesis 1ª. CXLIX/2011. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 225, de rubro y texto: **GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO.** Desde el punto de vista constitucional, el principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está referido al destino o fin del gasto público, pero no a su uso, ya que de aceptarse esto último, en sede constitucional tendría que analizarse no solamente si en la ley de la materia se establece la satisfacción de necesidades sociales o colectivas, o de las atribuciones del Estado, sino también el uso, ejercicio o programación del gasto, alcance que no tiene dicho principio constitucional.

absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice "en todo tiempo") y de **estricto cumplimiento** (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite excepciones), de asegurar los principios de imparcialidad y equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En este sentido, las autoridades competentes, a través de los mecanismos jurisdiccionales procedentes, deberán velar porque se garanticen los principios de imparcialidad, equidad en la contienda y gasto público en cada caso concreto y evitar que los funcionarios referidos en el artículo 124 de la Constitución local hagan un uso indebido de dichos recursos públicos.

De ahí que el artículo 10 bis de la ley electoral local se estime **constitucional, bajo una intepretación confome con la Constitución**.

Finalmente, el concepto de validez que sostiene que el artículo 10 de la Ley Electoral local es violatorio del "municipio libre", se considera que no es opinable, dado a que ello no constituye materia electoral.

Tema 6. Supuesta regresividad de la reforma al regular las diputaciones por el principio de representación proporcional

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 145**. Las candidaturas para Diputados de mayoría relativa se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.
>
> **En el caso de relección consecutiva, podrán participar con la misma o diferente formula por la que fueron electos.**
>
> **Además de los candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa, cada partido político registrará una lista de dos fórmulas de candidatos por la vía plurinominal, compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género. Cada formula será de un género distinto y ambas fórmulas podrán ser registradas por las dos vías de manera simultánea.**
>
> **No se considerará que ejercen su derecho de reelección previsto en el artículo 49 de la Constitución del Estado, los Diputados suplentes que no hayan entrado en funciones y que sean postulados en la elección inmediata siguiente en la que fueron electos.**

Artículo 263. Para la asignación de las Diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

I. Tendrán derecho a participar de la asignación de Diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:

a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y

b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos. La votación total es la suma de todos los votos depositados en las urnas;
II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas primero a los candidatos registrados en la lista plurinominal de cada partido político y las posteriores a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula. La asignación deberá hacerse con alternancia de género y habiendo prelación para cada partido político del genero menos favorecido en la asignación de diputaciones de mayoría relativa. Dicha prelación tendrá como límite la paridad de género del Congreso que se verificará en cada asignación. Las asignaciones iniciarán con los partidos que hayan obtenido la menor votación;
[...]

Concepto de invalidez

Para Movimiento Ciudadano la reforma a los artículos 145 y 263 de la Ley Electoral local es violatoria del principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Previo a la reforma, las diputaciones de representación proporcional se asignaban a través de un sistema meritocrático en el que se asignaba una diputación a los candidatos que, sin obtener el triunfo en su distrito, hubieran obtenido el mayor número de votos en el mismo. A criterio del partido político, ello estableció un derecho político adquirido hacia los contendientes, maximizando su derecho a ser votados y llevando a su máxima expresión el derecho al sufragio de los ciudadanos.

En ese tenor, modificar dicho artículo para cambiar el sistema meritocrático por el sistema federal de listas implica una regresión en los derechos de los ciudadanos. Además de que dicho sistema es usado como arma contra los candidatos minoritarios.

Opinión

Esta Sala Superior estima que las porciones normativas impugnadas son **acordes con la regularidad constitucional**, en virtud de que las legislaturas de las entidades federativas tienen un amplio margen para regular a sus órganos legislativos, siempre que se cumplan los principios y reglas contenidos en el artículo 116 constitucional.

Asimismo, la regulación de un determinado sistema de representación en los parlamentos no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos, mucho menos concreta algún derecho humano y, por lo tanto, no podría contravenirse el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad contenido en el artículo 1° constitucional.

En efecto, el artículo 116 constitucional concede una amplia libertad de configuración normativa a las entidades federativas para regular sus congresos siempre que se integren con diputaciones electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y se respeten otras limitantes contenidas en dicho artículo, por ejemplo, a efecto de que no exista una sobre o sub-representación de fuerzas políticas al designarse a los diputados por el principio de representación proporcional.

Por otra parte, el que se haya modificado el sistema de representación en el Congreso del Estado de Nuevo León no implica que las candidaturas en procesos electorales anteriores o los ciudadanos hubieran adquirido algún derecho y que las disposiciones impugnadas constituyan disposiciones retroactivas en su perjuicio, ya que, por un lado, el nuevo sistema no rige hacia el pasado sino hacia el futuro, a partir de su entrada en vigor, y, por otro, no vulnera situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a esa entrada en vigor.

Finalmente, para esta Sala Superior la sustitución de un modelo de representación en los congresos locales por otro no supone una medida que necesariamente transgreda la prohibición de regresividad desprendida

del párrafo tercero del artículo 1º constitucional, toda vez que dicho principio sólo opera en materia de derechos humanos.

El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección[37].

Si se parte de la premisa de que un modelo de representación en los congresos locales no concreta o constituye en sí mismo un cúmulo de derechos humanos que al ser modificados pudieran restringirse o conculcarse, no podría aplicarse el principio de no regresividad aludido.

De ahí que se opine que **no le asiste la razón** a Movimiento Ciudadano.

<u>Tema 7</u>. Supuesta inconstitucionalidad del sistema de planillas por afectar a las candidaturas independientes

El partido promovente no señala expresamente las disposiciones objeto de impugnación.

<u>Concepto de invalidez</u>

Movimiento Ciudadano sostiene que el "sistema de planillas" previsto en la ley electoral local en las elecciones municipales es inconstitucional al nulificar a las candidaturas independientes, ya que no permite que un aspirante recabe apoyo ciudadano y contienda al puesto de regidor de forma directa.

---

[37] Jurisprudencia 2ª./J. 41/2017 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 42, mayo de 2017, tomo I, página 634, de rubro "**PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO**".

Alega que quien logre ganar la Presidencia Municipal llegará con una mayoría de regidores, en lugar de que los mismos sean elegidos de forma directa. Estima que la elección por mayoría relativa, en este caso, nulifica el propósito de las candidaturas independientes, destruyendo el derecho a ser votado de cualquier aspirante.

Además, sostiene que, si un aspirante a cargo de regidor hace una negociación con el titular de una planilla independiente, se da un proceso similar a como los partidos determinan sus candidatos, constituyéndose una figura intermedia entre las candidaturas independientes y los partidos políticos.

Finalmente, afirma que el costo para acceder a la función pública es mayor para un aspirante a regidor independiente que entra en un sistema que le obliga a negociar y dejar de lado parte de su agenda que para un militante que tiene una ideología afín a la de su partido y que se sabe que debe ceñirse a una estructura y disciplina, lo cual resulta violatorio del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Opinión

Independientemente de que el partido promovente no señala expresamente cuáles disposiciones de la ley electoral local estima inconstitucionales, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al partido político, ya que el sistema de postulación por planillas en los ayuntamientos no conculca ningún derecho humano ni contraviene la Constitución Federal.

Sobre el particular, es preciso señalar que la exigencia legal de que la participación sea por planilla no importa restricción alguna al derecho humano a la participación política, sino una modalidad que supone la realización de ciertos y determinados actos para conformar la planilla respectiva, de forma tal que la vía de participación política está abierta, siempre que se cumplan con los requisitos legales.

Además de que los candidatos independientes no fueron excluidos por la ley electoral local para poder competir por cargos de elección popular en los ayuntamientos[38], los congresos estatales cuentan con margen de configuración legislativa a efecto de regular su sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, de acuerdo con sus particularidades propias, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución Federal.

Tema 8. Exclusión de candidatos independientes de las candidaturas comunes y de las diputaciones por el principio de representación proporcional

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 263**. Para la asignación de las Diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:
> **I. Tendrán derecho a participar de la asignación de Diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que**:
>
> a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y
>
> b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.
>
> Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos. La votación total es la suma de todos los votos depositados en las urnas;

---

[38] **Artículo 191.** Los ciudadanos que cumplan los requisitos que establece la Constitución y la presente Ley, y que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título, tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro del proceso electoral, para ocupar los siguientes cargos de elección popular:
I. Gobernador;
II. Diputados por el principio de Mayoría Relativa; e
III. Integrantes de los Ayuntamientos por el principio de Mayoría Relativa.
Para obtener su registro, quienes sean dirigentes de algún partido político, nacional o local, deberán separarse definitivamente de su cargo al menos un año antes de la fecha prevista en la presente Ley para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate. Los militantes de los partidos políticos, nacionales o locales, deberán renunciar a su militancia al menos treinta días antes del inicio de las precampañas, según la elección de que se trate (**resaltado de esta Sala Superior**).
Artículo 212. Para obtener su registro, los **aspirantes a candidatos independientes** que hayan obtenido la declaratoria en los términos del Capítulo anterior, de manera individual en el caso de Gobernador, mediante fórmulas **o planillas para el caso** de Diputados o integrantes **de los Ayuntamientos**, respectivamente, deberán presentar su solicitud dentro de los plazos establecidos a que haya lugar para los candidatos de los partidos políticos o coaliciones que correspondan.
Los aspirantes a candidatos independientes que hayan obtenido su declaratoria en términos del capítulo anterior, no podrán ser postulados por ningún partido político o coalición en el mismo proceso electoral (**resaltado de esta Sala Superior**).

> II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas primero a los candidatos registrados en la lista plurinominal de cada partido político y las posteriores a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula. La asignación deberá hacerse con alternancia de género y habiendo prelación para cada partido político del genero menos favorecido en la asignación de diputaciones de mayoría relativa. Dicha prelación tendrá como límite la paridad de género del Congreso que se verificará en cada asignación. Las asignaciones iniciarán con los partidos que hayan obtenido la menor votación;
>
> [...]
>
> **Artículo 81 bis 1. La candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato a Gobernador, o planillas para Ayuntamiento, cumpliendo los requisitos de esta Ley**.

Concepto de invalidez

Por un lado, Movimiento Ciudadano considera inconstitucional al artículo 263, fracción I, de la ley electoral local al señalar que no permite la participación de candidatos independientes en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues su fracción I, establece que "tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos", excluyendo a los candidatos independientes.

Por otro, alega que la definición de "candidatura común" contenida en el artículo 81 bis 1 de la ley electoral local excluye a los candidatos independientes, lo cual reduce las opciones de éstos para ser más competititivos, mediante alianzas políticas, y vulnera su derecho de asociación política.

Opinión

Esta Sala Superior no emite opinión sobre el tema, ya que existe pronunciamiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas (legislación del Estado de Tamaulipas),[39] en el sentido de

[39] Se aprobó esta determinación por unanimidad de diez votos, en la sesión de este Tribunal Pleno de diez de septiembre de dos mil quince.

que, siguiendo el criterio sustentado en la diversa acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, queda al arbitrio del legislador local permitir a los candidatos independientes acceder a cargos de elección popular a través del principio de representación proporcional, sin embargo, esto no implica que la falta de regulación en este sentido resulte contraria al texto constitucional.

Si esto es así, la legislatura del Estado de Nuevo León al restringir la participación de las candidatuas independientes resultan constitucionales, al establecer que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa, toda vez que ello resulta acorde con la libre configuración previamente aludida, que asiste efectivamente al órgano legislativo estatal, en cuanto a la posibilidad de permitir el acceso de los candidatos independientes a los cargos de elección popular, bajo los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, o bien, bajo uno solo de dichos principios.
Por otro lado, en relación con el planteamiento en el sentido de que a los partidos políticos sí se les permite asociarse mediante la institución de la candidatura común, mientras que a las candidaturas independientes no, cabe señalar que las candidaturas independientes, por definición, significan una vía independiente, ciudadana o no partidaria para ejercer el sufragio activo en los términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal. Por consiguiente, el artículo 81 bis 1 no es contrario al orden constitucional.

<u>Tema 9</u>. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 81 bis. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, candidaturas comunes o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro según corresponda.**

Concepto de invalidez

Los promoventes sostienen que es inconstitucional que el artículo 81 bis de la Ley Electoral impugnada prohíba a los partidos de nueva creación asociarse en diversas formas, pues ello reduce sus posibilidades de asociación y afecta directamente el derecho de su militancia a la asociación política.

Asimismo, sostiene que dicho artículo pone en un plano de inferioridad a la militancia de los partidos de nueva creación y menoscaba su derecho de asociación al reducir sus oportunidades de lograr sus aspiraciones políticas.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior, el artículo controvertido **no se aparta de la regularidad constitucional**, salvo en la porción normativa que dice "***coaliciones***".

Como se advierte de los conceptos de invalidez, esta Sala Superior debe dilucidar, en primer lugar, si el Congreso de Nuevo León es competente para legislar en materia de candidaturas comunes y, en segundo lugar, si tiene o no una base objetiva y razonable la decisión del legislador local a favor de la distinción entre partidos políticos de nueva o reciente creación y partidos políticos con antecedentes electorales para efectos de excluir a los primeros de la posibilidad de que formen candidaturas comunes durante un lapso: antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro, según corresponda.

Respecto a la competencia del Congreso de Nuevo León para regular las candidaturas comunes, esta Sala Superior considera, como se indicó en la opinión SUP-OP-07/2017 (Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Sonora) y en la SUP-OP-12/2017 (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora), que los argumentos de invalidez hechos valer por el partido promovente no son materia de opinión, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en las **acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas, 69/2015 y 103/2015** que las legislaturas locales tienen libertad configurativa para regular esta institución, a diferencia de las coaliciones, lo cual sí está reservado por el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce al legislador federal[40].

En efecto, respecto a las "coaliciones" referidas en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, esta Sala Superior estima, como lo hizo en los expedientes SUP-OP-12/2017 (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora) y SUP-OP-25/2017 (Ley Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas), que, conforme a lo decidido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[41] las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta institución, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

---

[40] Se advierte que el Peno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas**, en la que fue impugnado el artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por considerarse que violaba el derecho de asociación al establecer que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro. Dicha acción fue desestimada en esta parte, al someterse el 29 de septiembre de 2014 la propuesta de invalidez de dicho precepto y al alcanzarse únicamente una mayoría de siete votos.

[41] Véanse las **acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas** y **22/2014 y sus acumuladas**.

En este sentido, se estima que la porción normativa "coaliciones" contenida en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León se aparta de la regularidad constitucional.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al partido político respecto a la supuesta restricción injustificada a la libertad de asociación, bajo el argumento de que la norma tildada de inconstitucional crea una **distinción indebida e irrazonable**[42] entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de los institutos políticos, pues no existe una justificación objetiva en función de las finalidades constitucionales de los partidos políticos.

Para llegar a dicha conclusión, esta Sala Superior parte de la premisa de que la norma no restringe el derecho humano a asociarse al grado de hacerlo nugatorio, sino que ésta impone a los partidos políticos un requisito de carácter temporal y preventivo a efecto de que sean garantizadas mínimamente las finalidades legítimas que deben cumplir una vez constituidos, en concreto, demostrar durante un período razonable que cuentan con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia antes de empezar a convenir candidaturas comunes.

Por ello, al tratarse de una regulación de carácter temporal y preventivo, debe hacerse un juicio de proporcionalidad a efecto de determinar si la diferenciación establecida por el legislador local está justificada constitucionalmente, sin que exista la necesidad de realizarse un escrutinio estricto. Lo anterior, supone someter la medida a un **test de proporcionalidad**, como lo hizo la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 170/2007** en la que

[42] En cuanto al criterio de razonabilidad, véase la jurisprudencia P./J. 40/2004. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 867, de rubro "**PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA**".

analizó una norma del Estado de Nayarit que regulaba las coaliciones antes de las reformas constitucionales de dos mil catorce y aplicó dicha metodología de análisis.

Antes de iniciar dicho análisis, cabe advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de asociación se traduce en la potestad que tienen las personas físicas o jurídicas (morales) de unirse para constituir otra persona jurídica (moral) con sustantividad propia y distinta de los asociantes. Por lo general, la finalidad principal que tienen las personas jurídicas constituidas es la obtención o alcance de determinados objetivos cuya realización debe ser constante y permanente. Asimismo, ha establecido que la libertad de asociación opera en tres sentidos o direcciones: a) el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, o; c) el derecho de no asociarse.[43]

[43] Véase jurisprudencia P./J. 28/95. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, octubre de 1995, página 5, de rubro y texto siguiente: "**CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.** La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

Respecto al primer sentido, los partidos políticos no deben cumplir cualquier finalidad, sino que éstos deben cumplir, de manera constante y permanente, con las finalidades legítimas previstas en la Constitución Federal, principalmente en su artículo 41, dada su importancia como entidades de interés público. Los partidos políticos tienen como finalidades legítimas constitucionales 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.

Por otra parte, el derecho de asociación en materia política no es absoluto o ilimitado. Del propio texto del artículo 9º de la Constitución Federal se deriva que ese derecho fundamental tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, debe tener un objeto lícito, y sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 33 de la Constitución Federal. Asimismo, las restricciones a dicho derecho deben ser "necesarias en una sociedad democrática", conforme al artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[44].

Ahora bien, el legislador local decidió que los partidos de nueva creación sólo podrían convenir candidaturas comunes hasta que concluyera la primera elección inmediata posterior a su registro. En este sentido, limitó temporalmente el derecho de asociación de los partidos políticos, siendo que la posibilidad de celebrar candidaturas comunes constituye una modalidad de dicho derecho constitucional.

---

[44] **Artículo 16. Libertad de Asociación**
1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

El legislador previó que, una vez registrados los partidos políticos de nueva creación, lo que supuso que cumplieron con los requisitos constitucionales y legales para ello, demostraran, durante un periodo **razonable,** que cumplen con las finalidades constitucionales para las que fueron creados, a saber, que cuentan con una representatividad real con **cierto grado de constancia y permanencia**, sin el apoyo de otras plataformas políticas, esto es, hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro.

Dicha limitación no puede considerarse una restricción a un derecho humano (entendidas éstas como aquellas acciones legislativas que presumiblemente tengan un impacto significativo en la libertad y dignidad de las personas físicas) de forma que deba analizarse bajo un escrutinio estricto[45], sino que únicamente constituye una regulación de carácter

---

[45] Véase 1ª./J. 37/2008. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 175, de rubro y texto siguientes: "**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el

temporal y preventivo dirigida a los partidos políticos, en tanto entidades de interés público de nueva creación. Ahora, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que como tales una de sus características fundamentales es su **vocación de constancia** y **permanencia**, esto es, que no se constituyan partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma general impugnada condiciona a que los partidos políticos de nueva creación convengan candidaturas comunes hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, precisamente atiende a que para la creación de un partido político se demuestre esa constancia y permanencia por un breve periodo.

La constancia y permanencia como finalidades legítimas inmediatas encuentran su justificación en la **finalidad legítima constitucional** de los partidos políticos de consolidar un sistema de partidos más competitivo, y que representen efectivamente una corriente democrática importante[46].

---

desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad" (**resaltado de esta Sala Superior**).

[46] Tesis 1ª. CCLXV/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, de rubro y texto siguientes: **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos (**resaltado de esta Sala Superior**).

Esta Sala Superior observa que la norma general puede considerarse **idónea o adecuada**[47] para alcanzar la finalidad legítima de garantizar un mínimo de constancia y permanencia, toda vez que la misma está orientada a incentivar razonablemente, durante un cierto periodo, la competencia democrática en la que participan los partidos políticos, en este caso de nueva creación, y consolidar así un sistema de partidos más competitivo, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Se parte de la premisa de que los partidos políticos, a efecto de poder consolidarse y constituirse como fuerzas políticas competitivas, y con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia, necesitan de un lapso razonable para que la ciudadanía conozca su plataforma y oferta política, de forma que no tiene sentido que inmediatamente a ser registrados puedan formar candidaturas comunes.

Por otra parte, respecto al análisis de **necesidad,**[48] la limitación temporal y preventiva a los partidos de nueva creación, consistente en poder

---

[47] Tesis 1ª. CCLXVIII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, de rubro y texto siguientes: **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas (**resaltado de esta Sala Superior**).

[48] Tesis 1ª. CCLXX/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, de rubro y texto siguientes: **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en

convenir candidaturas comunes hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, no resulta innecesaria, ya que no hay evidencia de que exista alguna otra medida alternativa que, igualmente adecuada o idónea para alcanzar o prevenir el cumplimiento de la finalidades legítimas antes descritas, sea menos restrictiva respecto al derecho fundamental de asociación.

En fin, resulta **proporcional**[49], ya que, si bien el legislador ordinario tiene una amplia libertad configurativa dentro de los límites establecidos por la

---

primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto (**resaltado de esta Sala Superior**).

[49] Tesis 1ª. CCLXXII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 894, de rubro y texto siguientes **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que, desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio (**resaltado de esta Sala Superior**).

propia Constitución Federal, ese margen (como se ha establecido) no sólo debe ser idóneo y necesario, sino que debe procurar una adecuada concordancia entre la libertad de asociación en materia política y otros bienes, principios y derechos constitucionalmente protegidos, sin que ello signifique intervenir el derecho fundamental en un grado que lo haga nugatorio o severamente restringido.

En este sentido, se estima que la limitación temporal puede ser catalogada como **leve**, en el sentido de que el derecho de asociación de los partidos políticos se restringe por un lapso razonable, lo que implica que no afecta la libertad de asociación de los partidos políticos en un alto grado. Además, esa limitación como se adelantó, persigue diversos fines constitucionales legítimos que deben ser garantizados de forma importante, como lo es incentivar una competencia democrática en la que participen partidos políticos en un contexto de igualdad de oportunidades, así como por la necesidad de consolidar un sistema de partidos más competitivo, garantizando la permanencia y constancia de los partidos políticos de nueva creación, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Finalmente, esta Sala Superior estima que son aplicables las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que emitió al resolver la **acción de inconstitucionalidad 23/2014**, en el sentido de que, en una situación análoga, como lo es la regulación de las coaliciones a través de la Ley General de Partidos Políticos, la prohibición de formarlas para aquellos partidos políticos que por primera vez participen en un proceso electoral, es **razonable**, pues, si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar, al menos, la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante

Para esto se requiere que, en esa primera elección, participe solo, pues, de lo contrario, no podría determinarse su representatividad efectiva. Además, se estimó que sería inequitativo que un partido político de nuevo

registro se pudiera coaligar con aquellos partidos ya existentes y que, con ello, obtuviera los beneficios de la representatividad de éstos.

Asimismo, son aplicables, de forma análoga, las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertidas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 17/2014**, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero[50]. Pese a que la restricción temporal a los partidos políticos de nuevo registro es diferente de la controvertida en este caso, el Pleno del Alto Tribunal estimó que era razonable y que ésta ***"tiene como finalidad que el partido de nuevo registro demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral"***.

Finalmente, respecto al concepto de invalidez relativo a que dicho artículo pone en un plano de inferioridad a la militancia de los partidos de nueva creación y menoscaba su derecho de asociación al reducir sus oportunidades de lograr sus aspiraciones políticas, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón.

Ello debido a que a la militancia de los partidos de nueva creación no se les impide o restringe su derecho de asociación en cualquiera de sus tres vertientes: a) asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, o; c) el derecho de no asociarse.

Por estas razones, se estima que la norma impugnada no se aparta de la regularidad constitucional.

---

[50] **Artículo 35**. Podrán participar en los procesos electorales del Estado, conforme a las prescripciones contenidas en esta Constitución y en la ley electoral:
[...]
6. Los partidos políticos con nuevo registro, no podrán formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, **hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local**.

PUNTOS CONCLUSIVOS DE LA OPINIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

I. Se reconoce validez a los artículos **10, segundo párrafo**; **73; 81 bis; 81 bis 1; 81 bis 2; 81 bis 3; 81 bis 4; 81 bis 5; 81 bis 6; 81 bis 7; 144; 145** y **263**, así como a los artículos **primero** y **quinto transitorios** del Decreto número 286. El **artículo 81 bis** es válido constitucionalmente, salvo en la porción normativa que dice "***coaliciones***", la cual no es acorde con la regularidad constitucional.

II. El **artículo 10 bis** resulta válido bajo la intepretación conforme en el sentido de que los recursos asignados no se destinen a un fin distinto, o para obtener una ventaja indebida con respecto a otros servidores públicos.

III. El artículo **10, último párrafo, en la porción normativa que establece *"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro"*** no es acorde con la regularidad constitucional.

IV. No se emite opinión especializada sobre los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el artículo 81 bis 1, toda vez que existe pronunciamiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

V. No se emite opinión especializada sobre los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Decreto número 286, ya que exceden el ámbito del derecho electoral.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la **Magistrada Janine M. Otálora Malassis**, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio que antecede con número sesenta y siete forma parte de la opinión emitida en esta fecha por la Sala Superior en el expediente **SUP-OP-30/2017**, solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **DOY FE**----------

Ciudad de México, a veintiuno de agosto de dos mil diecisiete. ----------

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTES: SUP-OP-31/2017 y SUP-OP-32/2017, ACUMULADAS

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2017, 92/2017 Y 96/2017

PROMOVENTES: PARTIDO DEL TRABAJO, MORENA Y COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

AUTORIDADES: PODER LEGISLATIVO DE NUEVO LEÓN Y OTRA

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A SOLICITUD DEL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN LAS ACCIONES CITADAS

A FEDERACIÓN
AL DE ACUERDOS
Y CONTROVERSIAS
DE ACCIONES DE

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete

El artículo 68, párrafo segundo,[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que emite esta Sala Superior, en estos casos, en tanto que es un órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito

[1] "**Artículo 68.**
[...]
Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[...]"

electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.[2]

El artículo 71, párrafo segundo,[3] de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso, los partidos políticos promoventes y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (en adelante, la "Comisión de Derechos Humanos local") impugnan diversos artículos del *Decreto 286 por el que se reforma la Ley Electoral del Estado de Nuevo León*, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno de diez de julio de dos mil diecisiete (en adelante, la "Ley Electoral local").

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos impugnantes y la Comisión de Derechos Humanos local, se identifican los siguientes temas y disposiciones impugnadas:

---

[2] Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, febrero de 2002, p. 555.

[3] "**Artículo 71.**
[...]
Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

Temas	*Disposiciones impugnadas*
1. Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal	Artículos 10, último párrafo, y 146
2. Violaciones al procedimiento legislativo	Decreto No. 286 por el que se expide, promulga y publica la Ley Electoral de Nuevo León
3. Supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias	Artículos Primero y Quinto de la Ley Electoral de Nuevo León
4. Contabilización de los votos en candidaturas comunes	Artículo 81 bis 7
5. Concepto de "votación válida emitida" para la asignación directa de diputados y regidores de representación proporcional, respectivamente	Artículos 263 y 270
6. Asignación de regidurías por el principio de representación proporcional	Artículo 271, fracción I
7. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes	Artículo 81 bis
8. Supuesto desvío de recursos públicos para el beneficio electoral de las candidaturas de funcionarios que se reeligen	Artículo 10 bis
9. Deficiente regulación de Comisiones Municipales Electorales y de las Mesas Auxiliares de Cómputo	Artículos 108, 109 y 116

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez con el fin de emitir opinión.

<u>Tema 1.</u> Paridad de género en la integración de miembros de ayuntamientos, en su dimensión horizontal.

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 10.-** Para formar parte de la planilla propuesta para integrar un Ayuntamiento, se deberán cumplir, al momento del registro, los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado para ser miembro de dicho cuerpo colegiado.
>
> Para el caso de los aspirantes a integrar un Ayuntamiento, quienes ocupen un cargo público o que hayan sido electos para ocupar un cargo de elección popular, deberán contar con licencia sin goce de sueldo al momento del registro de la candidatura correspondiente, absteniéndose de desempeñar tal cargo durante el tiempo que medie entre el registro y la toma de posesión

del nuevo cargo. Quedan exceptuados de la necesidad de contar con licencia quienes se dediquen a la instrucción pública o realicen labores de beneficencia, así como los regidores y síndicos que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Para el caso de los presidentes municipales que ejerciten su derecho previsto en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León deberán separase un día antes del inicio de la campaña y podrán volver a desempeñar su cargo desde el día siguiente de la declaratoria de validez y entrega de la constancia de mayoría.

Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa **a través de planillas integradas por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.**

Artículo 146. Las candidaturas para la renovación de Ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y observando lo que establece el artículo 10 de esta Ley.

En ningún caso la postulación de candidatos a Regidores y Síndicos para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Cuando el resultado de la suma de Regidores y Síndicos sea impar, el género mayoritario será diferente al del candidato a Presidente Municipal.

Conceptos de invalidez

Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

La Comisión Estatal local estima que los artículos 10 y 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León transgreden el derecho humano de igualdad de género y no discriminación contenidos en los artículos 1, 4, 41, fracción I, de la Constitución Federal, 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 3, 4.1 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 3, 6 y 7, inciso e), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Lo anterior, debido a que el Congreso local restringió expresamente la igualdad sustantiva y estructural en las

presidencias municipales, lo que hace nugatorio el desarrollo de la paridad de género de manera horizontal.

Estima que los artículos 10 y 146 de la ley electoral local claramente desvinculan a los ayuntamientos entre sí e indirectamente a las candidaturas de los institutos políticos a las presidencias municipales. Es decir, de los 51 ayuntamientos municipales, los partidos políticos pueden postular 51 presidentes municipales de un solo género, ya que con la actual reforma sólo se exige la paridad de género de manera vertical.

Alega que los preceptos constitucionales citados ordenan expresamente generar condiciones de igualdad real, por lo que la libre configuración legislativa se encuentra limitada por los derechos humanos, además de que debe preferirse la interpretación más favorable. Por lo que, en este sentido, si la paridad de género es una medida que privilegia la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y que la misma se consolida bajo el auspicio del principio universal de la no discriminación por razón de género, entonces es válido considerar que es una obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las autoridades en el ámbito de su competencia de darle un efecto útil al principio de paridad, maximizando el derecho a la igualdad en un sentido amplio.

Además, considera que, aunque el artículo 41 de la Constitución Federal sólo exige paridad en la integración de órganos legislativos, los tratados internacionales no hacen esa distinción, sino que ordenan que se cumpla con dicho principio en todos los cuerpos colegiados que tengan a su cargo la adopción de decisiones relevantes para la vida política y pública.

Por otra parte, alega que el legislador local omitió atender lo resuelto por la Sala Superior en su jurisprudencia 7/2015, derivada de la resolución, entre otras, del expediente SUP-REC-85/2015. Advierte que en dicha resolución se señaló que la paridad de género no se trata de una acción temporal, sino de una medida permanente de integración de órganos que emergen de una elección democrática.

Finalmente, alega que el principio de progresividad de los derechos humanos debe armonizarse con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de que, si el ejercicio de un derecho humano no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte del tratado internacional deben adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacerlos efectivos. Las disposiciones reformadas afectan la progresividad de los derechos humanos, en específico el derecho a la igualdad, debido a que son regresivas y disminuyen el nivel de protección.

Partido del Trabajo

Sostiene que el artículo 10 de la Ley Electoral local omite establecer la paridad de género en forma horizontal en el registro, postulación y acceso al cargo en los 51 ayuntamientos que forman el Estado de Nuevo León. De establecerse la paridad de género horizontal se debieran postular 26 mujeres y 25 hombres, además de que en un procedimiento similar al que se marca para las candidaturas a diputaciones locales, éstas deben ser candidatas en 13 municipios ganables y 13 perdidos, con base en los números de sus partidos políticos y no una paridad simulada.

Afirma que el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos presuponen el establecimiento de reglas y medidas que faciliten que las mujeres sean elegibles a cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres. Alega que el artículo impugnado es inconstitucional, toda vez que el Estado tiene la obligación de instrumentar reglas para hacer posible la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular con la finalidad de hacer efectiva la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad real.

Señala que la paridad debe operar como principio y regla constitucional, de manera que irradie a todo el orden normativo y, a la vez, regule a todos los órganos de representación popular, federales, locales y municipales.

Finalmente, el partido político considera que son aplicables los artículos de diversos tratados internacionales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo III sobre la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como las jurisprudencias 6/2015, 7/2015 y 8/2015 de la Sala Superior.

Opinión

Planteamiento del problema

Del análisis integral de la demanda se advierte que los argumentos de los promoventes se encaminan a mostrar que, si bien el legislador del Estado de Nuevo León **no fue omiso** en regular el principio de paridad de género en materia de elecciones de ayuntamientos, lo cierto es que no reguló expresa o adecuadamente la paridad horizontal o transversal en las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos en la entidad, cuando, según estos, es necesario ir más allá de los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existencia de la obligación de instrumentar la paridad horizontal en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales

En opinión de esta Sala Superior, existe, en general, una obligación de implementar medidas para garantizar la paridad en la postulación de candidaturas a todos los cargos públicos de elección, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

En particular, en respuesta al concepto específico de invalidez esgrimido, esta Sala Superior opina que la paridad en la dimensión horizontal o transversal en la postulación y registro de candidaturas en la elección de ayuntamientos deriva de la Constitución Federal y de los tratados internacionales aplicables, así como de la jurisprudencia de esta Sala

Superior,[4] y es congruente con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Consecuentemente, se estima que la paridad en sentido horizontal o transversal sí es constitucionalmente exigible.

Lo anterior, en el entendido de que al emitir la presente opinión esta Sala Superior tiene en cuenta el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la paridad horizontal no es constitucionalmente obligatoria en el ámbito de las elecciones municipales.

En ese sentido, se aclara que la presente opinión se emite de cara a los argumentos de invalidez hechos valer expresamente por el partido promovente, que, como se indicó, plantea avanzar más allá de los criterios del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tal virtud, la presente opinión se inscribe en el marco de un diálogo jurisprudencial con el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Marco jurídico internacional

En primer lugar, de la interpretación sistemática y, por lo tanto armónica, de los artículos 1º, 4º y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte el reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres.

[4] En la línea de las opiniones sustentadas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-OP-8/2017 y SUP-OP-33/2015.

Atendiendo a los términos en que está previsto este derecho en distintos tratados internacionales, así como de la interpretación que diversos órganos internacionales han realizado respecto a su contenido, se desprende lo siguiente:

- Las condiciones generales de igualdad "están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación"[5].
- En relación al acceso a los cargos de elección popular, se ha considerado que "[l]a participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[6].
- Este derecho supone que "la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados"[7].
- El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a "todos los planos gubernamentales"[8] y "para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional"[9].
- En consecuencia, el alcance de este derecho implica que debe observarse en relación a todos los cargos de elección popular en los ámbitos federal y local.

---

[5] Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.
[6] Ídem, párr. 199.
[7] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.
[8] Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 7. Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:
[...]
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales [...]".
[9] Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Correlativamente a ese derecho, el Estado mexicano tiene a su cargo una obligación general de garantía, contemplada, entre otros, en el párrafo tercero del artículo 1º. constitucional, así como en los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Debido a la exclusión estructural e histórica de los espacios formales e informales de toma de decisiones en el ámbito político que han sufrido las mujeres, para el cumplimiento de este deber de garantía los Estados adquieren obligaciones específicas, según se observa en los siguientes parámetros:

- Es preciso que generen las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación[10].
- También se exige que adopten las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales[11].
- Asimismo, "[e]l Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria"[12]. En efecto, el Estado debe implementar medidas especiales de carácter temporal –también denominadas acciones afirmativas–, a fin de acelerar la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres[13].
- Por otra parte, la consideración de esas medidas debe establecerse para que la mujer pueda "ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales"[14].

---

[10] 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. 145.
[11] Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.
[12] Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). 29 de marzo de 2000. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 3.
[13] Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que "la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad". Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 14.
[14] Artículo 7, inciso b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

- También, los gobiernos deben adoptar medidas, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres[15].

De los estándares internacionales antes mencionados se concluye la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacer eso efectivo.

En relación a la garantía de este derecho en el ámbito local, es pertinente señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la necesidad de ampliar las medidas especiales de carácter temporal para asegurar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de gobierno, así como en los distintos niveles del Estado (federal, estatal y municipal).[16]

De lo expuesto se advierte que las autoridades, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de establecer medidas para garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos públicos de elección en condiciones de igualdad con los hombres. Sin embargo, a fin de establecer los parámetros bajo los cuales debe procederse a su

---

[15] Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
Artículo 190. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
[...]
b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [...].

[16] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. 18 de abril de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Además, el organismo ONU Mujeres ha señalado que lo anterior cobra mayor relevancia si se atiende a las características esenciales de este tipo de cargos de base territorial que se encuentra más próximo y visible a la población general, atendiendo a los asuntos que tienen a su encargo: "El municipio o gobierno local (cuya denominación varía según los países) es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible a la ciudadanía. La participación política de las mujeres a ese nivel tiene un impacto directo, por la proximidad, contribuyendo a mejorar la percepción de la sociedad sobre las habilidades y capacidades de las mujeres en la gestión de las políticas públicas, lo que, a su vez, elimina estereotipos negativos". Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe (2014-2017), ONU Mujeres, págs. 35 y 36.

implementación y cumplimiento, es necesario atender al marco jurídico federal y local.

Constitución Federal

Considerando las obligaciones del Estado mexicano antes desarrolladas, en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal[17], se establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a la legislatura federal y a las locales, la cual contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva.[18]

El hecho de que la citada disposición únicamente se refiera de manera expresa a la paridad en la postulación de legisladores federales y locales, no excluye su aplicabilidad a otros cargos de elección popular ya que, además de que tal exclusión no se establece explícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe una delegación para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, las entidades federativas adopten las medidas idóneas para tal efecto.[19]

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, la Suprema Corte señaló que las medidas impuestas por el legislador chiapaneco para asegurar la mayor participación de las mujeres en los órganos del gobierno municipal y de representación popular, atendían a la paridad de género, y que tenían como finalidad cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia política, protegido por los artículos 1º, último párrafo y

---

[17] Artículo 41. [...]
Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. [...]

[18] Véase la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[19] Véanse las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

4°, primer párrafo, de la Constitución Federal. Ello en consonancia con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos referidas en el apartado anterior.[20]

Asimismo, en la misma acción de inconstitucionalidad se estableció que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal.

Aunado a lo anterior, en el artículo 7, párrafo 1, de la LEGIPE se estableció como derecho de la ciudadanía y obligación de los partidos políticos "la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

Entonces, se aprecia que en la ley general se amplió la base del derecho al acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, estableciendo la paridad como parámetro de garantía.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal dispone que deberán tomarse en cuenta no solo las bases establecidas en la propia Constitución sino en las leyes generales en la materia.

---

[20] El Ministro José Ramón Cossío Díaz al formular voto particular respecto de la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, en el cual señaló: "[...] conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la LEGIPE".

Conforme al artículo 1º. de la LEGIPE,[21] ley que es de observancia general en el territorio nacional y cuyas disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que las constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en ella; sin que ello afecte la mencionada libertad de configuración que tienen los estados para establecer sus propias reglas al respecto.[22]

En principio,[23] se considera que el marco jurídico aplicable reconoce la existencia de un derecho de las mujeres al acceso a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto a los hombres, que supone una obligación a cargo de las autoridades estatales de implementar las medidas afirmativas para hacerlo efectivo.

Lo anterior, dada la situación de desigualdad estructural (*i. e.*, más allá de la posibilidad de ser modificada por la persona individual, no obstante su voluntad) que históricamente ha afectado a las mujeres en nuestro país.[24]

En esa línea, como lo ha determinado esta Sala Superior (por ejemplo, en la SUP-OP-33/2015), la paridad de género constituye una norma que debe ser garantizada para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes

---

[21] Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales. 2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución. 3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. [...]

[22] Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014); así como 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

[23] Tal como se determinó en el juicio SM-JDC-279/2015 y que se confirmó en el SUP-REC-85/2015.

[24] En 2015, de cada 100 presidencias municipales a nivel nacional, solamente nueve son encabezadas por representantes del género femenino. En particular, en el Estado de Nuevo León, el 90.2 % de las presidencias municipales son ocupadas por hombres, mientras que el 9.8 % es ocupado por mujeres. En relación con las regidurías, su distribución a nivel nacional, para 2014, indica que, de cada 10 personas en ese puesto, seis son hombres y cuatro mujeres. En particular, en el Estado de Nuevo León el 52.4 % es ocupado por hombres y 47.6 % es ocupado por mujeres. *Mujeres y hombres en México 2016.* Consultable en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf

públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

En el ámbito político-electoral, debido al contexto político, social, económico y cultural en el cual las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendentes a garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos.[25] Entre ellas se encuentra el reconocimiento de la paridad de género como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema universal como en el interamericano.

En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad en los cargos públicos, tendente a construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

A fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano[26] se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena

[25] En el sistema mexicano se inició con las denominadas cuotas de género exigidas para impulsar el acceso de mujeres a cargos de elección popular.

[26] Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1°, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

Al respecto, resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de esta Sala Superior:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinean los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (Jurisprudencia 6/2015)

> **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos. (Tesis XLI/2013)

Asimismo, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de protección, respeto y garantía previsto en el artículo 1° de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, de modo que **se ha impuesto a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio** en la postulación de candidaturas, aunada a la exigencia de cumplir con la alternancia de género en la integración de listas o planillas y de postular fórmulas de candidaturas del mismo género, para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular, en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de esta Sala Superior, de rubro y texto siguientes:

> **PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.** La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1°, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Es preciso señalar que la emisión de la jurisprudencia invocada generó una nueva situación en materia de paridad, de seguimiento obligatorio para instituciones electorales y partidos políticos.

En virtud de lo anterior, el principio de igualdad y la paridad de género constituyen las bases fundamentales sobre las cuales descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las

mujeres, entre los cuales se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Al respecto, es importante señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en diversas ocasiones,[27] el criterio según el cual la paridad horizontal o transversal no está prevista en la Constitución Federal y no incurre en omisión alguna el legislador que no la establezca.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó, por unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto de reconocer validez al artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas (legislación del Estado de Quintana Roo), entre otros aspectos lo siguiente:

> ***"...el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.***
>
> ***En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.***
>
> ***Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por***

[27] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y 39/2014 acumuladas, 36/2015, 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

diversos cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas, que permita la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa, por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el procedimiento legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores en el que, a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal o Municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues, de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

De igual forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, por ejemplo al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016 (legislación del Estado de Coahuila), que, si una legislatura de una entidad federativa establece la paridad horizontal, no sería inconstitucional, ya que ***"las entidades federativas tienen competencia [residual] para legislar en materia de paridad de género sin obligación de regular en los mismos términos que las disposiciones normativas aplicables para las elecciones federales"*** y por esa razón se estimó que las disposiciones impugnadas en dicha acción encuadran dentro de la libertad de configuración legislativa de las legislaturas locales.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que, teniendo en cuenta el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad (que se refieren a una legislación diferente a la ahora impugnada y dieron respuesta a conceptos de invalidez centrados fundamentalmente en la omisión de la normativa impugnada de prever la paridad horizontal), es preciso emitir opinión, de cara a los conceptos de invalidez propuestos, en la línea de los criterios jurisprudenciales de este órgano jurisdiccional especializado y bajo una interpretación evolutiva o progresiva de los derechos humanos, particularmente del principio de igualdad en favor de las mujeres, de conformidad con los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal, en relación con el 41 constitucional.

Se afirma lo anterior, ya que, si bien el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, paridad que contribuye a materializar el principio de igualdad sustantiva, interpretar la disposición en forma restrictiva en el sentido de que excluye la aplicabilidad a otros cargos de elección popular, generaría un límite contra las mujeres e iría en contra del fin constitucional que se pretende alcanzar.

De igual forma, cabe señalar que el artículo 1º, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece el mandato de no discriminación por razón de género, entre otras causas, y el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En tal virtud, a continuación, se analizarán las porciones normativas impugnadas, bajo un enfoque sistemático, a la luz del marco jurídico aplicable y bajo las premisas señaladas.

Cuestión # 1: ¿Es válido establecer que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro?

La impugnación del partido recurrente se centra en la determinación de la legislatura del Estado de Nuevo León prevista en el artículo 10, último párrafo, de la Ley Electoral local, según la cual:

> ***Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.***

Esta Sala Superior considera, por mayoría, que la porción normativa impugnada **no es acorde con la regularidad constitucional**, ya que no permite garantizar la paridad horizontal. Lo anterior, en el entendido de que, como se indicó, los parámetros de regularidad controlante, es decir, la Constitución Federal y las normas internacionales de derechos humanos implican la obligación de establecer la paridad horizontal o transversal a que se refiere el promovente.

En primer lugar, es preciso señalar que, a primera vista, bajo una interpretación literal, el precepto impugnado no se refiere al tema de la paridad, sino que se inscribe en lo establecido en el artículo 115, fracción I,[28] de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución

[28] "**Artículo 115.-** [...]

Política del Estado de Nuevo León,[29] en el sentido de que cada municipio es autónomo.

Según el promovente, dicha disposición puede tener un efecto normativo en la regulación de la paridad en sentido horizontal o transversal, al disponer concretamente que "...***las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro***" [énfasis añadido].

Al respecto, es preciso señalar que en el dictamen de las comisiones legislativas del Congreso de Nuevo León existen elementos que indican que se invocó el tema de la autonomía municipal para argumentar en favor de excluir la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal.[30] Si esto es así, se considera inválida la norma impugnada, ya que excluiría la posibilidad de implementar la paridad en sentido horizontal o transversal, cuando la misma significa la obligación de postular a las mujeres en al menos el cincuenta por ciento (50 %) de sus candidaturas en la totalidad de los ayuntamientos de la entidad.

De igual forma, cabe advertir que la disposición impugnada, al prohibir que las candidaturas registradas en un Ayuntamiento afecten las candidaturas registradas en otro, imposibilita a las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplir con los estándares constitucionales e internacionales invocados, particularmente el mandato de la Constitución Federal contenido en el artículo 1º constitucional en el sentido de

---

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

[29] "**Artículo 118**.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.
[...]"

[30] "Dictamen Reforma Electoral Segunda Vuelta", p. 116. Autos del presente expediente.

implementar medidas de carácter afirmativo, a efecto de garantizar una igualdad sustantiva y desmantelar contextos de discriminación estructural que deben ser erradicados.

Lo anterior, en el entendido de que sólo se considera inválida la porción normativa que dice: ***"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro", razón por la cual se preserva la validez de la norma que dice: "Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí."*** Lo anterior para garantizar legalmente la autonomía constitucional de los municipios prevista en los artículos 115 de la Constitución Federal y 118, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Similares consideraciones se formularon por esta Sala Superior en los expedientes SUP-OP-28/2017 y SUP-OP-30/2017.

Cuestión # 2: ¿Es válido establecer, como lo hace la norma impugnada, que en ningún caso la postulación de candidatos a regidores y síndicos propietarios para la renovación de candidaturas debe contener más del 50 % (cincuenta por ciento) de candidaturas de un mismo género?

La primera parte del segundo párrafo del artículo 146 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, interpretada en su literalidad, podría estimarse inconstitucional, al estar limitando la posibilidad de que el género que experimenta una discriminación histórica-estructural, no pueda ser mayor a un 50 % (cincuenta por ciento).

Sin embargo, se estima que, si la disposición se interpreta conforme a los estándares constitucionales e internacionales que ordenan garantizar la participación efectiva de las mujeres e, incluso, adoptar las medidas que sean necesarias para transformar la discriminación estructural a la que históricamente ha estado sometido un determinado género, debe entenderse que la misma está dirigida, dentro del contexto de Nuevo

León, a evitar que predomine, dentro de un mismo órgano, considerado en su conjunto, el género masculino.

En este sentido, para la mayoría, una interpretación constitucionalmente válida de la norma es aquella que la concibe como una medida afirmativa conforme a la Constitución Federal, de forma que la prohibición de que en ningún caso la postulación de síndicos y regidores para la renovación de ayuntamientos contenga más del 50 % (cincuenta por ciento) es válida, siempre y cuando se considere al órgano en su conjunto y, en su caso, sólo exista la posibilidad de que el órgano esté conformado paritariamente o que predomine el género femenino.

Ello es acorde al criterio de la Suprema Corte que ha compartido esta Sala Superior, consistente en que, atendiendo al principio *pro persona*, las autoridades no deben interpretar las normas de manera neutral tratándose de personas que están en supuestos de hecho distintos, como lo serían los grupos sociales históricamente excluidos[31]. De igual forma, debe atenderse a la interpretación más razonable, pues las acciones afirmativas en materia de género deben interpretarse, en todo caso, en favor del género femenino, pues ha sido el colectivo discriminado histórica y estructuralmente.

---

[31] Véase sentencia dictada por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REC-840/2016, SUP-REC-841/2016, SUP-REC-842/2016, SUP-REC-843/2016 Y SUP-REC-844/2016, ACUMULADOS, así como tesis de rubro: **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL**. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, L 12, noviembre de 2014, T I, p. 720, número de registro 2007924. En esta tesis se manifiesta que "la interpretación directa del artículo 1º. constitucional, en torno al principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio *pro persona*, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado; de lo contrario, esto es, partir de una lectura neutra ante supuestos que implican una condición relevante, como la presencia de categorías sospechosas, constituiría un vaciamiento de tal protección, provocando incluso un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley".

En este sentido, se concebiría a la regla de paridad como una medida afirmativa mínima a efecto de revertir la discriminación estructural que experimentan las mujeres, pudiendo en algunos casos, como el antes descrito, estar conformados los ayuntamientos por más mujeres que hombres.

Finalmente, para la mayoría, la norma debe entenderse en el sentido de incluir también a las candidaturas a sindicaturas y regidurías suplentes, y no sólo a los propietarios. Ello debido a que dichos cargos también están sujetos al orden constitucional antes descrito.

Cuestión # 3: ¿Es válido establecer, como lo hace el legislador local, que cuando el resultado de la suma de regidurías y síndicos sea impar, el género mayoritario sea diferente al del candidato a la presidencia municipal?

Como se ha sostenido, el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos ha evolucionado con miras a garantizar y efectivizar la participación política de la mujer, al establecer mecanismos que le permitan contender como candidatas para todos los puestos de elección popular, lo que se traduce en una posibilidad real de acceder al cargo cuando hubiere sido favorecida de conformidad con los resultados electorales.

Para efectos de garantizar la paridad de género, como medida afirmativa mínima a efecto de revertir la discriminación estructural que experimentan las mujeres, la mayoría estima que debe considerarse integralmente a todo el órgano municipal, incluido al Presidente Municipal, a efecto de garantizar siempre que haya una representación de mujeres de cuando menos el 50 % (cincuenta por ciento).

Además, la mayoría considera que la regla cuestionada debe operar únicamente en caso de que el candidato a la presidencia municipal sea hombre, de tal forma que se garantice que en el órgano municipal esté integrado por un mínimo de 50 % de mujeres.

En caso contrario, como se precisó en el apartado que antecede, se estaría limitando la participación de las mujeres impidiendo que integren el ayuntamiento en un porcentaje mayor al 50 %.

Asimismo, según la mayoría, cuando el candidato a la Presidencia Municipal es hombre y la suma de síndicos y regidores dé como resultado un número impar (por ejemplo, cinco), el género mayoritario sí debe ser diferente al del candidato a Presidente Municipal (hombre). En este caso, se aprecia que la norma garantiza la paridad de género, al considerar al órgano en su conjunto y estar conformado por tres hombres y tres mujeres.

Similares consideraciones se formularon por esta Sala Superior en el expediente SUP-OP-30/2017.

Tema 2. Supuestas violaciones al procedimiento legislativo

Concepto de invalidez

El Partido del Trabajo sostiene que, en el procedimiento parlamentario para la expedición, promulgación y publicación del Decreto impugnado, se violó el principio de legalidad, ya que no se tomaron en cuenta a los partidos minoritarios en la deliberación; no se llevó a cabo una motivación reforzada que justificara la incorporación de temas al dictamen de segunda vuelta; se incluyó un asunto en el periodo extraordinario al que no se convocó; y no se cumplió con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución local (no se hicieron dos rondas de debate).

Opinión

Esta Sala Superior considera que este concepto de invalidez no requiere de una opinión especializada, ya que se trata de un tema que excede el ámbito del derecho electoral, ya que al impugnar el procedimiento

legislativo respectivo se plantean cuestiones propias del derecho constitucional.

Tema 3. Supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias del Decreto número 286

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se subrayan las porciones impugnadas):

> **Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día de su aprobación.**
>
> **Segundo**. Los asuntos que se encuentren en trámite en la Comisión Estatal Electoral y en el Tribunal Electoral del Estado a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.
>
> **Tercero**. La Comisión Estatal Electoral deberá adecuar sus Reglamentos Internos conforme a las disposiciones del presente Decreto, en un periodo máximo de noventa días naturales, posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.
>
> **Cuarto**. Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renueven el Congreso del Estado y Ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del quince de marzo del año de la elección y terminarán el último día del mes de abril, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará acabo el primer domingo de julio de dicho año.
>
> **Quinto. Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renueven el Congreso del Estado y Ayuntamientos, la etapa de preparación de la elección iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año anterior al de las elecciones, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará acabo [*sic*] el primer domingo de julio de dicho año.**
>
> **Sexto**. Envíese al Ejecutivo del Estado para su inmediata publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Conceptos de invalidez

Los motivos de impugnación se dirigen a reclamar la invalidez de los artículos **primero** y **quinto transitorios**, con base, en síntesis, en los siguientes argumentos:

a) Artículo **primero transitorio**

Sostienen principalmente que la disposición transitoria no solo contraviene los artículos 75 y 78 de la propia Constitución local, sino también violenta el principio de publicidad de la ley, que tiene un correlativo en el artículo 6º constitucional, y viola el principio de máxima publicidad.

Para el Partido del Trabajo el Congreso de Nuevo León sólo puede actuar dentro de los límites que la propia Constitución General establece. En este sentido, sostiene que el órgano legislativo carece de facultades para darle vida propia a cualquier normativa o decreto aprobado sin la participación del Poder Ejecutivo. Alega que las leyes entran en vigor desde su promulgación y publicación y no desde su aprobación, por lo que el Congreso local viola el principio de legalidad al actuar de forma arbitraria.

Por su parte MORENA considera que el artículo es inconstitucional porque el legislador pretende retrotraer los efectos de la vigencia del Decreto al día de su aprobación, cuando toda norma legal solo puede entrar en vigor una vez que es conocida por sus destinatarios mediante la publicación en el periódico oficial, vulnerándose los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Además, sostiene que ello afecta la actividad de otros sujetos u órganos obligados, en el sentido de que, por ejemplo, al contarse la entrada en vigor desde la aprobación y no desde la publicación del Decreto se acorta el plazo que tienen para implementar la reforma (por ejemplo, la Comisión Estatal Electoral conforme a lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio).

b) Artículo **quinto transitorio**

Respecto al artículo **quinto transitorio**, el Partido del Trabajo sostiene esencialmente que su invalidez deriva de retrasar la entrada en vigor del año electoral un mes, afectando la logística técnico operativa del Organismo Público Local Electoral de Nuevo León y trastocando la función homologadora que tuvo la reforma electoral respecto a los inicios de los procesos electorales.

Opinión

Es preciso advertir que, si bien los conceptos de invalidez antes resumidos pueden considerarse, en principio, que plantean temas que no requieren de una opinión especializada de este órgano jurisdiccional, ya que son temas de técnica legislativa, al referirse a las disposiciones transitorias que determinan la entrada en vigor del decreto impugnado y la fecha en que se iniciará la etapa de preparación de la elección, para los efectos del proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018), lo cierto es que, para la mayoría, por su contenido normativo, tienen una incidencia directa en la materia electoral, ya que los motivos de impugnación, según los cuales las disposiciones violan los principios de legalidad y de certeza, cuestionan la aplicabilidad del decreto impugnado en el proceso electoral local. Por esta razón se emite la siguiente opinión en el presente apartado:

i) Violaciones aducidas en relación con el artículo primero transitorio

En primer lugar, es preciso señalar que los argumentos de invalidez hechos valer se estudiarán, fundamentalmente, a la luz del principio de legalidad electoral, establecido en el artículo 41, fracción V, apartado A, y 114, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, que establece el principio conforme con el cual las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normativa determine.

Particularmente, en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que la ciudadanía y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En segundo lugar, cabe señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 170/2007, sostuvo lo siguiente:

> ***"...la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."***

Acorde con el criterio anterior, al valorar el potencial invalidatorio de las supuestas irregularidades bajo estudio, han de tomarse en cuenta dos principios que, si bien apuntan a direcciones diferentes, es necesario procurar su equilibrio: un principio de economía procesal y un principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

En tal virtud, no toda irregularidad es necesariamente invalidante.

De igual forma, es preciso señalar, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[32] que la publicación

[32] De acuerdo con las razones que se sustentan en la tesis jurisprudencial P./J. 52/2009, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA LEY PARA LA REFORMA DEL**

de una ley constituye la fase terminal del procedimiento legislativo, el cual, por su naturaleza, constituye un acto complejo en el que intervienen diversos órganos, como lo son el Poder Legislativo que las expide y el Poder Ejecutivo que las promulga y pública, de forma tal que las actuaciones de ambos poderes, conjuntamente, condicionan la vigencia de un ordenamiento legal.

En consonancia con lo anterior, el artículo 71 de la Constitución local establece que aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Por su parte, el artículo 78 de la Constitución local dispone que: ***"Toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley disponga otra cosa".***

En tal virtud, el Poder Revisor local confirió una facultad a la legislatura local para determinar que una ley puede válidamente entrar en vigor en una fecha distinta de su publicación.

En el caso, el decreto impugnado se expidió el veintinueve de junio del año en curso y se **publicó** el diez de julio siguiente. Así, se cumplieron con las dos condiciones necesarias de la fase final del procedimiento legislativo para adquirir fuerza normativa.

Al respecto, es preciso señalar que, como se indicó, la Constitución local reconoce a la Ley Electoral local un rango de *ley constitucional* y en ese sentido es aplicable el artículo 151 de la propia Constitución local, conforme con el cual, para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas y se tengan como parte de la Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura.

ESTADO NO LE RESULTA APLICABLE, así como en la tesis P./J. 107/2008, de rubro: **ISSSTE. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN SÁBADO, NO LA HACE INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).**

Acorde con lo anterior, análogamente a lo que ocurre con las reformas y adiciones a la Constitución, al aprobarse el decreto que ahora se impugna, quedaron incorporadas las reformas y adiciones a la Ley Electoral local.

Cobra aplicación al presente caso el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **13/2001** (legislación del Estado de Nuevo León),[33] en el sentido de que, del sistema de la Constitución local, se establece que:

> ***La obligatoriedad de las normas generales ocurre en dos momentos, uno, al publicarse en el Periódico Oficial de la entidad, y otro, al en que la propia ley disponga de tal suerte que si el citado artículo transitorio prevé que el decreto impugnado en esta vía entrará en vigor al momento de su aprobación, por ese solo hecho adquiere obligatoriedad por imperativo constitucional.*** [Énfasis añadido]

Consecuentemente, se considera que el artículo primero transitorio es acorde con la regularidad constitucional.

ii) Violaciones aducidas en relación con el artículo quinto transitorio

El artículo **quinto transitorio** del decreto impugnado no es incompatible con el principio constitucional de certeza.

Lo anterior, en el entendido de que el contraste de la disposición impugnada solamente se realiza en relación con los parámetros controlantes aplicables y no respecto a otras normas de la propia Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

---

[33] Fallada por unanimidad de 9 votos.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la tesis P./J. 144/2005 sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

El artículo **quinto transitorio** del decreto 286, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de julio del año en curso, establece que:

> Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renuevan el Congreso del Estado y Ayuntamientos, la etapa de preparación de la elección iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año anterior a las elecciones, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará a cabo el primer domingo de julio de dicho año.

Como se advierte, la norma legal impugnada determina que, para los efectos del proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en la entidad, la etapa de preparación del proceso electoral ordinario se iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral, la cual se celebrará en los primeros siete días del mes de noviembre del año en curso, puesto que la jornada electoral respectiva se llevará a cabo el primer domingo de julio de dos mil dieciocho.

Lo anterior implica, en relación con el artículo 91, tercer párrafo, de la Ley Electoral local, que específicamente el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en los que se renuevan el Congreso del Estado y Ayuntamientos en la entidad, dará inicio con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año.

En particular, en opinión de esta Sala Superior, lo dispuesto en el artículo **quinto transitorio** del decreto impugnado no es incompatible con la prohibición contenida en el artículo 105 constitucional, en atención a las siguientes consideraciones:

Al respecto, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **18/2001** y sus acumuladas, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por los siguientes elementos:

a) Las leyes electorales federal o locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse;

b) No podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales federal o locales durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

De igual forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera de la prohibición que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo; para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que en este aspecto se salvaguarda con el establecimiento de plazos fijos previstos en la ley.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 64/2001, de rubro y texto siguientes:

> PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado.

Asimismo, el Alto Tribunal ha considerado que el incumplimiento de la prohibición constitucional, es decir, la emisión de una norma electoral dentro del plazo de noventa días previamente al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse, o bien, durante el propio proceso, trae como consecuencia su **inaplicabilidad** para regir el mismo.

En el caso, en primer lugar, como se indicó, de la interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos **quinto transitorio** del decreto impugnado y 91, tercer párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se llega a la determinación de que el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018) en los que se renuevan el Congreso del Estado y ayuntamientos en la entidad, dará inicio con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del presente año.

En segundo lugar, de acuerdo con el criterio invocado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en

que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo **debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral**.

Sobre el particular, si esto es así, el texto del artículo 91, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, antes del decreto ahora impugnado, establecía lo siguiente:

> Artículo 91. [...]
>
> Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:
>
> I. Preparación de la elección;
>
> II. Jornada electoral; y
>
> III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
>
> La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral, en la primera semana del mes de octubre del año anterior al de las elecciones ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.
> [...]

En tercer lugar, el diez de julio del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el Decreto número 286, que reforma y adiciona la Ley Electoral de dicha entidad federativa.

Consecuentemente, si conforme a lo antes expuesto, el decreto impugnado se emitió y entró en vigor válidamente el **veintinueve de junio del año en curso**, no se contravino el artículo 105 fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, ya que el decreto impugnado se expidió observando el plazo de noventa días previamente al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse. Lo anterior es así, en atención a que la **primera semana del mes de octubre de dos mil diecisiete comprende del lunes dos al domingo ocho, de ese mes y año, y la emisión y entrada en vigencia del decreto número 286 no inobservó la prohibición constitucional, al mediar noventa y cuatro (94) días entre una fecha y otra.**

Tema 4. Contabilización de los votos en candidaturas comunes

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 81 bis 7**. Para los efectos de la representación ante los órganos electorales, del financiamiento, asignación de tiempos de radio y televisión y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.
>
> Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos que postulen candidaturas comunes, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate. Los votos se sumarán para el candidato común y contarán para cada uno de los Partidos Políticos para todos los efectos establecidos en la Ley.
>
> **Los votos en los que se hubiesen marcados más de una opción de los partidos postulantes de la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto**.
>
> En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos que postulen candidatos en común y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que hayan postulado la candidatura común; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Concepto de invalidez

El Partido del trabajo sostiene que la regulación de las candidaturas comunes se encuentra bajo la libertad configurativa del legislador. Sin embargo, estima que dicha libertad no es absoluta y debe desarrollarse conforme a criterios de razonabilidad. Alega que la inconstitucionalidad de la porción impugnada del artículo 81 bis 7 de la Ley Electoral local deriva de que se limita el derecho al sufragio emitido por el ciudadano, al establecer que los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos políticos unidos en candidatura común serán considerados válidos sólo para el candidato postulado y no para los partidos políticos que los postulan.

Asimismo, considera que ello impacta en el porcentaje de votación de cada instituto político y afecta gravemente la distribución de prerrogativas, así como la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Opinión

Esta Sala Superior estima que la norma cuestionada es **constitucional**, al admitir una interpretación **sistemática** y **conforme**.

En primer lugar, esta Sala Superior advierte que una porción normativa similar fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 Y 75/2014.

En efecto, al resolver dicha acción de inconstitucionalidad se declaró la invalidez del artículo 356, fracción III[34], del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la porción normativa que decía: ***"En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante"***[35].

En esencia, la Suprema Corte indicó que había dos porciones de la norma que presentan un problema de ambigüedad: a) "uno o más cuadros o círculos" y b) "partido postulante".

En primer lugar, señaló que del proceso legislativo respectivo se advertía que el supuesto que se pretendía regular en el artículo 356, fracción III, no es el consistente en que el elector haya marcado "uno o más cuadros o

---

[34] "**Artículo 356.** Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:
(...)
III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante."

[35] Esta decisión se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con reservas y Presidente Silva Meza. Con el voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.

círculos", sino más bien "dos o más" de ellos. Por lo que la finalidad de la norma es dar respuesta a los casos en que la voluntad del elector no es clara y requiere de una solución legislativa específica, adicional a la relativa a que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido.

Superada esta primera cuestión, la Suprema Corte estimó que persistía la duda en torno al contenido de la expresión "partido postulante" y, al respecto, estimó que existían las siguientes posibles interpretaciones:

- Asumir que el partido postulante es el que por convenio se haya designado con tal carácter por quienes someten la candidatura común, entonces la regla será que todos los votos en los que se hayan marcado dos o más de los partidos que presentan la candidatura, se le asignarán al que tenga el carácter de "partido postulante". Esa interpretación se descartó porque **generaría una distorsión y un trato inequitativo para los demás partidos que presentan al candidato común, pues no se les contabilizarían en ningún caso los votos en los que también están marcados sus emblemas**.

- Por otro lado, si se determinaba que "partido postulante" son todos aquellos que someten la candidatura común, al señalar que los votos en los que estén marcados dos o más cuadros se asignarán al partido postulante, **habría una indefinición en torno a cuál de ellos debe hacerse la asignación o si el voto debe contar para todos ellos**.

Por estas razones, la Suprema Corte consideró que **no existía claridad en cuanto a la manera en que debería procederse para el cómputo de los votos a favor de candidaturas comunes**, pues de la lectura del precepto impugnado no quedaba claro qué supuesto se estaba regulando —si el relativo a que se hayan marcado uno o más recuadros a favor de un mismo candidato común, o el consistente en que se hayan marcado o dos o más—; ni quedaba clara "**la consecuencia de que se marquen**

uno, dos, o más recuadros, en la medida en que del propio ordenamiento no se desprende con certidumbre qué debe entenderse como partido postulante: si algún partido de los que presentan la candidatura común o todos ellos".

Ahora bien, la porción normativa objeto de análisis si bien en apariencia es ambigua, no le asista la razón al partido político.

El tercer párrafo del artículo 81 bis 7 de la ley electoral local se precisa que en el supuesto en el que el elector marque "más de una opción de los partidos postulantes de la candidatura común", lo que supone marcar dos o más de los partidos que conforman la candidatura común, la consecuencia jurídica será: i) que se consideren válidos para el "candidato postulado" y ii) que se "contarán como un solo voto".

A juicio de esta Sala Superior, la aparente ambigüedad se presenta en la porción que señala que se "contarán como un solo voto", ya que puede interpretare en el sentido de que ese voto cuente sólo para el "candidato postulado" o para todos los "partidos postulantes de la candidatura común". Pareciera que dicha porción tendría más de un significado.

Sin embargo, dicha disposición es constitucional siempre que la porción que señala que se "contarán como un solo voto" se interprete de forma sistemática con el segundo párrafo del propio artículo 81 bis 7 de la ley electoral local que establece que ***"los votos se sumarán para el candidato común y contarán para cada uno de los Partidos Políticos para todos los efectos establecidos en la Ley"***.

En este sentido, siempre que el elector marque "más de una opción de los partidos postulantes de la candidatura común" ello se computará como un solo voto que contará para todos los "partidos postulantes de la candidatura común".

Por otra parte, de manera similar a lo establecido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, esta interpretación sistemática sería **conforme a la Constitución Federal**, ya

que evitaría un **trato inequitativo** entre el partido al que pertenece el "candidato postulado" y los demás "partidos postulantes de la candidatura común", ya que, de acuerdo con la primera interpretación, a éstos últimos no se les contabilizarían, en ningún caso, los votos en los que también están marcados sus emblemas. Ello afectaría, como alega el partido político, la distribución de prerrogativas, así como la asignación de curules por el principio de representación proporcional, desvirtuándose la institución de la candidatura común.

En consecuencia, se estima que la porción normativa impugnada debe entenderse en el sentido de que en caso de que el elector marque más de un emblema de los partidos políticos que integren una candidatura común, dichos votos deben contarse como un solo voto, el cual se computará de forma que sume para el candidato común pero que también cuente para todos los partidos postulantes de la candidatura común.

Asimismo, el efecto de una determinación en este sentido sería coincidente con lo resuelto tanto en la referida acción de inconstitucionalidad, como en las diversas 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en las que el Pleno de la Suprema Corte determinó que la única opción legislativa constitucional en el supuesto de que el elector marque dos o más emblemas de partidos coaligados, consiste en que los votos deben sumarse y repartirse equitativamente entre ellos y de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Este último supuesto también lo prevé el artículo 81 bis 7 de la ley electoral local, el cual en su párrafo cuarto prevé que "la suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que hayan postulado la candidatura común; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación".

Por las razones anteriores, la disposición impugnada se ajusta al parámetro de regularidad constitucional, bajo la interpretación sistemática y *conforme* apuntada.

Tema 5. Concepto de votación válida emitida para la asignación directa de diputados y regidores

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **"Artículo 263.** Para la asignación de las Diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:
>
> I. Tendrán derecho a participar de la asignación de Diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:
>
> a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y
>
> b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.
>
> **Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos. La votación total es la suma de todos los votos depositados en las urnas;**
>
> **[...]"**
>
> **"Artículo 270. Declarada electa la planilla que hubiere obtenido la mayoría, se asignarán de inmediato las regidurías de representación proporcional que señala el artículo 121 de la Constitución Política del Estado, a las planillas que:**
>
> I. No hayan obtenido el triunfo de mayoría; y
>
> **II. Hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en los municipios.**
>
> ***(REFORMADO, P.O. 10 DE JULIO DE 2017)***
> **Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos;**
> **[...]"**

Conceptos de invalidez

El partido promovente impugna la definición legal de "votación válida emitida" establecida en los artículos 263, fracción I, párrafo final, y 270, fracción II, segundo párrafo, de la ley electoral local, ya que considera que el concepto legal atenta contra el principio de pluralidad política y el propio principio de representación proporcional establecidos en la Constitución Federal, al potenciar la sobrerrepresentación en perjuicio de la pluralidad

política, perjudicando a los partidos emergentes, pues se reduce la base para acceder al principio de representación proporcional.

Opinión. Esta Sala Superior considera que los preceptos impugnados son acordes con la regularidad constitucional. Al efecto, por razones analíticas, se estudian separadamente las porciones normativas cuestionadas.

a) Impugnación del artículo 263, fracción I, párrafo final

Como se indicó, el partido impugnante cuestiona la validez de la regla legal conceptual que define lo que debe entenderse por "votación valida emitida" para efectos de la asignación directa o preferente de diputaciones por el principio de representación proporcional, es decir, como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional.

El artículo 263, fracción I, establece que, para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes bases: Tendrán derecho a participar de la asignación de diputaciones de representación proporcional todos los partidos políticos que:

a. Obtengan el tres por ciento de la **votación válida emitida** en el Estado; y

b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

Al respecto de lo referido en el inciso a), la ley dispone que se entiende por ***"votación válida emitida"*** la que resulte de deducir de la votación total los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos, y que la votación total es la suma de todos los votos depositados en las urnas.

La porción normativa es acorde con la regularidad Constitucional, ya que la base o parámetro para acceder a la asignación de un diputado de

representación proporcional no puede ser la totalidad de la votación emitida, sino una votación que tenga efectividad.

En el marco de un Estado Federal y que se rige por un sistema de distribución de competencias, y que los Estados cuando no tienen un límite expresamente señalado en la Constitución, los Estados tienen un amplio margen de libertad configurativa, dentro del marco de los principios, valores y reglas establecidos en la Constitución Federal.

Así, las entidades federativas están obligadas a conformar sus congresos atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en términos de sus leyes; que el número de representantes será proporcional al de sus habitantes y, en particular y de gran importancia, que un partido político no podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida ni tampoco el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Fuera de los parámetros anteriores, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional para la elección de las diputaciones locales; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Ello, siempre y cuando las legislaturas de las entidades federativas observen los principios, valores y reglas establecidos en la Constitución Federal. En particular, sí impone reglas para evitar la sobre y sub

representación de los partidos políticos en el interior del propio órgano legislativo, y siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

La respuesta anterior se sustenta en lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **55/2016** (legislación del Estado de Nayarit) y la acción de inconstitucionalidad **53/2015** y sus acumuladas **57/2015**, **59/2015**, **61/2015**, **62/2015** y **63/2015** (legislación del Estado de Oaxaca).

En la primera de las acciones de inconstitucionalidad citadas (**55/2016**), el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de diez votos, dilucidó la base sobre la cual debe aplicarse el tres por ciento (3 %) requerido: la suma total de los votos depositados en las urnas, incluidos los nulos y los otorgados a favor de los candidatos no registrados (total de la votación emitida) según la literalidad de la disposición legal impugnada; o bien, si el legislador debió excluir estos últimos votos para depurar esa masa global de sufragios antes de proceder a aplicar el valor del tres por ciento sobre ella (votación válida emitida) (párrafo 131).

Al efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte invocó como premisa de su argumento la aquella premisa consistente en la necesidad de que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza electoral, de modo tal que, mediante las operaciones aritméticas respectivas, se conozca con precisión en qué proporción obtuvo el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que pueda llevar al congreso local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.

Entonces, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó que:

> ***cuando la norma controvertida determina que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación total, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional, debe entenderse en el sentido de que sólo se tomarán en cuenta, para los efectos de la aplicación de este precepto, los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios tampoco son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales.***

De igual forma, Tribunal Pleno de la Suprema Corte estimó que, si en la elección de diputados de mayoría relativa no se toman en cuenta los votos nulos, ni los emitidos a favor de candidatos no registrados, estos últimos tipos de sufragios tampoco cuentan para la primera asignación de diputados de representación proporcional, porque el porcentaje del tres por ciento no se aplica sobre ellos, con lo cual se cumple el propósito de tomar en cuenta solo los sufragios eficaces para para la elección de diputados por uno y otro principio.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicó el criterio[36] en el sentido de que debe existir **coherencia** entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal, es condición imprescindible para que también pueda ejercer su derecho a participar en el congreso local con diputados de representación proporcional.

En ese sentido, el artículo 31, cuarto párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que, para la constitución, registro, pérdida de registro de los partidos políticos locales, organización y fiscalización de los partidos políticos se estará a lo dispuesto en la Ley

[36] Reiterado, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 77/2015 y 78/2015, falladas el veintiséis de octubre de dos mil quince.

General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, en el artículo 94, fracción I, numerales 2 y 3, la Ley General de Partidos Políticos[37] se regula tanto a los partidos políticos nacionales y locales, y se prevé que perderán su registro si no obtienen en las elecciones correspondientes el tres por ciento de la "**votación válida emitida**", siendo que en la normatividad general en la materia se entiende la "votación válida emitida" como aquélla que resulte de reducir a la suma de todos los votos, los votos nulos y los de los candidatos no registrados (artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Por su parte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad **53/2015** y sus acumuladas **57/2015**, **59/2015**, **61/2015**, **62/2015** y **63/2015** (legislación del Estado de Oaxaca), que la base para verificar la sobre y sub representación a la que alude el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal ("votación emitida") no puede ser la totalidad de la votación correspondiente a diputados y diputadas, sino aquélla que concierne válidamente a los partidos políticos; es decir, a la que se le restan de la totalidad de la votación las expresiones de sufragios que no inciden en la representación del órgano legislativo a configurar

---

[37] "**Artículo 94.**
1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:
a) No participar en un proceso electoral ordinario;
b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;
c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado; [...]" (negritas añadidas).

mediante el principio de representación proporcional, tales como los votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por dicho principio y, en su caso, los votos de los candidatos independientes. Por lo tanto, de acuerdo con el Tribunal Pleno, independientemente de la forma en que denomine a esa base el legislador estatal, lo trascendente es que la misma coincida materialmente con la pretendida por el Poder Constituyente: una votación depurada que refleje la obtenida por cada partido político.

En el mismo sentido, esta Sala Superior, al resolver el recurso **SUP-REC-1273/2017**, ha sostenido que la Constitución establece una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y sub representación y la votación estatal que reciban los partidos políticos, lo cual implica que para la aplicación de los referidos límites en la integración de los congresos locales, deben sustraerse los votos que no fueron emitidos por los partidos políticos contendientes, esto es, descontando cualquier elemento que distorsione la proporción de votación obtenida por cada partido político y la proporción de curules en el Congreso.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido[38], que no se deben calcular los límites de sobre- o subrepresentación con base en la votación total emitida (que incluye la votación emitida a favor de todos los partidos políticos, los candidatos no registrados y los votos nulos y candidatos independientes).[39]

La idea que parte el constituyente permanente es precisamente que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional). La única excepción a dicho

[38] SUP-JRC-666/2015 y SUP-JRC-668/2015, SUP-REC-741/2015.
[39] Véase Gilas, Karolina, *et. al.*, El abanico de la representación política: variables en la integración de los Congresos mexicanos a partir de la reforma de 2014, México, TEPJF, 2016.

principio es los escaños obtenidos por mayoría relativa que no pueden modificarse aun en el supuesto de sobrerrepresentación por lo que los ajustes necesariamente deben recaer en las diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional.

En este caso, lo primordial es no incluir en dicho parámetro elementos que impliquen una distorsión en la comparación, por lo que únicamente debe tomarse en cuenta la votación que efectivamente tiene un impacto en la conformación del congreso, esto es, la obtenida por los partidos políticos para obtener una curul de mayoría relativa o participar efectivamente en la asignación de representación proporcional.

b) Impugnación del artículo 270, fracción II, segundo párrafo

La porción normativa impugnada, en concepto de esta Sala Superior, relativa al concepto de "votación válida emitida" que legalmente debe aplicarse para la asignación directa de las regidurías de representación proporcional que señala el artículo 121[40] de la Constitución Política del Estado es acorde con la regularidad constitucional, por un argumento similar al señalado en el apartado anterior, ya que en la elección de regidurías por dicho principio el artículo 115, fracción VIII, primer párrafo, de la Constitución Federal solo establece que: ***"Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios",*** y deja a las legislaturas locales un amplio margen de configuración legislativa en la regulación en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional para la elección de las regidurías, en particular la delimitación del concepto de votación total para los efectos de la asignación directa de regidurías, en el marco de los principios y valores establecidos en la Constitución Federal.

[40] "Art. 121.- Además de los Regidores de elección directa habrá los de representación proporcional en la forma y términos que se establezcan en la Ley de la materia".

Bajo esas premisas normativas, el sentido de la porción normativa impugnada es establecer una definición para depurar la votación total (deduciendo los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos) y tomando en cuenta solo los votos que tengan real efectividad para efectos de la representatividad.

Cobra aplicación al caso, con sus matices, la tesis jurisprudencial P./J. 19/2013 (9a.)[41] sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes (énfasis añadido):

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

[41] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, p. 180. Registro: 159829.

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

Tema 6: Asignación de regidurías por el principio de representación proporcional

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **"Artículo 271.** Para la aplicación de los elementos de asignación del artículo anterior se estará al siguiente procedimiento:
>
> **I. Se asignará una regiduría a toda aquella planilla que obtenga el Porcentaje Mínimo;**
> **[...]"**

Conceptos de invalidez

El partido promovente sostiene que la porción normativa impugnada es inconstitucional, ya que establece una formulación que no tiene sustento en el artículo 115 constitucional, pues pretende asignar una regiduría a la planilla del partido político que obtenga el **porcentaje mínimo**, cuando el diverso artículo 270 de la propia ley electoral local establece la base para la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, la porción normativa impugnada es acorde con la Constitución Federal, en particular con los principios y valores subyacentes al principio de representación proporcional, ya que el partido promovente soslaya que una interpretación sistemática de las disposiciones legales aplicables muestra que el porcentaje mínimo a que se refiere el artículo 271, fracción I, es el tres por ciento de la votación válida emitida en los municipios.

Tema 7. Prohibición de los partidos de nueva creación para acceder al régimen de candidaturas comunes

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 81 bis. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, candidaturas comunes o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro según corresponda.**

Concepto de invalidez

El Partido del Trabajo considera que la disposición impugnada reduce de hecho las posibilidades de asociación que tiene un partido político de nuevo registro, además de que ello incide en su militancia en violación a su derecho de asociación política.

Sostiene que en el momento en que un partido político tiene menos posibilidades de asociarse que otros, se pone en un plano inferior a su militancia respecto a la de otros partidos políticos y se menoscaba su derecho de asociación, pues tienen menos oportunidades de lograr sus aspiraciones políticas.

Finalmente, estima que el derecho de asociación de los militantes de partido políticos de nuevo registro existía de forma plena en el régimen anterior como una situación jurídica concreta, por lo que, al establecerse la

prohibición, se redujeron sus derechos electorales y se pone en peligro la progresividad de los mismos.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior, el artículo controvertido **no se aparta de la regularidad constitucional**, salvo en la porción normativa que dice "***coaliciones***".

Como se advierte de los conceptos de invalidez, esta Sala Superior debe dilucidar si el Congreso de Nuevo León tiene o no una base objetiva y razonable para distinguir entre partidos políticos de nueva o reciente creación y partidos políticos con antecedentes electorales para efectos de excluir a los primeros de la posibilidad de que formen candidaturas comunes (frentes y fusiones) durante un lapso: antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro, según corresponda.

En primer lugar, respecto a las "coaliciones" referidas en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, esta Sala Superior estima, como lo hizo en los expedientes SUP-OP-12/2017 (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora) y SUP-OP-25/2017 (Ley Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas), SUP-OP-28/2017 y SUP-OP-30/2017 que, conforme a lo decidido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[42] las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta institución, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

[42] Véanse las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas y 22/2014 y sus acumuladas.

En este sentido, se estima que la porción normativa "coaliciones" contenida en el artículo 81 bis de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León se aparta de la regularidad constitucional.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al partido político respecto a la supuesta restricción injustificada a la libertad de asociación, bajo el argumento de que la norma tildada de inconstitucional crea una **distinción indebida e irrazonable**[43] entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de los institutos políticos, pues no existe una justificación objetiva en función de las finalidades constitucionales de los partidos políticos.

Para llegar a dicha conclusión, esta Sala Superior parte de la premisa de que la norma no restringe el derecho humano a asociarse al grado de hacerlo nugatorio, sino que ésta impone a los partidos políticos un requisito de carácter temporal y preventivo a efecto de que sean garantizadas mínimamente las finalidades legítimas que deben cumplir una vez constituidos, en concreto, demostrar durante un período razonable que cuentan con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia antes de empezar a convenir candidaturas comunes (frentes y fusiones).

Por ello, al tratarse de una regulación de carácter temporal y preventivo, debe hacerse un juicio de proporcionalidad a efecto de determinar si la diferenciación eestablecida por el legislador local está justificada constitucionalmente, sin que exista la necesidad de realizarse un escrutinio estricto. Lo anterior, supone someter la medida a un **test de proporcionalidad**, como lo hizo la propia Suprema Corte de Justicia de la

---

[43] En cuanto al criterio de razonabilidad, véase la jurisprudencia P./J. 40/2004. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 867, de rubro "**PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA**".

Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 170/2007** en la que analizó una norma del Estado de Nayarit que regulaba las coaliciones antes de las reformas constitucionales de dos mil catorce y aplicó dicha metodología de análisis.

Antes de iniciar dicho análisis, cabe advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de asociación se traduce en la potestad que tienen las personas físicas o jurídicas (morales) de unirse para constituir otra persona jurídica (moral) con sustantividad propia y distinta de los asociantes. Por lo general, la finalidad principal que tienen las personas jurídicas constituidas es la obtención o alcance de determinados objetivos cuya realización debe ser constante y permanente. Asimismo, ha establecido que la libertad de asociación opera en tres sentidos o direcciones: a) el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, o, c) el derecho de no asociarse.[44]

[44] Véase jurisprudencia P./J. 28/95. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, octubre de 1995, página 5, de rubro y texto siguiente: "**CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.** La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

Respecto al primer sentido, los partidos políticos no deben cumplir cualquier finalidad, sino que éstos deben cumplir, de manera constante y permanente, con las finalidades legítimas previstas en la Constitución Federal, principalmente en su artículo 41, dada su importancia como entidades de interés público. Los partidos políticos tienen como finalidades legítimas constitucionales 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.

Por otra parte, el derecho de asociación en materia política no es absoluto o ilimitado. Del propio texto del artículo 9° de la Constitución Federal se deriva que ese derecho fundamental tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, debe tener un objeto lícito, y sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 33 de la Constitución Federal. Asimismo, las restricciones a dicho derecho deben ser "necesarias en una sociedad democrática", conforme al artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[45].

Ahora bien, el legislador local decidió que los partidos de nueva creación sólo podrían convenir candidaturas comunes (frentes y fusiones) hasta que concluyera la primera elección inmediata posterior a su registro. En este sentido, limitó temporalmente el derecho de asociación de los partidos políticos, siendo que la posibilidad de celebrar candidaturas comunes (frentes y fusiones) constituye una modalidad de dicho derecho constitucional.

---

[45] **Artículo 16. Libertad de Asociación**
1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

El legislador previó que, una vez registrados los partidos políticos de nueva creación, lo que supuso que cumplieron con los requisitos constitucionales y legales para ello, demostraran, durante un periodo **razonable,** que cumplen con las finalidades constitucionales para las que fueron creados, a saber, que cuentan con una representatividad real con **cierto grado de constancia y permanencia**, sin el apoyo de otras plataformas políticas, esto es, hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro.

Dicha limitación no puede considerarse una restricción a un derecho humano (entendidas éstas como aquellas acciones legislativas que presumiblemente tengan un impacto significativo en la libertad y dignidad de las personas físicas) de forma que deba analizarse bajo un escrutinio estricto[46], sino que únicamente constituye una regulación de carácter

[46] Véase 1ª./J. 37/2008. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 175, de rubro y texto siguientes: "**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el

temporal y preventivo dirigida a los partidos políticos, en tanto entidades de interés público de nueva creación. Ahora, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que como tales una de sus características fundamentales es su **vocación de constancia** y **permanencia**, esto es, que no se constituyan partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma general impugnada condiciona a que los partidos políticos de nueva creación convengan candidaturas comunes (frentes y fusiones) hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, precisamente atiende a que para la creación de un partido político se demuestre esa constancia y permanencia por un breve periodo.

La constancia y permanencia como finalidades legítimas inmediatas encuentran su justificación en la **finalidad legítima constitucional** de los partidos políticos de consolidar un sistema de partidos más competitivo, y que representen efectivamente una corriente democrática importante.[47]

---

desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad" (**resaltado de esta Sala Superior**).

[47] Tesis 1ª. CCLXV/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, de rubro y texto siguientes: **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos (**resaltado de esta Sala Superior**).

Esta Sala Superior observa que la norma general puede considerarse **idónea o adecuada**[48] para alcanzar la finalidad legítima de garantizar un mínimo de constancia y permanencia, toda vez que la misma está orientada a incentivar razonablemente, durante un cierto periodo, la competencia democrática en la que participan los partidos políticos, en este caso de nueva creación, y consolidar así un sistema de partidos más competitivo, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Se parte de la premisa de que los partidos políticos, a efecto de poder consolidarse y constituirse como fuerzas políticas competitivas, y con una representatividad real con cierto grado de constancia y permanencia, necesitan de un lapso razonable para que la ciudadanía conozca su plataforma y oferta política, de forma que no tiene sentido que inmediatamente a ser registrados puedan formar candidaturas comunes (frentes y fusiones).

Por otra parte, respecto al análisis de **necesidad,**[49] la limitación temporal y preventiva a los partidos de nueva creación, consistente en poder

[48] Tesis 1ª. CCLXVIII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, de rubro y texto siguientes: **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas (**resaltado de esta Sala Superior**).

[49] Tesis 1ª. CCLXX/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, de rubro y texto siguientes: **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario,

convenir candidaturas comunes (frentes y fusiones) hasta que concluya la primera elección inmediata posterior a su registro, no resulta innecesaria, ya que no hay evidencia de que exista alguna otra medida alternativa que, igualmente adecuada o idónea para alcanzar o prevenir el cumplimiento de la finalidades legítimas antes descritas, sea menos restrictiva respecto al derecho fundamental de asociación.

En fin, resulta **proporcional**[50], ya que, si bien el legislador ordinario tiene una amplia libertad configurativa dentro de los límites establecidos por la

---

existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto (**resaltado de esta Sala Superior**).

[50] Tesis 1ª. CCLXXII/2016 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 894, de rubro y texto siguientes **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que, desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente

propia Constitución Federal, ese margen (como se ha establecido) no sólo debe ser idóneo y necesario, sino que debe procurar una adecuada concordancia entre la libertad de asociación en materia política y otros bienes, principios y derechos constitucionalmente protegidos, sin que ello signifique intervenir el derecho fundamental en un grado que lo haga nugatorio o severamente restringido.

En este sentido, se estima que la limitación temporal puede ser catalogada como **leve**, en el sentido de que el derecho de asociación de los partidos políticos se restringe por un lapso razonable, lo que implica que no afecta la libertad de asociación de los partidos políticos en un alto grado. Además, esa limitación como se adelantó, persigue diversos fines constitucionales legítimos que deben ser garantizados de forma importante; como lo es incentivar una competencia democrática en la que participen partidos políticos en un contexto de igualdad de oportunidades, así como por la necesidad de consolidar un sistema de partidos más competitivo, garantizando la permanencia y constancia de los partidos políticos de nueva creación, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Finalmente, esta Sala Superior estima que son aplicables las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que emitió al resolver la **acción de inconstitucionalidad 23/2014**, en el sentido de que, en una situación análoga, como lo es la regulación de las coaliciones a través de la Ley General de Partidos Políticos, la prohibición de formarlas para aquellos partidos políticos que por primera vez participen en un proceso electoral, es **razonable**, pues, si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar, al menos, la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante

---

el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio (**resaltado de esta Sala Superior**).

Para esto se requiere que, en esa primera elección, participe solo, pues, de lo contrario, no podría determinarse su representatividad efectiva. Además, se estimó que sería inequitativo que un partido político de nuevo registro se pudiera coaligar con aquellos partidos ya existentes y que, con ello, obtuviera los beneficios de la representatividad de éstos.

Asimismo, son aplicables, de forma análoga, las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertidas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 17/2014**, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero[51]. Pese a que la restricción temporal a los partidos políticos de nuevo registro es diferente de la controvertida en este caso, el Pleno del Alto Tribunal estimó que era razonable y que ésta ***"tiene como finalidad que el partido de nuevo registro demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral"***.

Finalmente, respecto al concepto de invalidez relativo a que dicho artículo pone en un plano de inferioridad a la militancia de los partidos de nueva creación y menoscaba su derecho de asociación al reducir sus oportunidades de lograr sus aspiraciones políticas, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón.

Ello debido a que a la militancia de los partidos de nueva creación no se les impide o restringe su derecho de asociación en cualquiera de sus tres vertientes: a) asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, o; c) el derecho de no asociarse.

---

[51] **Artículo 35**. Podrán participar en los procesos electorales del Estado, conforme a las prescripciones contenidas en esta Constitución y en la ley electoral:
[...]
6. Los partidos políticos con nuevo registro, no podrán formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, **hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local**.

Finalmente, el que se haya modificado la ley en el sentido de limitar temporalmente el que los partidos de reciente registro no convengan candidaturas comunes, frentes o fusiones, no implica que éstos en procesos electorales anteriores o su militancia hubieran adquirido algún derecho y que la disposición impugnada constituya un disposición retroactiva en su perjuicio, ya que, por un lado, el nuevo sistema no rige hacia el pasado sino hacia el futuro, a partir de su entrada en vigor, y, por otro, no vulnera situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a esa entrada en vigor.

Por estas razones, se estima que la norma impugnada no se aparta de la regularidad constitucional.

Tema 8. Supuesto desvío de recursos públicos para el beneficio electoral de las candidaturas de funcionarios que se reeligen

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **"Artículo 10 bis. No se considera desvío de recursos públicos para el beneficio electoral de su candidatura en términos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el uso del personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios, que estén designados para la protección de funcionarios públicos que se encuentren en los casos previstos en el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León."**

Concepto de invalidez

MORENA considera que se vulneran los principios de certeza, equidad, legalidad, imparcialidad y objetividad electorales, ya que estima que el precepto excluye a otros funcionaros que aspiren a un cargo de elección popular y que requieran elementos de seguridad necesarios que estén designados para su protección, entre ellos, por ejemplo, diputados locales aspirantes a la reelección que se encuentren en los casos del artículo 49 de la Constitución local.

Asimismo, estima que resulta inconstitucional por la falta de certeza y ambigüedad, así como por la falta de inequidad y la desigualdad en la competencia electoral, derivada del uso de tales recursos públicos, empleados exclusivamente a favor de algunos candidatos y no considerados para otros que también requieran de protección similar.

Estima que la porción normativa debe entenderse en el sentido de que no se considerará desvío de recursos públicos, siempre y cuando la asignación de recursos económicos se realice de forma imparcial y equitativa, sin discriminación.

Opinión

El artículo 10 bis de la Ley Electoral local, bajo una **interpretación conforme**, no contraviene el artículo 134 constitucional que dispone que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre las candidaturas.

En efecto, como se observa, el precepto permite a los funcionarios que deseen reelegirse y competir en el proceso electoral usar personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios y designados para su protección, lo que, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, no viola, por sí mismo, los principios constitucionales de equidad e imparcialidad, así como el de gasto público,[52] siempre y cuando los servidores públicos no varíen el destino, utilizando los recursos públicos para beneficio electoral de su candidatura, y los recursos públicos destinados a su seguridad pública no varíen

[52] Véase tesis 1ª. CXLIX/2011. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 225, de rubro y texto: **GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO.** Desde el punto de vista constitucional, el principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está referido al destino o fin del gasto público, pero no a su uso, ya que de aceptarse esto último, en sede constitucional tendría que analizarse no solamente si en la ley de la materia se establece la satisfacción de necesidades sociales o colectivas, o de las atribuciones del Estado, sino también el uso, ejercicio o programación del gasto, alcance que no tiene dicho principio constitucional.

respecto a funcionarios de su mismo rango, dentro del mismo ámbito espacial y temporal, obteniendo una ventaja indebida.

Como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 5/2009**, el artículo 134 constitucional impone a los servidores públicos una **obligación absoluta** (en cuanto al tiempo, pues dice "en todo tiempo") y de **estricto cumplimiento** (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite excepciones), de asegurar los principios de imparcialidad y equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En este sentido, las autoridades competentes, a través de los mecanismos jurisdiccionales procedentes, deberán velar porque se garanticen los principios de imparcialidad, equidad en la contienda y gasto público en cada caso concreto y evitar que los funcionarios referidos en el artículo 124 de la Constitución local[53] hagan un uso indebido de dichos recursos públicos.

Por otra parte, respecto a los diputados locales aspirantes a la reelección, conforme al artículo 144, fracción VII, de la Ley Electoral local no están obligados a separarse de sus cargos para su registro ni durante la campaña electoral cuando deseen reelegirse en términos del artículo 49 de la Constitución local[54].

En este sentido, si un diputado local opta por reelegirse y continúa fungiendo como servidor público, es claro que, al igual que los presidentes municipales, regidores y síndicos referidos en el artículo 124 de la Constitución local, deberán ser incluidos en el supuesto de hecho del

---

[53] **Artículo 124**.- Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, podrán ser electos consecutivamente hasta por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Los presidentes municipales de los ayuntamientos no podrán ser electos para el periodo inmediato, en municipio diverso al cual se desempeñaron como tales.

[54] **Artículo 49**.- Los Diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

artículo 10 bis de la Ley Electoral local para que, como lo sostiene el partido político, no se genere una distinción injustificada entre funcionarios que opten por reelegirse que contravenga los principios constitucionales de igualdad y equidad en la contienda.

De ahí que el artículo 10 bis de la ley electoral local se estime **constitucional, bajo una interpretación conforme con la Constitución**, debiendo entenderse en los siguientes términos:

> **Artículo 10 bis**. No se considera desvío de recursos públicos para el beneficio electoral de su candidatura en términos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el uso del personal, vehículos, equipo y demás elementos de seguridad necesarios, que estén designados para la protección de funcionarios públicos que se encuentren en los casos previstos en **los artículos 49** y 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Finalmente, esta Sala Superior no desconoce los contextos de inseguridad y de violencia que pudieran experimentar las personas en diferentes entidades federativas, así como la necesidad de que las autoridades, tanto Federal como estatales, cumplan con su obligación de garantizar su seguridad y protección personal cuando se ubiquen en una situación de riesgo que comprometa su integridad personal.

En este sentido, si las autoridades competentes, ante un riesgo que comprometa la integridad personal, tanto de candidatos como de funcionarios públicos, otorgan medidas preventivas, cautelares o provisionales de protección que impliquen, en cada caso concreto, poner a disposición de éstos recursos públicos orientados a garantizar su seguridad personal, ello no deberá considerarse, en principio, como un desvío de recursos públicos ni tampoco implicaría una vulneración a los principios de equidad en la contienda electoral al poderse otorgar a toda persona sin exclusión.

Similares consideraciones fueron adoptadas por esta Sala Superior en el expediente **SUP-OP-30/2017**.

Tema 9. Deficiente regulación de las Comisiones Municipales Electorales y de las Mesas Auxiliares de Cómputo

Las disposiciones jurídicas impugnadas son del tenor siguiente (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas la porción impugnada):

> **Artículo 108**. La Comisión Estatal Electoral designará bajo su dependencia una Mesa Auxiliar de Cómputo en cada Municipio de la entidad, para llevar a cabo exclusivamente el cómputo parcial de las elecciones de Diputados y Gobernador, con el procedimiento que para el efecto señala esta Ley.
>
> **En cada municipio se designará una mesa auxiliar de cómputo por cada cabecera distrital que la autoridad electoral competente determine.**
>
> **Artículo 109. Las Mesas Auxiliares de Cómputo serán integradas por tres ciudadanos y un suplente común, designados por la Comisión Estatal Electoral. Estos deberán reunir los requisitos que se establecen para los integrantes de las Comisiones Municipales Electorales. Los partidos políticos y coaliciones contendientes en cada Municipio podrán nombrar un representante y un suplente en cada Mesa Auxiliar de Cómputo, por lo menos quince días antes de la jornada electoral. Los representantes de los partidos políticos y coaliciones deberán ser sufragantes en el Municipio de que se trate.**
>
> **Artículo 116.** La Comisión Estatal Electoral integrará, mediante convocatoria pública, las Comisiones Municipales Electorales, convocatoria que deberá emitirse a partir del inicio del período ordinario de actividad electoral, debiendo quedar integradas a más tardar ciento ochenta días antes de la celebración de las elecciones y las instalará dentro de los quince días siguientes a su integración.
>
> **La propuesta para los nombramientos de los integrantes de las Comisiones Municipales Electorales deberá ser notificada a los representantes de los partidos políticos previa a su aprobación a fin de que puedan realizar las observaciones correspondientes, o en su caso, se presenten los medios de impugnación respecto a la idoneidad de los mismos.**
>
> Durante el desempeño de su función los miembros de las Comisiones Municipales Electorales serán compensados económicamente por el tiempo dedicado a la misma, en los términos que acuerde la Comisión Estatal Electoral.

Concepto de invalidez

MORENA alega que se vulneran los derechos de los ciudadanos a participar, acceder e integrar, como servidores públicos, esos organismos electorales, en contravención del artículo 35, fracción VI, de la

Constitución Federal y 23.1 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estima que el artículo 116 de la Ley Electoral local sólo ordena emitir convocatoria para las Comisiones Municipales (y no para integrar a las Mesas Auxiliares de Cómputo) y es omisa en señalar con qué antelación se debe notificar a los partidos políticos la propuesta para los nombramientos de dichas comisiones, previamente a su aprobación, de manera que se garantice la posibilidad de agotar, en su oportunidad procesal, la cadena impugnativa y formular previamente las observaciones correspondientes.

Considera que se contravienen los principios de certeza y objetividad electorales, porque, aunque el artículo 116 prevé la emisión de una convocatoria por la Comisión Estatal Electoral al inicio del periodo ordinario de actividad electoral para la integración de Comisiones Municipales Electorales, dicho precepto no señala el plazo para que los representantes de los partidos políticos formulen las observaciones a la propuesta de nombramiento.

Por otra parte, MORENA alega que los artículos 108 y 109 de la Ley Electoral local no confieren expresamente los derechos a realizar observaciones ni prevé que se emita una convocatoria pública.

Por otra parte, considera que, al establecer el artículo 109 de la Ley Electoral local que sus integrantes deben reunir los requisitos de las Comisiones Municipales, se les reconoce igual importancia a ambos organismos. En este sentido, estima que el procedimiento de designación de las Mesas Auxiliares debería ser el mismo que el de las Comisiones Municipales.

Asimismo, considera que las Mesas Auxiliares de Cómputo son equivalentes a los consejos distritales electorales en otros estados, ya que realizan las funciones que dichos órganos debieran realizar, además de que se están regulando funciones correspondientes a dichos consejos

distritales, ya que las Mesas Auxiliares llevan a cabo el cómputo parcial de las elecciones de Diputados y de Gobernador por lo que deberían ajustarse a lo previsto en la reglamentación del Instituto Nacional Electoral.

En conclusión, estima que todos los funcionaros que designe la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León deben ser nombrados previa convocatoria pública, sin que se soslaye el principio de máxima publicidad y considera que debiera invalidarse la regulación de las Mesas Auxiliares de Cómputo salvo que se interprete, conforme y análogamente, que el procedimiento previsto para su designación sea el mismo previsto para las comisiones municipales, considerando la reglamentación del Instituto Nacional Electoral.

Opinión

Los artículos impugnados de Ley Electoral local, bajo una **interpretación conforme**, no contravienen el principio de máxima publicidad ni el derecho de la ciudadanía a integrar los organismos electorales.

Esta Sala Superior advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 38/2014**, donde se analizó la constitucionalidad de las reformas a la Ley Electoral local de dos mil catorce, estimó que ***"[...] la creación de las Mesas Auxiliares de Casilla se inscribe dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador secundario, pues tal como lo indica el artículo 41, Base V Apartado C y el diverso 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley determinará, entre otras cosas, en la función electoral, aquélla relativa al escrutinio y cómputo de las elecciones locales, lo que en nada riñe con el establecimiento de las denominadas "Mesas Auxiliares de Casilla" cuya función exclusiva sólo se surte para los efectos del cómputo parcial de las elecciones de Diputados y Gobernador en el Estado de Nuevo León".***

La Suprema Corte declaró la validez de los artículos 108 y 109 de la ley electoral local.

Ahora bien, la reforma regula cómo serán integradas las Mesas Auxiliares de Casilla, siendo que desde la legislación anterior se facultaba a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León para designarlos. Sin embargo, MORENA estima que el legislador local omitió prever que los integrantes que designe la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León deben ser nombrados previa convocatoria pública, sin que se soslaye el principio de máxima publicidad.

Esta Sala Superior considera que dicha norma debe interpretarse conforme al principio constitucional de máxima publicidad, de manera que se armonice su contenido con la Constitución Federal en el sentido de que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León emita la convocatoria respectiva previa a la designación de sus integrantes, de forma tal que los ciudadanos y ciudadanas puedan postularse para integrar dichos órganos y los partidos políticos puedan realizar las observaciones correspondientes a la propuestas de nombramiento.

El principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica interpretar la norma en cuestión en el sentido de que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León garantice en la mayor medida posible la transparencia de los procesos de designación de los integrantes de las Mesas Auxiliares de Casilla que, aunque sean organismos auxiliares en el cómputo de casillas, estarán conformados por ciudadanos o ciudadanas.

Asimismo, la emisión de la convocatoria garantiza efectivamente a los ciudadanos y ciudadanas ejercer su derecho a integrar organismos electorales, ya que ello permitirá que aquellas personas que lo deseen se postulen para formar parte de las Mesas Auxiliares de Casilla, así como a los partidos políticos realizar las observaciones que estimen pertinentes.

Por lo que hace la supuesta omisión legislativa de establecer un plazo para para que los representantes de los partidos políticos formulen las observaciones a la propuesta de nombramiento, esta Sala Superior estima que ello no hace en sí misma inconstitucional la norma, ya que los plazos pueden ser establecidos por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León al emitir la convocatoria respectiva, tanto para integrar las Comisiones Municipales Electorales como las Mesas Auxiliares de Casilla en ejercicio de las facultades que les confiere la ley.

En este sentido, esta Sala Superior estima que, de una interpretación conforme, los artículos impugnados no son inconstitucionales.

PUNTOS CONCLUSIVOS DE LA OPINIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

I. Se reconoce validez a los artículos 81 bis, 263, 270, 271, fracción I, así como a los artículos **primero** y **quinto transitorios** del Decreto número 286. El **artículo 81 bis** es válido constitucionalmente, salvo en la porción normativa que dice "***coaliciones***", la cual no es acorde con la regularidad constitucional.

II. El artículo **10, último párrafo, en la porción normativa que establece *"por lo que las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro"*** no es acorde con la regularidad constitucional.

III. El **artículo 10 bis** resulta válido bajo la interpretación conforme en el sentido de que los recursos asignados no se destinen a un fin distinto, o para obtener una ventaja indebida con respecto a otros servidores públicos, además de que deben incluirse dentro de esa previsión a los

funcionarios previstos en el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

IV. El **artículo 81 bis 7** resulta válido bajo la interpretación sistemática y conforme en el sentido de que siempre que el elector marque más de una opción de los partidos postulantes de la candidatura común, ello se computará como como un solo voto que contará para todos los partidos postulantes de la candidatura común.

V. Los **artículos 108 y 109** resultan válidos bajo la interpretación conforme en el sentido de que para la designación de las Mesas Auxiliares de Casilla la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León emita la convocatoria respectiva de forma previa a la designación de sus integrantes, y los partidos políticos puedan realizar las observaciones correspondientes a las propuestas de nombramiento.

VI. El artículo 146 es válido bajo la interpretación conforme señalada en la presente opinión.

VII. No se emite opinión especializada sobre los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Decreto número 286, ya que exceden el ámbito del derecho electoral.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
INDALFER INFANTE GONZALES	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALI SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio precedente con número setenta y tres, forma parte de la sentencia dictada en esta fecha por la Sala Superior en la opinión **SUP-OP-31/2017 y SUP-OP-32/2017 ACUMULADAS**, solicitada por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación.**—**DOY FE**----------

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete. ----------

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARRUETO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS