

JUICIO DE INCONFORMIDAD.

EXPEDIENTE: JI/67/2018.

ACTOR: PARTIDO POLÍTICO LOCAL
VÍA RADICAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO MUNICIPAL ELECTORAL
86 DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO, CON SEDE EN
TEMASCALCINGO.

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

MAGISTRADO PONENTE: RAFAEL
GERARDO GARCÍA RUÍZ.

Toluca de Lerdo, Estado de México, a treinta de octubre de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver los autos del Juicio de Inconformidad al rubro citado, promovido por el partido político local Vía Radical, a través de la ciudadana Patricia Zamacona Vargas, en su carácter de representante propietaria del referido instituto político, en contra del acuerdo IEEM/CME086/013/2018 denominado "*Asignación de regidores de representación proporcional que se integrarán al Ayuntamiento de Temascalcingo*", aprobado por el Consejo Municipal Electoral 86 (Consejo Municipal) del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), con sede en el municipio de Temascalcingo, el cuatro de julio de dos mil dieciocho.

ANTECEDENTES

I. De la narración de hechos que realiza el partido actor en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del Proceso Electoral 2017-2018. El seis de septiembre de dos mil diecisiete, en sesión solemne, el Consejo General del IEEM (Consejo General) declaró formalmente iniciado el Proceso Electoral 2017-2018, para las Elecciones Ordinarias de Diputados a la Sexagésima Legislatura Local para el periodo comprendido del cinco de septiembre de dos mil dieciocho, al cuatro de septiembre de dos mil veintiuno y de Miembros de los Ayuntamientos para el periodo comprendido del uno de enero de dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

2. Publicación de la convocatoria a elecciones ordinarias. El doce siguiente, se publicó en la "Gaceta del Gobierno", el Decreto número 243, expedido por la LIX Legislatura, para convocar a la ciudadanía del Estado de México y a los partidos políticos con derecho a participar, a las elecciones ordinarias para elegir Diputados a la LX Legislatura para el ejercicio constitucional comprendido del 5 de septiembre de 2018 al 4 de septiembre de 2021, y a los miembros de los Ayuntamientos para el periodo constitucional del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

3. Convocatoria para candidatos independientes. El diecinueve de octubre siguiente, el Consejo General aprobó el acuerdo IEEM/CG/183/2017 por el cual, emitió la *Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos del Estado de México, aspirantes a una Candidatura Independiente para postularse a los cargos de Diputado(a), a la "LX" Legislatura del Estado de México para el ejercicio constitucional comprendido del 5 de septiembre de 2018 al 4 de septiembre de 2021; o miembros de los Ayuntamientos, que conforman el Estado de México, para el periodo constitucional comprendido del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021, ambos por el principio de Mayoría Relativa.*







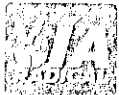
4. Aprobación del convenio de la Coalición "Por el Estado de México al Frente". El veintinueve de enero de dos mil dieciocho, al celebrar su segunda sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó el acuerdo IEEM/CG/19/2018 mediante el cual aprobó la solicitud de registro de la coalición "Por el Estado de México al Frente" integrada por los partidos políticos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRO) y

JU/67/2018

Movimiento Ciudadano (MC) para competir mediante la postulación, de forma conjunta en 118 municipios del Estado de México.

5. **Jornada electoral.** El uno de julio siguiente, se llevó a cabo la Jornada Electoral para elegir a Diputados a la LX Legislatura para el ejercicio constitucional, comprendido del 5 de septiembre de 2018 al 4 de septiembre de 2021, y a los miembros de los Ayuntamientos para el periodo Constitucional del 1° de enero del año 2019 al 31 de diciembre de 2021.

6. **Cómputo Municipal.** El cuatro siguiente, el Consejo Municipal realizó el cómputo de la elección, misma que arrojó los resultados siguientes:

VOTACIÓN FINAL OBTENIDA POR LOS CANDIDATOS		
PARTIDO O COALICIÓN	NÚMERO DE VOTOS	NÚMERO DE VOTOS (LETRA)
	2,362	Dos mil trescientos sesenta y dos
	7,170	Siete mil ciento setenta
	499	Cuatrocientos noventa y nueve
	10,082	Diez mil ochenta y dos
	587	Quinientos ochenta y siete
morena	10,261	Diez mil doscientos sesenta y uno
	1,069	Mil sesenta y nueve
	1,545	Mil quinientos cuarenta y cinco
CANDIDATOS/AS NO REGISTRADOS/ AS	7	Siete
VOTOS NULOS	1,591	Mil quinientos noventa y uno
VOTACIÓN TOTAL	35,173	Treinta y cinco mil ciento setenta y tres

7. **Declaración de validez de la elección y entrega de las constancias de mayoría.** Al finalizar el cómputo, en esa misma sesión, el mencionado Consejo Municipal declaró la validez de la elección de miembros del Ayuntamiento, y emitió el acuerdo mediante el cual se realizó la asignación de regidores por el principio de representación proporcional al celebrar la sesión ininterrumpida de Cómputo Municipal, otorgando dos regidurías al Partido Verde Ecologista de México, una al Partido Revolucionario Institucional y una a la coalición "Por el Estado de México al Frente" como a continuación se muestra.

PARTIDO POLÍTICO	CANDIDATO PROPIETARIO	REGIDURÍAS ASIGNADAS POR COCIENTE DE UNIDAD Y RESTO MAYOR
	Miguel Ángel Flores Miranda	REGIDOR 7
	Luis Felipe Ruíz Chimal	REGIDOR 8
	Esperanza Rodríguez Contreras	REGIDOR 9
	Elda González Quintana	REGIDOR 10
TOTAL		4

8. **Interposición del Juicio de Inconformidad.** Inconforme con el acuerdo anterior, mediante escrito presentado ante el Consejo Municipal el diez de julio del presente año, Vía Radical promovió Juicio de Inconformidad, aduciendo lo que a su derecho estimó pertinente.

9. **Comparecencia de Tercero Interesado en el juicio ciudadano.** El trece siguiente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo Municipal, promovió escrito de tercero interesado en el juicio ciudadano promovido por el partido político local Vía Radical.

10. **Remisión del expediente a este Tribunal Electoral.** Mediante oficio número IEEM/CME086/160/2018 de fecha catorce de julio de dos mil dieciocho, recibido en la Oficialía de Partes de este Órgano Jurisdiccional en el mismo día, la autoridad responsable remitió la demanda, el Informe Circunstanciado y demás constancias que estimó pertinentes.

II. Trámite del medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de México.

- a. Registro, radicación y turno a ponencia.** El dieciséis siguiente, se acordó el registro del medio de impugnación en el Libro de Juicios de Inconformidad bajo la clave **J/67/2018**; de igual forma se radicó y fue turnado a la ponencia del Magistrado Rafael Gerardo García Ruiz.
- b. Requerimiento.** Por acuerdo del seis de agosto de la presente anualidad, se requirió al Presidente del Consejo Municipal, a efecto de que remitieran diversa información necesaria para la debida integración del presente medio de impugnación.
- d. Cumplimiento del requerimiento.** El ocho siguiente, mediante acuerdo de la misma fecha, se tuvo por cumplido el requerimiento.
- e. Admisión y cierre de Instrucción.** El treinta de octubre de la presente anualidad, se admitió a trámite el Juicio de Inconformidad identificado **J/67/2018**. Asimismo, al no haber pruebas pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción quedando el expediente en estado de resolución conforme a lo previsto por el artículo 446 tercer párrafo del Código Electoral del Estado de México.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Estado de México tiene jurisdicción en la Entidad y es competente para conocer y resolver el presente juicio de inconformidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 3, 8, 383, 390, 406, fracción III, 408, fracción III, inciso c) y 410, párrafo segundo del Código Electoral del Estado de México.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de inconformidad mediante el cual se impugna la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

SEGUNDO. Tercero interesado.

I. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

a) **Legitimación.** El PRD está legitimado para comparecer al presente juicio, en su carácter de tercero interesado, por tratarse de un partido político nacional, el cual tiene un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los actores; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 411, fracción III del Código Electoral del Estado de México.

b) **Personería.** Se tiene por acreditada la personería del C. Abel Huitrón Roldán, quien compareció en el presente Juicio en representación del tercero interesado, toda vez que tiene acreditada ante la autoridad responsable el carácter de representante propietario del referido instituto político ante el Consejo Municipal, ello se desprende de la copia certificada de su nombramiento.

c) **Oportunidad en la comparecencia del Tercero Interesado.** Por lo que se refiere a los requisitos que deben satisfacer los escritos del tercero interesado, en atención a lo dispuesto por el artículo 417 del Código Electoral del Estado de México, se advierte que fue presentado ante la autoridad responsable, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la publicación del presente juicio de inconformidad, en razón del Acuerdo de recepción del escrito presentado por el Partido Político tercero interesado que obra en el expediente¹.

Asimismo, corrobora lo anterior, la constancia de notificación atinente, esto es, si el medio de impugnación se fijó en estrados a las diecisiete horas del diez de julio del año que corre, el plazo para su publicación venció a las diecisiete horas del trece siguiente; por lo que si el escrito de comparecencia se recibió a las dieciséis horas del mismo trece, es inconcuso que el citado documento se presentó dentro del plazo señalado para tal efecto.

¹ Visible a foja 25 del expediente.

d) **Requisitos del escrito del tercero interesado.** En el escrito que se analiza, se hace constar: el nombre del tercero interesado, nombre y firma autógrafa del representante del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

TERCERO. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento. Conforme al artículo 1º del Código Electoral del Estado de México y a la Jurisprudencia emitida por este Tribunal, identificada bajo la clave TEEMEX.JR.ELI 07/09, de rubro: **"IMPROCEDENCIA, SU ANÁLISIS DEBE SER PREVIO Y DE OFICIO"**², el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento es preferente y de orden público, previo al estudio de fondo de la controversia planteada.

Lo anterior es así, porque de actualizarse alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento se impediría el examen de la cuestión de fondo planteada por el actor, por lo que, atendiendo al principio de exhaustividad y a las jurisprudencias de este Órgano Jurisdiccional con rubros: **"CAUSAS DE IMPROCEDENCIA. ES INNECESARIO QUE SU ESTUDIO SE REALICE EN EL ORDEN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 317 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO"** y **"CAUSAS DE IMPROCEDENCIA. EL JUZGADOR DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN DEBE ESTUDIAR LAS CONTENIDAS EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL"**, se procede a realizar el análisis de dichas causales contenidas en los artículos 426 y 427 del Código Electoral local.

Ahora bien, el tercero interesado aduce que: *"...el actor únicamente se dedica a señalar diversos argumentos que a razón de él, constituyen violaciones a la asignación de regidores de representación proporcional, sin embargo no aporta a esta autoridad los elementos necesarios y suficientes a través de los cuales pueda determinar que le asiste la razón..."*, de ahí que: *"...este Tribunal deberá declararlo como inoperante e infundado su agravio."*

² Revalidada por este Órgano Jurisdiccional mediante acuerdo de nueve de marzo de dos mil nueve y consultable en el Compendio de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Gaceta Institucional del Tribunal Electoral del Estado de México. Agosto-Diciembre 2009. Pág. 21.

Al respecto, este Tribunal considera que no ha lugar la pretensión hecha valer por el tercero interesado; ya que, contrario a lo manifestado, el actor si motivó y fundamentó su escrito inicial de inconformidad, señalando el acto que impugna relativo a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional y las razones en las que basan su causa de pedir, al señalar, además, los preceptos legales en que funda sus pretensiones.

En consecuencia en el presente expediente sí existe sustancia respecto de la cual, este Órgano Jurisdiccional deberá pronunciarse mediante un estudio de fondo. Criterio que la Sala Superior ha sostenido en la Jurisprudencia 33/2002, emitida por el citado órgano jurisdiccional, cuyo rubro es el Siguiente: "FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE".

Asimismo, el actor dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 419, fracción VI, del Código Electoral del Estado de México, pues a su escrito inicial acompañó las probanzas que estimó pertinentes para acreditar su dicho; y, la idoneidad o no de las mismas es una cuestión de análisis de fondo que no puede ser motivo de estudio en este apartado.

CUARTO. Requisitos generales y especiales del Juicio. Este Órgano Jurisdiccional considera que en el caso se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por los artículos 411, 412, 413, 416, 417, 418, 419 y 420 del Código Electoral del Estado de México, para la presentación y procedencia del Juicio de Inconformidad, como a continuación se razona.

A. Requisitos Generales.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; consta el nombre del promovente, su firma autógrafa, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas al efecto; se identifica con precisión el acto impugnado y la autoridad

responsable; se enuncian los hechos y agravios que dicha resolución le causa y se señalan los preceptos presuntamente violados.

2. Legitimación y personería. La parte actora cuenta con legitimación para promover el Juicio de Inconformidad que se resuelve, en términos de lo dispuesto por los artículos 411, fracción I y 412, fracción I del Código Electoral del Estado de México, toda vez que el Partido Político Local Vía Radical tiene el carácter de Partido Político con acreditación estatal.

Asimismo, se tiene por acreditada la personería de la ciudadana Patricia Zamacona Vargas quien compareció al presente juicio en representación de la parte actora; toda vez que, el órgano responsable, en su Informe Circunstanciado reconoce que la mencionada persona tiene acreditado el carácter de representante propietaria del referido partido político, ante el Consejo Municipal; calidad que además se robustece con la copia certificada del nombramiento como representante propietaria del citado instituto político.

3. Oportunidad. La demanda mediante la cual se promueve este Juicio de Inconformidad se presentó en forma oportuna, en tanto que se interpuso dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente al que concluyó el Cómputo Municipal de la elección de miembros del ayuntamiento que se controvierte, de conformidad con el artículo 416 del Código Electoral del Estado de México.

En efecto, según se advierte del Acta de la Sesión Ordinaria Ininterrumpida de Cómputo Municipal impugnada³, el referido cómputo concluyó el seis de julio de este año, por lo que el término para la promoción del medio de impugnación transcurrió del siete al diez siguientes, y si la demanda se presentó el día diez de julio de este año, como consta del sello de recepción, es evidente que la misma se presentó dentro del plazo estipulado para ello.

B. Requisitos Especiales.

³ Visible a fojas 44 a 67 del expediente.

El escrito de demanda mediante el cual Vía Radical promueve el presente Juicio de Inconformidad, satisface los requisitos especiales a que se refiere el artículo 420 del Código Electoral del Estado de México, en tanto que encauza su impugnación en contra del acuerdo de asignación de regidores de representación proporcional del Ayuntamiento de Temascalcingo, exponiendo los hechos en que se basa y que bajo su consideración producen el efecto de revocar o modificar el acto impugnado.

Por lo que, al encontrarse satisfechos, en la especie, los requisitos de procedencia del juicio, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. Fijación de la *Litis*. La cuestión planteada en el presente asunto, consiste en determinar si de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables, fue correcto que el Consejo Municipal asignará la Décima Regiduría a la Coalición "*Por el Estado de México al Frente*" integrada por los Partidos Políticos PAN, PRD y MC; cuando en estima del actor no tenía derecho a ello, por no haber registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, como lo establece el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, de ahí que se viole el principio de legalidad.

SEXTO. Valoración de Pruebas. Los medios de prueba son los mecanismos que le permiten al juzgador llegar a la certeza y conocimiento de los hechos que forman parte de la *litis* (controversia) que es sometida a su jurisdicción, por lo tanto su finalidad es lograr la convicción en el juzgador de que existe correspondencia entre los hechos y las pretensiones de las partes, y en consecuencia, tenga la posibilidad de concluir a quien le asiste la razón. Ante tal situación es dable señalar que en materia electoral es considerado como un principio rector, tratándose de pruebas, el de adquisición procesal, el cual consiste en que las pruebas de una de las partes pueden resultar benéficas a los intereses de la contraria, así como a los del colitigante, lo que hace que las autoridades estén obligadas a examinar y valorar las pruebas que obren en autos, a fin de obtener con el resultado de esos medios de convicción el esclarecimiento de la verdad.

Lo anterior, toda vez que la prueba pertenece al proceso y no a quien la aporta, de modo que los elementos allegados legalmente a un procedimiento, son adquiridos por él para todos los efectos conducentes y no se deben utilizar únicamente en beneficio de quien los aportó, sino para todos los demás que puedan ser útiles.

Sirve de sustento, la tesis jurisprudencial 19/2008 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior), de rubro **“ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL”**.⁴

Además, el conjunto de medios probatorios que obran en el expediente del juicio que se resuelve serán valorados por este Órgano jurisdiccional conforme a las normas establecidas en los artículos 437 y 438 del Código Electoral del Estado de México, es decir; aplicando las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia para llegar al esclarecimiento de la verdad legal.

SÉPTIMO. Suplencia de la deficiencia en la expresión de los agravios, metodología de estudio y Estudio de fondo.

Previo al examen de la controversia planteada, se considera oportuno precisar que en términos del artículo 443 del Código Electoral del Estado de México, este Tribunal Electoral se encuentra en posibilidad de suplir las deficiencias u omisiones en los agravios expuestos por el actor, siempre que los mismos se puedan deducir de los hechos expuestos.

Asimismo, en aquellos casos en que el promovente hubiera omitido señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados, o bien, los hubieran citado de manera equivocada, este Órgano Jurisdiccional tomará en cuenta los que debieron invocarse y los aplicables al caso concreto.

⁴ Consultable en el portal de internet: <http://www.trife.gob.mx/>

De igual manera, este Tribunal Electoral se encuentra obligado al estudio integral y exhaustivo del escrito mediante el cual se promueven estos medios de impugnación, a fin de determinar la existencia de argumentos tendientes a acreditar la ilegalidad del acto combatido, con independencia de que éstos se encuentren o no en el capítulo correspondiente.

Lo anterior se sustenta en la Jurisprudencia 3/2000, identificada con el rubro: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"⁵ y en la Jurisprudencia 2/98, identificada con el rubro "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL".⁶

Sin que lo anterior, implique que exista una suplencia total ante la ausencia de agravios; pues de conformidad con el artículo 419, párrafo primero, fracción V del Código Electoral del Estado de México, en los respectivos medios de defensa, los actores deben mencionar de manera expresa y clara, los hechos en que se basan, así como los agravios que causa el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados.

Ahora bien, de la lectura del escrito de demanda, este Tribunal Electoral advierte que el actor formula agravios tendientes a revocar la asignación de miembros del ayuntamiento, por el principio de representación proporcional, motivos de inconformidad que se examinan en sus términos como a continuación se expone.

PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO.

El actor aduce como agravio que *la autoridad responsable de manera indebida otorgó regidurías por el principio de representación proporcional a los partidos políticos que integran la Coalición por el "Estado de México al Frente", cuando no tiene derecho a ello, porque cada uno de los partidos políticos que componen la coalición no registraron planillas propias, diversas*

⁵ Visible en las páginas 122 y 123 de la Compilación 1997-2013, "Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Jurisprudencia, Volumen 1.

⁶ Consultable en las páginas 123 y 124 de la Compilación 1997-2013, "Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Jurisprudencia, Volumen 1.

a la coalición, en por lo menos 30 municipios, incumpliendo con el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México y por tanto al principio de legalidad.

A juicio de este Tribunal el agravio es **infundado** por las consideraciones que a continuación se señalan.

Al respecto es necesario señalar que en nuestro sistema electoral existen dos grandes reglas de decisión para convertir los votos en escaños: la mayoritaria y la proporcional. En la decisión mayoritaria gana escaños el partido que obtiene el mayor número de votos; en la decisión proporcional obtiene escaños el partido que alcanza un determinado porcentaje de los votos. Estas reglas de decisión corresponden, respectivamente, a dos principios de representación, el de mayoría y el de representación proporcional.

Respecto a la naturaleza del sistema electoral, la Sala Superior al resolver el asunto SUP-REC-941/2018 y acumulados determinó que *es mixto y no de carácter puro, pues al combinarse la mayoría relativa con la representación proporcional, el sistema representativo mexicano permite que existan distorsiones entre votos y curules, dejándose margen a la distorsión justamente ante la imprevisibilidad de los resultados electorales de mayoría relativa, sumado a que existen barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas.*⁷

Ahora bien, para efecto de regular o reglamentar la incorporación del principio de representación proporcional en las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los Congresos locales tienen un amplio margen de libertad de configuración en este tema, en la medida en que no se desconozcan sus fines⁸.

En este sentido, es facultad del legislador local regular la aplicación del principio de representación proporcional, es decir, sus delimitaciones,

⁷ Consultable en el portal de internet: <http://sitios.te.gob.mx/buscador/>

⁸ Acción de Inconstitucionalidad 97/2016.

mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, así como los límites a la sobre o sub representación.

El Alto tribunal ha establecido que como la Constitución no prevé un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional para la integración municipal, las legislaturas de los Estados tienen la atribución de determinar, conforme a cada caso y buscando el pluralismo político, el número de miembros que se deba asignar mediante este principio⁹.

Bajo tales parámetros, el 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, con la menor distorsión posible en cuanto a su fuerza electoral, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, para lo cual se deben establecer límites que hagan eficaz el sistema.

Lo anterior fue considerado así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 63/2000 y sus acumuladas, criterio que dio origen a la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave P./J. 19/2013, y rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."¹⁰

⁹ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas

¹⁰ Consultable en el portal de internet:
https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfd8fcd&Apendice=1000000000000&Expresion=REPRESENTACI%25C3%2593N%2520PROPORCIONAL.%2520AL%2520INTRODUCIR%2520ESTE%2520PRINCIPIO%2520EN%2520EL%2520%25C3%2581MBITO%2520MUNICIPAL%2520SE%2520DEBE%2520ATENDER%2520A%2520LOS%2520MISMOS%2520LINEAMIENTOS%2520QUE%2520LA%2520CONSTITUCI%25C3%2593N%2520FEDERAL%2520SE%25C3%2591ALA%2520PARA%2520LA%2520INTEGRACI%25C3%2593N%2520DE%2520LOS%2520%25C3%2593RGANOS%2520LEGISLATIVOS&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=50&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=159829&Hit=1&IDs=159829&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=

Con base en esa libertad configurativa, los artículos 27 y 28 del Código Electoral del Estado de México, señalan que en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; por lo que, los regidores y síndicos podrán ser designados por el principio de representación proporcional, siempre que cumplan los requisitos y reglas de asignación que establece el propio ordenamiento legal estatal.

En este sentido, los artículos 377, 378, 379 y 380 del mismo código establecen que tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos, las candidaturas comunes o coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

- I. Haber registrado planillas propias, comunes o en coalición en por lo menos cincuenta municipios del Estado¹¹.
- II. Haber obtenido en el municipio correspondiente, al menos el 3% de la votación válida emitida.

El partido, coalición, candidato común o candidatos independientes cuya planilla haya obtenido la mayoría de votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.

- III. Tratándose de coaliciones formadas para la elección de ayuntamientos, deberán también cumplir el que cada uno de los partidos integrantes de la coalición haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los municipios. En todo caso, la suma no deberá ser menor a 60 planillas registradas.

Ahora bien, en la especie acontece que en efecto, la coalición por el "Estado de México al Frente" registró el número de planillas siguientes¹²:

¹¹ Fracción declarada inválida por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 3 de noviembre de 2016.

¹² Conforme a los acuerdos números IEEM/CG/94/2018, IEEM/CG/96/2018, IEEM/CG/99/2018 e IEEM/CG/104/2018, emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

PARTIDO	PLANILLAS EN COALICIÓN	PLANILLAS PROPIAS
PAN	118	7
PRD	118	7
MC	118	7

Asimismo, es cierto que la autoridad responsable otorgó la Décima Regiduría por el principio de representación proporcional a la Coalición por el "Estado de México al Frente" por considerar que cumplía con los requisitos previstos en los 377, 378, 379 y 380 del Código Electoral del Estado de México, como se muestra en el cuadro siguiente:

Partido/Coalición	Regiduro	Nombre	Categoría
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	MIGUEL ÁNGEL FLORES MIRANDA	JORGE GIL DOMÍNGUEZ	7° REGIDOR
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	LUIS FELIPE RUIZ CHIMAL	CIRILO SEGUNDO MARTINEZ	8 REGIDOR
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	ESPERANZA RODRIGUEZ CONTRERAS	IRMA GONZÁLEZ MORALES	9 REGIDOR
PAN-PRD-MC COALICIÓN "POR EL ESTADO DE MÉXICO AL FRENTE"	ELDA GONZÁLEZ QUINTANA	FABIOLA MARTÍNEZ ALCANTARA	10 REGIDOR

Por tanto, si bien en el presente asunto, el Consejo Municipal determinó otorgar cargos por el principio de representación proporcional a la Coalición, por el "Estado de México al Frente" no obstante que ésta no registró planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, como lo establece el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México; sin embargo a juicio de este Tribunal resulta procedente inaplicar la porción normativa del artículo referido, porque contraviene lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 40, 41 y 115, fracciones I y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 23 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹³, como a continuación se explica.

LA NORMA LOCAL NO ADMITE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME.

¹³ Su vinculación y entrada en vigor para México es desde el 24 de marzo de 1981 (adhesión) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Lo anterior, porque es una obligación de este Órgano Jurisdiccional ejercer un control difuso de constitucionalidad con fundamento en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011; en lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010¹⁴; y en la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco, emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 176/2010 y 1a./J. 37/2017 (10a.), con rubros: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN." e "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.", estableció respecto a la interpretación conforme, que ésta se realiza mediante dos reglas, consistentes, una, en interpretar las disposiciones jurídicas en concordancia con las normas constitucionales y, otra, en elegir entre los diversos sentidos interpretativos que admita un texto normativo, el que sea más conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumado al hecho que el principio de interpretación conforme se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; por un lado, aquél encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma y, por otro, el criterio objetivo que es el resultado final o el propio texto de la misma. En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada¹⁶.

¹⁴ Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

¹⁵ Emitida el 17 de abril de 2015, consultable en el portal de internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf

¹⁶ Tesis: P. II/2017 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

Asimismo, porque la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción con sede en Toluca, Estado de México (Sala Regional) al resolver el asunto SE-JRC-159/2018 con motivo de la impugnación del Recurso de Apelación RA/54/2018¹⁷ emitido por este Tribunal local, determinó que éste, como *ente juzgador integrante del sistema judicial nacional sí tiene facultades para realizar control de constitucionalidad y, por ende, se encontraba obligado a realizar el estudio de constitucionalidad.*

Ello, porque lo resuelto por la Sala Regional, a la luz del nuevo paradigma en materia de derechos humanos derivado de la reforma constitucional al artículo 1° de la Constitución Federal y dadas las directrices del nuevo modelo de sistema de control constitucional difuso dadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es innegable que todos los Jueces integrantes del sistema jurídico nacional tienen el deber, por virtud del mandato constitucional previsto en el artículo 133 Constitucional, de realizar el control de regularidad convencional y constitucional de las normas que resulten aplicables a las controversias que les sean sometidas a su conocimiento, con la consabida obligación de que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas para el caso de las autoridades administrativas y con la limitación del último efecto para los Jueces —la inaplicación deberá realizarse al caso concreto para lo cual el test o ejercicio de verificación de regularidad convencional o constitucional deberá realizarse en la parte considerativa de las sentencias, sin posibilidad de traducirse en una declaración de incompatibilidad constitucional fijada en puntos resolutivos—.

Así, este Tribunal local en ejercicio del control de constitucionalidad a que está obligado, sólo puede dejar de aplicar el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, al caso en concreto y en consecuencia apartarse del principio de legalidad, por resultar contrario a la Constitución

¹⁷ Consultable en el portal de internet: http://www.teemmx.org.mx/sentencias/recurso_apelacion.php

J1/67/2018

federal, para lo cual se debe determinar si, admite una interpretación conforme y de no ser así, desarrollar el test de proporcionalidad; máxime si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de disposiciones similares a la contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México al resolver, la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012¹⁸; asimismo la diversa 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016¹⁹, sin que la analogía entre disposiciones resulte suficiente para dejar de aplicar una norma diversa que no ha sido declarada inconstitucional por el máximo tribunal de éste país, vía control constitucional concentrado, además porque lo que es objeto de escrutinio constitucional, es una norma y no un acto.

Ahora bien, de una interpretación de los artículos 35, 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se obtiene que en esta norma suprema no se prevén al menos de manera expresa, reglas particulares para hacer efectivo el principio de representación proporcional en el sistema electoral mixto para la integración de los Ayuntamientos, ya que ésta, únicamente refiere que los estados deben introducir en sus leyes el principio de representación proporcional en la elección de sus ayuntamientos, situación que se concreta mediante el ejercicio de la libertad configurativa que tienen las entidades federativas.

Sin que lo anterior implique, una facultad absoluta, toda vez que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución, porque se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, así como por el resto de sus principios y valores.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las jurisprudencias P./J. 67/2011 (9a.) y P./J. 19/2013 (9a.), con rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA

¹⁸ Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24659&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

¹⁹ Consultable en el portal de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460758&fecha=11/11/2016

REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL²⁰ y "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."²¹

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) establece que todos los ciudadanos gozan del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; de tal modo que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De igual manera, el artículo 30 de la misma convención establece que las restricciones permitidas, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 35, fracciones I y II señala que es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

²⁰ Visible en el portal de internet: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8fd8fcd&Apendice=100000000000&Expresion=LA%2520REGLAMENTACI%25C3%2593N%2520DE%2520ESE%2520PRINCIPIO%2520ES%2520FACULTAD%2520EL%2520LEGISLADOR%2520ESTATAL&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBI.&NumTE=2&Epp=50&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=160758&Hit=2&IDs=2010882,160758&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

²¹ Visible en el portal de internet: [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=100000000000&Expresion=P.%2FJ.%252019%2F2013%2520\(9a.\)&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBI.&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=159829&Hit=2&IDs=2003932,159829&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=100000000000&Expresion=P.%2FJ.%252019%2F2013%2520(9a.)&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBI.&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=159829&Hit=2&IDs=2003932,159829&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Los artículos 40 y 41 de la misma constitución establecen en cuanto a la forma de gobierno que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **representativa**, democrática, laica y federal; por otra parte se señala que la ley determinará las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, sus derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden, teniendo en todo caso, el derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

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

Ahora bien, respecto al sistema electoral la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* ha establecido que *es obligación positiva de los estados el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos, así los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado*²².

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al principio de representación proporcional, al emitir la Jurisprudencia P./J. 70/98, con rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", ha establecido que *este principio se integra por un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos, permitiendo*

²² Visible en el portal de internet: http://derechos.te.gob.mx/documento/htm/4562#der22_11

así la composición con candidatos minoritarios, en atención a los fines y objetivos perseguidos²³.

Una vez que ha sido establecido el bloque de convencionalidad y constitucionalidad así como identificados los derechos que servirán de base para la interpretación conforme de la disposición secundaria, se tiene que en el caso concreto el actor refiere que la autoridad responsable no debió de otorgarle regidores a la Coalición por el principio de representación proporcional en el Ayuntamiento de Temascalcingo, en atención a que no tenían derecho a ello, con base en lo dispuesto en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, el cual señala, lo siguiente:

“Artículo 378. *Tratándose de coaliciones formadas para la elección de ayuntamientos, deberán también cumplir el que cada uno de los partidos integrantes de la coalición **haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios**, salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los municipios. En todo caso, la suma no deberá ser menor a 60 planillas registradas.*”

Énfasis añadido.

Ahora bien, a juicio de este Tribunal local la disposición en cita no admite una interpretación conforme, porque de la norma trascrita no puede desprenderse más de una interpretación, de la que se obtiene de su redacción²⁴, que posibilite confrontarla con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por tanto, poder elegir entre diversas interpretaciones, la que es más acorde con la norma suprema.

Dicho en otras palabras, no es fundado formular otra interpretación de la condición normativa o restrictiva del derecho (*haber registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios*), sin alterar el texto de tal disposición, pues implicaría rebasar los límites de tal ejercicio para modificar el texto de la ley, cuando uno de los fines de la interpretación es establecer el significado de una disposición y no cambiar su texto.

²³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, noviembre de 1998, p.191.

²⁴ En cuanto a la condición que otorga tener el derecho a las coaliciones a la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional.

En este sentido, la interpretación válida que admite el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, respecto de la condición normativa, es la que deriva de su texto consistente en: ***una coalición tendrá derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, siempre que haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios.***

Esto es así, porque la condición normativa, al resultar clara continúa existiendo en su redacción, al prevalecer el requisito consistente en el registro de planillas en por lo menos 30 municipios, que restringe el ejercicio del derecho básico a la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, lo cual obedece a que la disposición fue emitida al amparo de una libertad configurativa, por lo que la disposición secundaria no admite otra interpretación que no emane de su texto mismo, con la cual se pueda superar el requisito impuesto.

De ahí que, a juicio de este Tribunal no es válido realizar una interpretación conforme de la condición restrictiva del derecho contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México.

En este orden de ideas, lo ordinario sería practicar una interpretación conforme, a partir de la confrontación de la norma secundaria con la norma suprema, cuando existen directrices en ésta; sin embargo, ante la ausencia de estos lineamientos expresos, por tratarse de disposiciones emitidas al amparo de una libertad configurativa, lo extraordinario, es que para determinar si es posible una interpretación conforme, es necesario recurrir a la aplicación del **test de proporcionalidad**, no por la confrontación de disposiciones en estricto sentido, sino por el examen de compatibilidad entre una disposición secundaria con un principio, derecho, valor constitucional o convencional, ya sea expreso o implícito.

Por tanto, si en el presente asunto, la disposición normativa no admite una interpretación conforme en la vía ordinaria, lo procedente es aplicar el Test de Proporcionalidad para conocerse si la restricción al ejercicio del derecho, resulta constitucional o convencional.

TEST DE PROPORCIONALIDAD.

Este examen como método interpretativo valora la proporcionalidad de las restricciones legales a los derechos fundamentales y tiene como sustento el ámbito de libertad del ejercicio de esos derechos, lo cual implica para el Estado el deber correlativo consistente en tutelarlos y evitar injerencias excesivas de los órganos de autoridad en el ámbito de los derechos del gobernado.

En este sentido, debe examinarse si el requisito consistente en haber **registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios**, constituye una restricción justificada o no al derecho humano de votar, ser votado, a los principios de representación proporcional, representatividad y autonomía de los ayuntamientos, por lo que es necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el Test de proporcionalidad consta de cuatro etapas:

- a. Una finalidad constitucionalmente válida²⁵.
- b. La idoneidad de la restricción para contribuir al logro de un fin constitucionalmente legítimo, establecido en una ley formal y material, en razón del interés general.²⁶
- c. La necesidad de la intervención en el derecho²⁷.
- d. Proporcionalidad en el sentido estricto²⁸.

De tal manera que el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, es objeto de examen constitucional, conforme a lo siguiente:

²⁵ Tesis 1ª. CCLXV/2016: PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 902.

²⁶ Tesis 1a. CCLXVIII/2016: SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 911.

²⁷ Tesis 1a. CCLXX/2016: TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 914.

²⁸ Tesis 1a. CCLXXII/2016: CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 894.

a. **Primera etapa. Perseguir una finalidad constitucionalmente válida.** Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho, de tal manera que los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza como: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir.

En este sentido, respecto a los fines que persigue el principio de representación proporcional, la Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977²⁹, la cual introdujo éste principio en nuestro país, así como en los ayuntamientos, estableció lo siguiente:

*"...Hemos de tener presente que las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular. Los mexicanos lo han reiterado: **Gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.***

*Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional...**se obtendrá una representación para las minorías, de acuerdo a su número, y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones.***

*La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y **explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional.***

*Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que **el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.***

Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar.

²⁹ Presentada por el ciudadano José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Consultable en el portal de internet: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf

J1/67/2018

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta Iniciativa. En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que **este sistema opere** en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, **es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados**. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento..."

Énfasis añadido.

Por otra parte, en el Dictamen de la misma reforma constitucional, se señaló:

"...Equitativos son los márgenes requeridos para la atribución de diputados electos por el sistema de representación proporcional que el partido contendiente no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría pero que alcance por lo menos 1.5% del total de la votación emitida por todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Si no se consignaran estas exigencias, **se estaría abriendo la puerta de la Cámara de Diputados a grupúsculos sin valor ni fuerza dentro de las corrientes modeladoras de la opinión pública**. No estaríamos generando, sino degenerando la vida democrática a la que aspiramos..."

Énfasis añadido.

De lo transcrito se obtiene que la finalidad constitucional del principio de representación proporcional en nuestro país, es permitir la participación política de las minorías, en el gobierno de las mayorías, al ser una exigencia de la sociedad mexicana y de todo sistema democrático.

Por tanto, el constituyente determinó insertar el principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano como un mecanismo a través

del cual, se reconoce la opinión de las minorías en las decisiones de gobierno como parte del pluralismo en el sistema político; realidad que debía ser adoptada por los ayuntamientos dado su carácter de órganos vinculados con los habitantes de cada comunidad.

Por otra parte, las minorías para tener derecho a la asignación de curules por el principio de representación proporcional debían de justificar como parámetro, un nivel de fuerza o de representatividad otorgada en las urnas, lo que justifica los límites o restricciones al respecto.

Ahora bien, la finalidad del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, se encuentra inserta en la reforma constitucional del año de 1977, porque fue ésta, la que adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que cada una de las entidades federativas introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; asimismo su finalidad se gesta desde la reforma de 1990 a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México³⁰, al establecer por primera vez como condición para tener derecho de participar en la asignación de regidores de representación proporcional, *haber registrado planillas propias diversas a las de coalición o a las comunes en por lo menos una cuarta parte de los municipios del estado*; y no obstante la promulgación de los posteriores Códigos Electorales del Estado de México³¹ permaneció en su esencia hasta la fecha.

De tal modo, que la disposición contenida en el artículo 378 de la ley comicial de la entidad que prevalece hasta nuestros días, forma parte del proceso de reformas constitucionales de 1977, que no sólo introdujeron el principio de representación proporcional a nivel federal y estatal, sino además pertenece al conjunto de disposiciones que tienen como fin permitir la participación política de las minorías, en el gobierno de las mayorías, y

³⁰ Esta ley fue expedida mediante decreto número 238 de la H. XLVI Legislatura Local, de fecha 17 de abril de 1978, en cumplimiento a la reforma constitucional en materia político electoral del año de 1977.

³¹ Entre los que se encuentra el Código Electoral del Estado de México publicado el 2 de marzo de 1996 en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" y abrogado por Decreto número 248, artículo Décimo Transitorio, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 28 de junio de 2014; asimismo el Código Electoral del Estado de México aprobado en esta última fecha.

otorgar ese derecho sólo a los entes políticos que justifiquen un nivel de fuerza o de representatividad.

Consecuentemente, la disposición contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, **sí persigue una finalidad constitucionalmente válida**, coincidente con la establecida en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que previene *las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios*, y es acorde con su Exposición de motivos contenida en la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977; donde se estableció que esta disposición constitucional tiene como fin propiciar un mayor pluralismo mediante el acceso de las minorías al poder, debiendo *evitarse el abuso de las mayorías, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; pues el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular. Los mexicanos lo han reiterado: Gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.*

De tal modo que la restricción del derecho contenida en la disposición tiene como fin otorgar ese derecho sólo a los entes políticos que **justifiquen un nivel de fuerza o de representatividad**, pues sólo al tener la calidad de minoría le otorga a la entidad política el derecho a que le sean asignados, regidores y en su caso síndicos por el principio de representación proporcional.

De ahí, que a juicio de este Tribunal, la limitación contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, es acorde con los fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio del derecho.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis CCLXV/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "PRIMERA

ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA³².

Segunda etapa. La idoneidad de la restricción. 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.

En la especie acontece que la medida consistente en *registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios*, no contribuye a lograr el propósito del artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe una relación entre el registro de planillas en un determinado número de municipios (intervención al derecho) con el nivel de fuerza o de representatividad otorgada en las urnas, que le otorga la calidad de minoría; y por tanto el derecho a la participación política en el gobierno de las mayorías en los ayuntamientos, a través del principio de representación proporcional (finalidad constitucionalmente válida).

Esto es así, porque cualquier limitación al derecho de los partidos políticos o coaliciones, para obtener regidores por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, debe tener una relación directa con la causa que le da origen al derecho objeto de la restricción, que en el caso que nos ocupa, es la votación de carácter minoritario y no el registro de planillas en una cantidad específica de municipios en la entidad, al constituir un elemento extraño o ajeno a ésta.

Dicho en otras palabras, el acto del registro de planillas por sí mismo, no genera un nivel de fuerza o de representatividad a favor de las entidades políticas; sino el voto de los ciudadanos otorgado en las urnas, distinto al que obtuvo la mayoría, el que genera tal efecto.

³² Visible en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013143.pdf>

Por tanto, la medida impuesta a las entidades políticas al no lograr que las minorías accedan al gobierno de las mayorías pues la condición de *registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios*; por no ser el parámetro adecuado para obtener el nivel de fuerza o de representatividad política, **viola el principio de representación proporcional consagrado en los artículos 40, 41 y 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Asimismo, el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, al no considerar los votos emitidos en las urnas en el municipio que corresponda, como causa origen de la restricción, les resta cualquier valor a éstos, lo que se traduce en una violación al artículo 35, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, al derecho al voto no sólo en su aspecto activo, sino también pasivo, al ocasionarse una lesión no sólo al elector que emitió su sufragio, sino también a los candidatos que obtuvieron los votos necesarios para tener derecho a una regiduría o en su caso sindicatura por el principio de representación proporcional, limitándose tal derecho de forma injustificada.

De igual manera, la restricción al establecer como condicionante *registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios*, exige un requisito que excede el ámbito municipal, sujetando la representación de las minorías al cumplimiento de requisitos a nivel estatal, lo cual viola el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por cuanto hace al principio de autonomía de los municipios, porque al ser una de sus bases, la introducción del principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de acuerdo a las leyes de los estados, no significa la imposición de requisitos de carácter estatal en su configuración.

En este sentido, si bien es cierto, que el ejercicio de la autonomía municipal no es ilimitada y su ejercicio no llega al extremo de considerar a los municipios como un orden independiente del Estado, sino que guarda nexos jurídicos indisolubles con los poderes locales y federales, como es, entre otros, la sujeción a la normativa constitucional, legal y convencional;

también lo es, que la formación de los ayuntamientos conforme al principio de representación proporcional no se traduce en un sometimiento a parámetros estatales, que impliquen desconocer a los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación.

Similar criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012³³, en las cuales determinó que la condición consistente en *haber registrado planillas en por lo menos 30 municipios*, prevista en el artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la ley electoral local de Zacatecas, para tener derecho a participar en el proceso de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, los partidos que, conservando su registro y cuya planilla no haya obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa, *contradice lo dispuesto en los artículos 1; 14; 16; 35, fracciones I y II; 41; 115, fracción I; 116, fracción IV, incisos a), b), g); y 133 de la Constitución Federal, porque rompe con el principio de elección de autoridades, aunado a que la representación proporcional de un ayuntamiento no puede estar condicionada a lo que sucede en otros municipios y que la norma en cuestión no tiene soporte en la constitución local o en la constitución federal...limita el derecho al voto pasivo de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, pues sujeta la representación de las minorías al cumplimiento de una serie de requisitos a nivel estatal... no se toma en cuenta que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes.*

Asimismo, es acorde con la Acción de Inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016³⁴, pues el Alto tribunal del país indicó que el artículo 377, fracción I del Código Electoral del Estado de México al establecer como condición *haber registrado planillas propias*,

³³ Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24659&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

³⁴ Consultable en el portal de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460758&fecha=11/11/2016

comunes o en coalición en por lo menos cincuenta municipios del Estado para tener derecho para participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional; viola los artículos 35, fracción II y 115 de la constitución federal, porque se limita irracional y excesivamente el derecho de los ciudadanos para votar y estar representados en el gobierno municipal, así como el derecho de los ciudadanos electos a integrar los órganos de representación política estatal y municipal; manifiesta violación a la igualdad de sufragio, libertad de asociación de los partidos políticos y el derecho de autodeterminación y auto organización, el principio de libertad municipal y el régimen democrático, representativo y popular en la integración del Ayuntamiento de cada Municipio del Estado.

Lo anterior con base, en el hecho que tal condicionante limita el derecho a ser votado de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, sujetando la representación de las minorías al cumplimiento de requisitos a nivel estatal...y no se toma en cuenta que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes....No puede dejar de reconocerse que los ayuntamientos como órganos de gobierno se encuentran diferenciados entre sí³⁵.

En mérito de lo expuesto, si la medida consistente en registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, **no es la adecuada para cumplir con el propósito constitucional** contenido en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces, la porción normativa del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México en estudio, no cumple con el requisito constitucional y convencional de idoneidad de la restricción.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis CCLXVIII/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "SEGUNDA

³⁵ Criterios que son aplicables mutatis mutandis (haciendo los cambios necesarios) al presente asunto, en atención que existe la misma ratio essendi (razón de ser), esto es, porque tanto la fracción I y II del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México buscan reconocer sólo a las minorías que hayan justificado un nivel de fuerza o de representatividad, lo cual en estima del legislador se logra mediante el registro de planillas propias en un determinado número en la entidad.

ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”³⁶

Tercera etapa. La necesidad de la intervención en el derecho. Para determinar si una norma secundaria cumple con este requisito, debe determinarse 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.

Ahora bien, a juicio de este Tribunal, el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, **no cumple con el requisito de necesidad de la intervención en el derecho**, porque al prescindir de la condición de registrar planillas en un determinado número de municipios, la finalidad constitucional³⁷, se logra a través de la exigencia de un diverso requisito, consistente en haber obtenido en el municipio, al menos el 3% de la votación válida emitida con fundamento en el artículo 377, fracción II del Código Electoral del Estado de México.

Esto es, a través de una diversa medida se dota de funcionalidad al sistema de asignación de representación proporcional, el cual está diseñado para que la votación que recibe cada partido político en lo individual o como parte integrante de una coalición surta efectos, en la asignación.

En este sentido para acreditar un nivel de fuerza o de representatividad otorgada en las urnas; resulta necesario obtener el porcentaje mínimo de votos que determina la ley, para tener derecho a la participación política en el gobierno de las mayorías en los ayuntamientos, a través del principio de representación proporcional.

³⁶ Visible en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013143.pdf>

³⁷ Acreditar un nivel de fuerza o de representatividad otorgada en las urnas; que le otorga la calidad de minoría y por tanto el derecho a la participación política en el gobierno de las mayorías en los ayuntamientos, a través del principio de representación proporcional.

De ahí que la demostración del mínimo de fuerza electoral es, a diferencia de la medida restrictiva³⁸, una condición imprescindible para que las entidades políticas puedan participar en los ayuntamientos con regidores o en su caso síndico de representación proporcional³⁹.

Por lo que es un imperativo obtener la genuina fuerza electoral de cada partido político, coalición o candidato independiente, mediante las operaciones aritméticas respectivas que permitan conocer con precisión en qué proporción las coaliciones obtuvieron el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que se pueda llevar a los ayuntamientos, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente les corresponde.

Consecuentemente, la intervención al derecho de las entidades políticas a participar en el gobierno de mayorías, a través de la imposición de la condición de *registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios* no es necesaria; si existen otros medios para lograr los fines que se persiguen, como lo es la demostración del mínimo de fuerza electoral.

Con base en lo expuesto, la porción normativa del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México en estudio, **no cumple con el requisito constitucional y convencional de necesidad de la restricción.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis CCLXX/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"⁴⁰, así como la Tesis II/2017, emitida por la Sala Superior con rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PARTICIPAN COALIGADOS DEBEN OBTENER, EN LO INDIVIDUAL, EL PORCENTAJE NECESARIO DE LA VOTACIÓN PARA PODER ACCEDER A LA

³⁸ registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios.

³⁹ Criterio que es acorde con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017, publicada en el Diario Oficial de la Federación 15 de mayo de 2018.

⁴⁰ Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013154.pdf>

ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR ESTE PRINCIPIO (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA)⁴¹.

Cuarta etapa. Proporcionalidad en el sentido estricto⁴². 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, es la 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.

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.

A juicio de este Tribunal, la restricción en cuestión no cumple con el requisito de proporcionalidad porque al comparar el grado de intervención en el derecho que supone la medida legislativa examinada (el registro de planillas en un determinado número de municipios), con el grado de realización del fin perseguido por ésta (acreditación del nivel de fuerza o de representatividad otorgada en las urnas); se obtiene que la exigencia de acreditar un determinado número de postulaciones en los ayuntamientos de la entidad, al rebasar la dimensión espacial, sobre la cual el derecho se ejerce y al no existir una relación directa con la causa que le da origen al derecho objeto de la restricción (la votación de carácter minoritario⁴³), resulta desproporcional el grado de intervención de la porción normativa contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México con el grado de realización del fin constitucionalmente válido, en detrimento del

⁴¹ Consultable en el portal de internet: <http://sief.te.gob.mx/iUSE/tesisjur.aspx?idtesis=II/2017&tpoBusqueda=S&sWord=asignaci%C3%B3n,de,regidur%C3%ADas,de,representaci%C3%B3n,proporcional>

⁴² Tesis 1a. CCLXXII/2016: CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 894.

⁴³ Pues como se ha expuesto el acto del registro de planillas por sí mismo, no genera un nivel de fuerza o de representatividad a favor de las entidades políticas; sino el voto de los ciudadanos otorgado en las urnas, distinto al que obtuvo la mayoría, el que genera tal efecto.

derecho de las minorías para participar en el gobierno de las mayorías de los ayuntamientos, al constituirse en una medida excesiva al grado de hacer nulo el ejercicio de tal derecho.

Lo anterior encuentra su explicación en el hecho que al exigir a las coaliciones el *registrar planillas propias, diversas a aquella, en por lo menos 30 municipios*, la medida legislativa se traduce en una carga gravosa para las coaliciones resultado de un trato diferenciado injustificado entre los contendientes en la elección con derecho a participar en la repartición de espacios de representación proporcional dado que, en un primer momento a los partidos políticos, candidaturas comunes y coaliciones para acceder a la designación únicamente se les exige haber obtenido el 3% de la votación válida emitida (con fundamento en el artículo 377, fracción II del Código Electoral del Estado de México); mientras que en un segundo momento (en aplicación del artículo 378 del mismo ordenamiento) a las coaliciones para el mismo efecto se les requiere además del umbral, registrar planillas propias en por lo menos 30 municipios, lo cual viola el principio de igualdad, pues a juicio de este Tribunal no existen diferencias de peso que justifique una diferencia de trato normativo⁴⁴.

Ante el contexto de cumplir con una condición adicional y ajena a la voluntad popular expresada en las urnas, la restricción se traduce en una anulación del derecho mismo al que limita, pues el grado de intervención es de tal magnitud que lejos de garantizar el goce y ejercicio del derecho de las minorías a participar en el gobierno de las mayorías en el marco de una justificación razonable, lo limita de manera desproporcionada, impidiendo su configuración y por tanto; el pluralismo en los ayuntamientos, que constituye una de las finalidades esenciales del principio de representación proporcional con motivo de la reforma constitucional de 1977⁴⁵; y por otra parte se afecta el voto de la ciudadanía y sus efectos múltiples, así como la

⁴⁴ En este sentido, se pronuncia la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2004 de rubro "IGUALDAD LÍMITES A ESTE PRINCIPIO"; 9ª época; 1ª sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; octubre de 2004; tomo XX; p. 99, así como las tesis aisladas CXLV/2012 y 1ª CXXXIX/2013 de rubros: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL" e "IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS", la primera en 10ª época; 1ª sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XI; agosto de 2012; tomo 1; p. 487, y la segunda en 10ª época; 1ª sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XX; mayo de 2013; tomo 1; p. 541.

⁴⁵ Presentada por el ciudadano José López Portillo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Consultable en el portal de internet: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf

representatividad de los órganos de gobierno municipal, en el marco de una democracia representativa y deliberativa, violándose de manera directa los artículos 35, fracciones I y II, 40 41 y 115, fracciones I y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, la restricción objeto de estudio inobserva los artículos 23 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)⁴⁶ que establece que todos los ciudadanos deben gozar como derechos y oportunidades, el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De tal modo, que las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Entonces, si en la especie, el legislador mexiquense como parte del Estado mexicano en ejercicio de una libertad configurativa reguló en el orden municipal un sistema electoral compuesto por dos principios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional y estableció para éste último, como condición el *registrar planillas propias, diversas a aquella, en por lo menos 30 municipios* para tener derecho a regidores y en su caso síndicos de representación proporcional; entonces incumple con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Gastañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, en el sentido que *es obligación positiva de los Estados el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos, así el de establecer un complejo número de condiciones y formalidades en los sistemas electorales para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y*

⁴⁶ Su vinculación y entrada en vigor para México es desde el 24 de marzo de 1981 (adhesión) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

*ser votado*⁴⁷, porque la porción normativa impide el ejercicio del derecho de las minorías para acceder al poder dada la desproporcionalidad entre el grado de intervención del derecho y de realización del fin constitucionalmente válido.

Lo anterior, si se considera que el voto tiene un doble efecto: por un lado determinar qué candidatos son electos por el principio de mayoría relativa y, por otro lado, reflejar una preferencia por un partido político, que a su vez determina la distribución de los cargos por el principio de representación proporcional, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017⁴⁸.

Por otra parte, también se inobserva la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número P./J. 70/98 y rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", en la parte que ha establecido que el *principio de representación proporcional se integra por un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos, permitiendo así la composición con candidatos minoritarios, en atención a los fines y objetivos perseguidos*⁴⁹.

Con base en lo expuesto, la porción normativa del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México en estudio, no cumple con el requisito constitucional y convencional de la proporcionalidad en sentido estricto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis CCLXXII/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"⁵⁰.

⁴⁷ Visible en el portal de internet: http://derechos.te.gob.mx/documento/htm/4562#der22_11

⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2018, visible en el portal de internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522600&fecha=15/05/2018

⁴⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, noviembre de 1998, p.191.

⁵⁰ Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013136.pdf>

CONCLUSIÓN.

Para este Tribunal la porción normativa consistente en: "...registrar planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios...", contenida en el artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, si bien persigue un fin constitucionalmente válido, también lo es, que no cumple con el **Test de Proporcionalidad** en cuanto a que la medida legislativa debe ser idónea, necesaria y proporcional en estricto sentido.

En consecuencia **se declara la inaplicación del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México**, al ser obligación de este Tribunal local ejercer un control difuso de constitucionalidad con fundamento en el caso Radilla Pacheco, emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al establecer que *el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes*⁵¹; así como por lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010, al establecer que *los tribunales mexicanos están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados*⁵² y con fundamento en los mandatos previstos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, pues conforme a este precepto constitucional todas las autoridades del país, lo que incluye a este Tribunal, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

En virtud de que el agravio expuesto por el accionante ha resultado **infundado** derivado del control difuso de constitucionalidad realizado por

⁵¹ Emitida el 17 de abril de 2015, consultable en el portal de internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf
⁵² Consultable en el portal de internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

este Órgano Jurisdiccional y toda vez que, a la fecha no existen medios de impugnación pendientes de resolver en contra del Acuerdo materia de la presente sentencia, por ello, se determina que se debe **confirmar** el mismo, con la consecuente **inaplicación** de la porción normativa del artículo 378 del Código Electoral del Estado de México, sin que pase desapercibido para este Tribunal que en el acuerdo impugnado, si bien es cierto que la autoridad responsable se refirió al artículo en comento, también lo es que, no fue aplicado al caso en concreto, porque su alusión fue solo para el efecto de enunciar los requisitos que debían de cubrirse para tener derecho a la asignación de miembros por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo número IEEM/CME086/013/2018 denominado "*Asignación de regidores de representación proporcional que se integrarán al Ayuntamiento de Temascalcingo*" emitido por el Consejo Municipal 86 del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en el Municipio de Temascalcingo, el cuatro de julio de dos mil dieciocho.

NOTIFÍQUESE a las partes en los términos de ley; al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México por oficio, acompañando copia de la presente sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 428 y 429 del Código Electoral del Estado de México, y 61 del Reglamento Interno de este Tribunal electoral. Además fíjese copia íntegra del presente fallo en los estrados de este órgano jurisdiccional. Asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

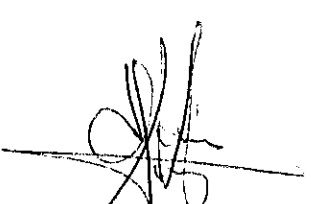
En su caso, devuélvanse los documentos originales que resulten pertinentes, previa constancia legal que se realice al respecto. Y en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

J1/67/2018

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión celebrada el treinta de octubre de dos mil dieciocho, aprobándose por unanimidad de votos de los Magistrados, Crescencio Valencia Juárez, Jorge E. Muciño Escalona, Leticia Victoria Tavira, Raúl Flores Bernal y Rafael Gerardo García Ruíz, siendo ponente el último de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, que da fe.



CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ
MAGISTRADO PRESIDENTE



RAFAEL GERARDO GARCÍA RUIZ
MAGISTRADO

JORGE E. MUCIÑO ESCALONA
MAGISTRADO



LETICIA VICTORIA TAVIRA
MAGISTRADA



RAÚL FLORES BERNAL
MAGISTRADO



JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS