

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-944/2018
Y SUP-REC-945/2018 ACUMULADOS

RECURRENTES: ADRIANA SARUR
TORRE Y PARTIDO ENCUENTRO
SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO:
PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y
MOVIMIENTO CIUDADANO.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVÍZAR, PEDRO
BAUTISTA MARTÍNEZ, PEDRO
ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ Y
DAVID CETINA MENCHI

COLABORARON: LORENA
CARBAJAL JAIME, MIGUEL OMAR
MEZA AGUILAR, JUAN JOSÉ B.
MORENO ZETINA Y LILIANA
ÁNGELES RODRÍGUEZ

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de reconsideración citados al rubro; y,

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

R E S U L T A N D O:

1. Presentación de los escritos de demanda. El veinticuatro y veinticinco de agosto de dos mil dieciocho, Adriana Sarur Torre, en su carácter de candidata propietaria a Senadora por el principio de representación proporcional, postulada por el Partido Encuentro Social, así como el referido partido político, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentaron, respectivamente, demandas para impugnar el acuerdo INE/CG1180/2018, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se llevó a cabo la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional.

2. Turno. Mediante acuerdos de veinticinco de agosto de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, ordenó integrar los expedientes relativos a los recursos de reconsideración números **SUP-REC-944/2018** y **SUP-REC-945/2018** y turnarlos, respectivamente, a las Ponencias de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Escritos de terceros interesados. Mediante oficio de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, entre otras constancias, los escritos presentados en la misma fecha, en la Oficialía de Partes Común el propio Instituto, mediante los cuales los partidos político MORENA y Movimiento Ciudadano comparece en su carácter de terceros interesados.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se dictaron los acuerdos de radicación, admisión y cierre de instrucción de los referidos expedientes, con lo que se procedió a formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 62, párrafo 1, inciso b), y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de recursos de reconsideración por los que se controvierte el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se llevó a cabo la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

SEGUNDO. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de reconsideración citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, esto es, en ambos casos se impugna el acuerdo INE/CG1180/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se llevó a cabo la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, por lo que hay conexidad en la causa.

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal y conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-945/2018** al diverso **SUP-REC-944/2018**, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

TERCERO. Requisitos de los escritos de terceros interesados. Se tiene a los partidos políticos MORENA y Movimiento Ciudadano compareciendo como terceros interesados, dado que los escritos respectivos satisfacen los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a lo siguiente:

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

a) Formularon sus manifestaciones por escrito ante la responsable, dentro del plazo de setenta y dos horas en que se fijó en los estrados la cédula de notificación relativa a la publicitación de la demanda del presente recurso, lo cual se realizó desde las diecinueve horas del veinticinco de agosto del año en curso; por lo que, si los escritos se presentaron el veintisiete siguiente a las diecisiete horas con treinta minutos y dieciocho horas con veintisiete minutos, respectivamente, se encuentran dentro del plazo legal.

b) En los escritos, consta nombre y firma de los respectivos representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a quienes se les reconoce tal carácter en el oficio de remisión signado por el Secretario del Consejo General del propio Instituto.

c) Tienen interés jurídico para comparecer en el presente medio de impugnación, ya que detentan un derecho incompatible con el que pretende el recurrente.

CUARTO. Causal de improcedencia. Los terceros interesados argumentan que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la **frivolidad de la demanda**, toda vez que, la entrega de la constancia de asignación de senadores por el principio de representación proporcional se ajusta a los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución Federal. Además, de que sus alegaciones se sustentan en actos futuros de realización incierta, como lo es la supuesta nulidad de la elección de Senadores de la República por el estado de Nuevo León por el rebase del tope de gastos de campaña.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

La causal de improcedencia planteada debe **desestimarse**, por las razones que a continuación se exponen.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, fracción I, en relación con los tres primeros párrafos del artículo 17, de la Constitución Federal, es obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado cumplir con la garantía de acceso a la justicia, es decir, el derecho a la tutela judicial o a la jurisdicción, ya que la finalidad esencial de la función jurisdiccional es que los tribunales estén expeditos para impartir justicia y resolver en forma definitiva, firme, pronta, completa e imparcial el medio de impugnación de que se trate, como un derecho de carácter instrumental, sencillo, rápido y efectivo, que permita controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por tanto, para que un medio de impugnación pueda considerarse frívolo, es necesario que resulte notorio el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello, o bien, que aquél no pueda alcanzar su objeto.

Esto es así, dado que la frivolidad implica que el medio de defensa sea totalmente inconsistente, insubstancial, intrascendente o se contraiga a cuestiones sin importancia, y por ello, es que para desechar un juicio o recurso por esa causa, es necesario que esa frivolidad sea evidente y notoria

de la sola lectura de la demanda; lo cual no sucede en la especie, en tanto que en el escrito de demanda se señalan los hechos y agravios encaminados a demostrar la inaplicación de la barrera legal para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, así como la falta de definitividad y firmeza de la resolución controvertida, entre otros aspectos.

QUINTO. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen a la sentencia impugnada consisten medularmente en los siguientes:

1. Inicio del proceso electoral federal. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró el inicio del proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

2. Jornada Electoral. El primero de julio de dos mil dieciocho se llevó a cabo la jornada para la elección de Diputados federales, Senadores y Presidente de la República.

3. Acuerdo INE/CG1180/2018. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo INE/CG1180/2018, *por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los Partidos Políticos Nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y MORENA, las senadurías que les corresponden para el periodo 2018-2024, en el que se determinó lo siguiente:*

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	SENADURÍAS	HOMBRES	MUJERES
Partido Acción Nacional	6	3	3
Partido Revolucionario Institucional	6	3	3
Partido de la Revolución Democrática	2	1	1
Partido del Trabajo	1	-	1
Partido Verde Ecologista de México	2	1	1
Movimiento Ciudadano	2	1	1
MORENA	13	6	7
Total	32	15	17

En dicho acuerdo se consideró que *los partidos políticos nacionales Nueva Alianza y Encuentro Social no obtuvieron, por lo menos, el tres por ciento de la votación emitida para las listas de circunscripción plurinominal nacional en la elección de senadurías por el principio de representación proporcional, es decir, de la votación total emitida. Por tal razón, dichos institutos políticos se encuentran en la hipótesis preceptuada en el artículo 21, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues al obtener un porcentaje de votación inferior, al señalado, no es jurídicamente posible que accedan al derecho de asignación de senaduría por el principio de representación proporcional.*

4. Recursos de reconsideración. Inconformes con la determinación anterior, el veinticuatro y veinticinco de agosto de dos mil dieciocho, Adriana Sarur Torre, por su propio derecho y en su carácter de candidata propietaria a Senadora por el principio de representación proporcional, postulada por el Partido Encuentro Social, así como el referido partido político, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpusieron, respectivamente, los presentes recursos de reconsideración.

SEXTO. Requisitos generales y presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración.

Se estiman cumplidos los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso a); 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción II, 63, 65, párrafo 1, inciso c), y 66, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante el Consejo General señalado como responsable, y cumple las exigencias formales, ya que se hace constar el nombre y denominación de los recurrentes, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así como nombre y firma autógrafa de quienes interponen los recursos.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro del plazo legal, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General llevó a cabo la asignación de senadores por el principio de representación proporcional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Lo anterior, porque, el acuerdo impugnado fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de veintitrés de agosto, la cual concluyó a las dieciocho horas con catorce minutos, según se advierte de la certificación suscrita por la encargada del despacho de la Dirección del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en tanto que las demandas de los recursos de reconsideración se presentaron, respectivamente, el veinticuatro siguiente a las diecisiete horas con cincuenta y seis minutos; y, el veinticinco posterior a las catorce horas con doce minutos, previo al cumplimiento de las cuarenta horas, por lo que su presentación fue oportuna.

3. Legitimación.

Respecto de la ciudadana otrora candidata. El recurso de reconsideración al rubro indicado fue promovido por parte legítima, en tanto que es el medio de impugnación específico, adecuado e idóneo para el efecto que los ciudadanos postulados como candidatos a legisladores federales por el principio de representación proporcional controviertan la asignación que lleva a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, la vía procedente para examinar la presente controversia es el recurso de reconsideración, no obstante, la recurrente haya señalado en su demanda la promoción de un *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Esto es así, porque esta Sala Superior en el acuerdo plenario emitido en el diverso juicio ciudadano identificado como SUP-JDC-1331/2015, determinó interrumpir la vigencia de la jurisprudencia 36/2009 de rubro *ASIGNACIÓN POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ES IMPUGNABLE POR LOS CANDIDATOS A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO*, única y exclusivamente, por cuanto hace a las impugnaciones de esa naturaleza en el ámbito federal, siguiendo vigente el criterio para aquellas impugnaciones que correspondan al ámbito de las entidades federativas, así como de los municipios.

Al respecto, este órgano jurisdiccional razonó que conforme a una interpretación armónica, sistemática y funcional de la legislación electoral el recurso de reconsideración es el único medio de impugnación procedente para controvertir la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional que lleva a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

De ahí que, se considere que la otrora candidata recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso de reconsideración.

Respecto al partido inconforme.

Se cumple el requisito bajo estudio, ya que el partido político Encuentro Social interpuso el recurso por conducto de Berlín Rodríguez Soria, representante propietario de dicho instituto político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Por tanto, se tiene por acreditada la personería, en términos del artículo 65, párrafo 1, inciso d), de la Ley

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de un partido político que puede impugnar la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional.

4. Personería. Se tiene por acreditado el carácter de Berlín Rodríguez Soria, como representante propietario del Partido Encuentro Social, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, porque dicha calidad le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

5. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierten el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que llevó a cabo la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, el cual, desde su perspectiva vulneró el derecho a ser votada y el principio de representación proporcional pura.

Ello, porque en dicho acuerdo la autoridad responsable determinó que el Partido Encuentro Social no obtuvo por lo menos el tres por ciento de la votación total emitida en la elección de Senadores, por lo que no era jurídicamente posible que se le asignaran escaños por dicho principio.

Lo cual, impidió que la recurrente, quien tuvo la calidad de candidata propietaria en la primera fórmula de la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional presentada por el Partido Encuentro Social, accediera a dicho cargo.

De ahí que, con independencia que le asista la razón o no a los impugnantes se actualiza el requisito de interés jurídico entendido como una posible afectación a sus derechos, para efectos de la procedencia del recurso.

6. Definitividad. Se cumple este requisito toda vez que el recurso de reconsideración es la única instancia impugnativa para cuestionar la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional que lleva a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

7. Supuesto de procedencia. Se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de reconsideración previsto en el artículo 62, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues los recurrentes afirman que la responsable realizó una indebida asignación de senadores por el principio de representación proporcional.

SÉPTIMO. Estudio de fondo de la controversia.

La **pretensión** de los recurrentes es que esta Sala Superior **revoque** el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que llevó a cabo la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional para el efecto, de que al Partido Encuentro Social, le sean asignados escaños por dicho principio.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En consecuencia, se asigne a la ciudadana recurrente en el cargo de Senadora, atento a que fue postulada como candidata por dicho partido político y ocupó el primer lugar en la lista de candidaturas registrada por el mencionado instituto político.

Su **causa de pedir** la sustentan en diversos conceptos de agravio a partir de los cuales intentan demostrar la vulneración al principio de representación proporcional pura y el derecho de voto pasivo, pues desde su perspectiva: **1)** Son irracionales las reglas constitucionales para la asignación de senadores de representación proporcional; **2)** Se debe inaplicar el artículo 21, párrafo 1, incisos a) y b) y párrafos 2 al 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y **3)** El cumplimiento del 3% de la votación se debe analizar en su contexto y tomando en consideración los resultados obtenidos en elecciones anteriores. Por su parte, el partido político recurrente también alega **4)** La falta de definitividad y firmeza de la elección de Senadores para poder llevar a cabo la asignación.

De la lectura integral de los escritos de demanda, se advierte que los recurrentes formulan diversos conceptos de agravio, los cuales, por razón de método y sin que ello les genere agravio alguno, se pueden agrupar y abordar en orden distinto para su estudio, conforme a lo siguiente:

1. Irracionalidad de las reglas constitucionales para la asignación de senadores de representación proporcional.

Conceptos de agravio

Aducen, que las reglas constitucionales para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional no son razonables con los principios de democracia representativa, puesto que, exigir un porcentaje mínimo de votación en la elección, hace nugatorio el derecho de la voluntad popular a ser representada, conforme a los integrantes de una fuerza política en la integración del Congreso y de los votos obtenidos en las urnas.

Con relación a dicho planteamiento aluden al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevé, como derecho fundamental la participación de los asuntos públicos de un país y que no se pueden imponer restricciones excesivas a dichos derechos, sino que deben ser acordes al reflejo de la voluntad popular en la integración de los Poderes de la Unión y no con base en el conglomerado de votos depositados en las urnas.

De igual forma, citan el caso Yatama vs. Nicaragua resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que se razonó que los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de Democracia Representativa.

Tesis de la decisión

En concepto de esta Sala Superior son **ineficaces** los agravios expuestos por los promoventes, en tanto que, conforme al modelo constitucional que rige en nuestro país, existe imposibilidad jurídica de efectuar juicio alguno sobre la razonabilidad de las disposiciones constitucionales, así como de ejercer control de convencionalidad respecto de regulaciones y modelos previstos en la Norma Fundamental.

Argumentos que sustentan la decisión

Existe imposibilidad de revisar la razonabilidad de disposiciones constitucionales y de ejercer control de convencionalidad respecto de regulaciones y modelos de la Norma Fundamental, de conformidad con la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación resulta obligatoria para esta Sala Superior, en términos de lo dispuesto en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹, como se muestra a continuación.

Como se adelantó, los conceptos de agravio expuestos por los enjuiciantes son inatendibles, toda vez que, a partir de hipótesis subjetivas sobre la razonabilidad del modelo establecido en la Constitución Federal para la asignación de senadurías por el principio de representación proporcional, pretenden que se lleve a cabo un análisis de la regularidad convencional de las disposiciones constitucionales que contienen dicho modelo de asignación de curules.

¹ **Artículo 235.-** La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Ello es así, porque en términos del sistema jurídico mexicano, la asignación de escaños en el Senado de la República, por el principio de representación proporcional, está prevista, en primer orden, en la Constitución Federal, en su artículo 56, que establece, en su parte conducente, que los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

En este contexto, los recurrentes objetan directamente el texto constitucional, al plantear que dicho modelo de integración de la Cámara de Senadores no es razonable y es contrario a los principios de democracia representativa y pretende que este Tribunal lleve a cabo un análisis de su regularidad convencional, lo cual no es jurídicamente viable, atento al principio de supremacía jerárquica de la Constitución, establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental e interpretado en este sentido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL".

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emitió el siguiente criterio: “RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS²”.

En este tenor, la Suprema Corte ha señalado que las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional.

2. Inaplicación del artículo 21 párrafo uno incisos a) y b) y párrafos dos al seis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conceptos de agravio

En primer lugar, manifiestan que las normas relativas a la asignación de representación proporcional establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de forma aislada y menos tratándose de los Derechos Humanos de votar y ser votado, en todo caso deben aplicarse a la luz de los principios *pro homine*, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad previstos en el artículo 1º Constitucional.

² Tesis CXXVIII/2015 (10a.), de la 2ª Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, aducen que el artículo 21, párrafo uno, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contrario a lo establecido en el artículo 54 de la Constitución Federal pero acorde en lo previsto en el artículo 56 de la propia Constitución establece, que para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura; sin embargo, *crea una antinomia legal al concepto de proporcionalidad pura al establecer una serie de reglas entre ellas el 3% de la votación total emitida, asimismo otra antinomia relativa al establecimiento de una asignación por fórmula de cociente natural y resto mayor.*

A fin de sustentar su concepto de agravio, exponen lo siguiente:

- Existen dos vertientes en el Sistema de Representación Proporcional, la representación proporcional pura y la representación proporcional por fórmula.
- La representación proporcional pura, consiste en asignar un total de representantes en función del porcentaje de los votos obtenidos por los candidatos postulados por cada partido político, lo que traería como consecuencia que los partidos que obtengan porcentajes menores pudieran estar sub representados o sin representación, a pesar de haber obtenido un porcentaje mínimo que les diera derecho a integrar a los órganos legislativos.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

- Por su parte, la representación proporcional por fórmula es aquella a través de la cual, mediante operaciones matemáticas se logra apegándose a los porcentajes de votación obtenida por cada partido político, repartir el número total de curules de manera más equitativa, con el fin de que todos aquellos partidos que obtuvieron un porcentaje mínimo de votos estén representados en los órganos legislativos.
- De ahí que, al no haberse establecido en el artículo 56 constitucional las reglas de representación proporcional por fórmula y dada la naturaleza del Senado (representantes de las entidades federativas), se debe inaplicar el artículo 21 párrafo uno incisos a) y b), así como los párrafos del dos al seis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no ser acordes con el sistema de asignación por proporcionalidad pura, sobre todo si se toma en consideración que la intención del Constituyente fue la de no regular la asignación de manera similar al artículo 54 Constitucional, esto es, la representación proporcional por fórmula para el caso de los Diputados Federales.
- A juicio de los recurrentes, lo anterior se fortalece con el hecho de que la proporcionalidad pura persigue que los votos obtenidos se traduzcan en escaños. Así, dado que el Partido Encuentro Social obtuvo más del 2.5% de la votación total deben asignarse igual porcentaje de escaños en el Senado.
- Agregan, que debe considerarse que las normas de materialización representativa (artículo 72 párrafo uno

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), exigen para la integración de un grupo Parlamentario un mínimo de cinco senadores por cada partido político, por tanto, al contar con ocho senadores de mayoría relativa se puede constituir un grupo parlamentario y en consecuencia ser un partido político representado, lo cual le da derecho a tener asignación de senadores de representación proporcional, no solo por el sistema de proporcionalidad pura, sino además, porque obtuvo más del 2.5% de los votos y tiene el 6.26% de integrantes en el Senado, por lo que es un partido político representado y debe prevalecer la proporcionalidad pura encima de la proporcionalidad por fórmula.

- La inaplicación de la asignación por fórmula en el Senado, es acorde al principio de indivisibilidad pues no se debe fragmentar el derecho de las minorías a ser representadas.

En consecuencia, la recurrente aduce que se debió otorgar su constancia de Senadora por el principio de representación proporcional pura, puesto que el partido que la postuló obtuvo más del 2.5% de la voluntad popular y esa ciudadanía tiene derecho a ser representada en el Senado.

Tesis de la decisión

El agravio en estudio es **infundado**, dado que el artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no resulta contrario a la Constitución, en tanto

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

que el propio artículo 56, párrafo segundo de la Constitución Federal establece que la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará conforme con las reglas y fórmulas que se establezcan en la ley; aunado a que el porcentaje del tres por ciento de la votación válida emitida como parámetro para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional es un parámetro que resulta conforme a la Constitución.

Consideraciones que sustentan la decisión

El artículo 56 de la Constitución Federal, respecto del cual se basa la solicitud de inaplicación formulada por la recurrente, establece textualmente lo siguiente.

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Fue en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis que se establece que en la conformación de la Cámara de Senadores se asignarán treinta y dos escaños por el principio de representación proporcional.

Desde su incorporación, el Constituyente Permanente estableció que las reglas y fórmulas para asignar los treinta y dos senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, se establecería en la ley, correspondiendo al Congreso de la Unión su determinación en términos del artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la disposición normativa cuya inaplicación solicita el recurrente, es:

Artículo 21.

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, **los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente**, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por Candidatos Independientes.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural, y

b) Resto mayor.

3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

En el dispositivo trasunto, se establecen precisamente las reglas y directrices para la asignación en cuestión, estableciendo que se utilizará la **fórmula de proporcionalidad pura**, considerando los siguientes elementos:

- **Votación total emitida:** es la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

- **Votación nacional emitida:** es la que resulta de deducir la votación total emitida, **los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente**, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por candidatos independientes.
- **Cociente natural:** es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de Senadores electos por el principio de representación proporcional.
- **Resto mayor:** es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de Senadores mediante el cociente natural.

Conforme al párrafo 5 del artículo 21 citado, para la aplicación de la fórmula de asignación de senadurías por el principio de representación proporcional, se observará el procedimiento siguiente:

- a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos Senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente.
- b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen Senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

Finalmente, el párrafo 6 indica que, en todo caso, en la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Ahora bien, contrario a lo que afirman los recurrentes, el artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no resulta contrario al referido artículo 56 de la Constitución Federal, en tanto que se trata de la disposición establecida por el Congreso de la Unión, en cumplimiento de la cláusula que la propia constitución le mandata de establecer las reglas y fórmulas para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional.

Al respecto, se debe destacar que, aun cuando los artículos 52 y 54 constitucionales se refieren expresamente a la integración de la Cámara de Diputados, de ellos se puede derivar los principios aplicables en cuanto a la institución de la representación proporcional.

La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor, principio que fue introducido atendiendo a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Por otra parte, el sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Senadores que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

En el caso del Senado de la República, como se advierte de su base constitucional, el Constituyente Permanente dejó a la ley la regulación específica, sin que se advierta previsión alguna que obligara al legislador federal a incorporar alguna regla en particular, y menos aún, que se prohibiera tomar elementos que fueran similares a los aplicables para la asignación por representación proporcional en la Cámara de Diputados.

En efecto, la obligación prevista en el precepto constitucional se refiere a que se establezcan las reglas y fórmulas aplicables, pero no existe disposición constitucional que imponga reglas específicas para ello; lo que no implica una libertad absoluta para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Constitución Federal, atendiendo a las características constitucionales del Senado, como órgano en el que la representación tienen como eje alcanzar la participación de las entidades federativas.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En este sentido, la sola similitud entre reglas aplicables a la asignación por representación proporcional para la Cámara de Diputados, y las contenidas en el artículo 21 para la Cámara de Senadores no se traduce en que sean inconstitucionales, en tanto que el artículo 56 constitucional, contrario a lo que afirman los recurrentes, en forma alguna prohíbe su aplicación, sin que se advierta que alguno de los elementos de las fórmulas y reglas resulte claramente contrario a los principios de representación proporcional previstos constitucionalmente.

Incluso, respecto de la afirmación de los recurrentes en el sentido que la previsión en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de los conceptos de cociente natural y resto mayor son opuestos a la proporcionalidad pura, fue el propio Constituyente Permanente el que el artículo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que estableció que la asignación por representación proporcional para los treinta y dos escaños del Senado se tomarían en cuenta el cociente natural y el resto mayor, y se asignará en orden decreciente de las listas respectivas; mandatos que el Congreso de la Unión observó en la disposición cuya inconstitucionalidad alega.³

³ DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Artículo Cuarto.- En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto 151 de 296 de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación

Ahora bien, propiamente el punto de las reglas y fórmulas aplicables a la representación proporcional para el Senado de la República del que se duelen los recurrentes se refiere a la aplicación del concepto de votación nacional emitida, en el que, entre otros, se descartan los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente.

Es decir, el umbral mínimo requerido para participar en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se traduce en alcanzar el tres por ciento de la votación válida emitida.

Al respecto, con el propósito de exponer que el porcentaje del tres por ciento de la votación válida emitida para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de Senadores es un parámetro que resulta **conforme a la Constitución** es necesario exponer el marco normativo aplicable.

CONSTITUCIÓN

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, **así como a los ciudadanos** que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. **El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.**

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

Artículo 54...

...

II. **Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;**

...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

De la Representación Proporcional para la Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las Fórmulas de Asignación

Artículo 15.

1. Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, **los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación**, los votos emitidos para Candidatos Independientes y los votos nulos.

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Artículo 21.

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, **los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente**, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por Candidatos Independientes.

2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural, y

b) Resto mayor.

3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

**REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL**

Artículo 425.

1. Para la asignación de senadores de representación proporcional, se desarrollará lo siguiente:

a) Se determinará la votación nacional emitida, la cual es el resultado de restar de la votación total emitida, los votos de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación, los votos nulos, los votos de los candidatos no registrados y los candidatos independientes.

b) Se dividirá la votación nacional emitida entre 32, que representa el número de senadores que corresponden a la elección por el principio de representación proporcional. Al resultado se le denomina cociente natural.

c) Se dividirá la votación de cada partido político entre el cociente natural. El resultado en números enteros representa el número de senadores que le corresponde a cada partido. A la fracción resultante de la división, se le denominará resto mayor.

d) Si faltaren senadores por asignar, se utilizará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados en la asignación de escaños.

e) Para efecto de expresar el remanente, como número de votos, deberá multiplicarse el cociente natural por el número entero de las senadurías que le fueron asignadas a cada partido.

f) El resultado deberá restarse a la votación obtenida por cada partido y su diferencia corresponderá precisamente al resto mayor de votos, es decir al remanente de votos que no fueron utilizados, que, en orden de prelación descendente, podrá conferirles el derecho de acceder a una senaduría más.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

g) Se sumarán los escaños asignados a cada partido político, por el cociente natural y resto mayor, obteniéndose así la asignación final de senadores por el principio de representación proporcional.

De los preceptos antes transcritos, se desprende que:

- Es un derecho de la ciudadanía ser votada para todos los cargos de elección popular.
- El derecho de solicitar el registro de candidatos corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente.
- Los partidos políticos son entidades de interés público.
- El partido nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.
- La votación total emitida, es la suma de todos los votos depositados en las urnas.
- La votación válida emitida, que se debe tomar como base para la asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, es la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.
- Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, aquellos partidos que alcancen el tres por ciento de la votación válida emitida.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

- La votación nacional emitida, para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, es la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.
- Para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Ahora bien, esta Sala considera que la norma tildada de inconstitucional es conforme a la Constitución y le da sentido a la intención del Constituyente Permanente cuando introdujo la exigencia a los partidos políticos, de lograr un umbral mínimo de representatividad de la ciudadanía, para efecto de conservar su registro, y a partir de ello tener derecho a participar en la asignación de curules y escaños de representación proporcional, y a recibir prerrogativas como el acceso a financiamiento público y tiempo en radio y televisión.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Esto es así porque el sistema electoral mexicano se encuentra definido por la Constitución y por la Ley Electoral como un sistema mixto, en el que se eligen representantes ante los órganos legislativos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales bajo el sistema de listas cerradas, y con predominio del principio de mayoría relativa.

De igual forma, en México el sistema de partidos se encuentra regulado por la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos, que los definen como entidades de interés público y establecen sus fines, que son los de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional 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, igualmente establece las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

En ese sentido, de la relación existente entre sistemas electorales, por una parte, así como del sistema de partidos deriva la mayor o menor exactitud de la representación.

Ello a partir de que se ha considerado que los partidos políticos representan la opinión de la ciudadanía, esto es, los legisladores representan a sus electores, mostrando la pluralidad de preferencias ideológicas de los votantes.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En esta lógica, los votos no sólo reflejan el respaldo del electorado para ganar el cargo por el cual se está participando, sino también sirve para determinar la conservación o no de una determinada fuerza política, pues lo que representan es el sentir ciudadano, es decir, si las opciones políticas existentes reflejan y garantizan su ideología, principios e intereses.

Así, si bien en la Constitución General de la República no se encuentra expresamente previsto el umbral de votación que deberán alcanzar los partidos políticos para tener derecho a asignación de senadores por el principio de representación proporcional, lo cierto es que su artículo 56, deja abierta la facultad al legislador para que establezca las reglas que resultaran aplicables para dicha asignación.

Lo anterior no implica que el legislador tenga una libertad absoluta e irrestricta para establecer barreras legales, sino que debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que el tres por ciento previsto en el artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la elección de Senadores por el principio de representación proporcional es congruente con la exigencia constitucional regulada en el diverso 41, Base I, que tiene como finalidad salvaguardar el mínimo de representatividad.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Dicha exigencia tiene como finalidad medir a partir de un elemento objetivo la representatividad con la que cuenta cada partido político frente a la ciudadanía; en consecuencia, queda a cargo de aquellos efectuar todas las acciones necesarias y conforme al marco de la ley para generar empatía con la ciudadanía a la cual pretenden representar, a efecto de que ésta en cada ejercicio democrático demuestre su respaldo en las urnas por la opción política con la cual se identifique mejor.

Por tanto, de acuerdo con las características del sistema de participación política, el umbral del tres por ciento es conforme y le da sentido a la intención del Constituyente Permanente cuando introdujo la exigencia a los partidos políticos, de lograr un umbral mínimo de representatividad de la ciudadanía, para efecto de conservar su registro, y a partir de ello tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional, y a recibir prerrogativas.

Conforme con lo expuesto, es posible establecer que la barrera legal establecida por el legislador ordinario consistente en alcanzar el umbral de votación equivalente al 3% supera el test de proporcionalidad.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCLXIII/2016 de rubro: *TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL*, ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de disposiciones secundarias, mismo que tiene cuatro componentes o subprincipios:

a. Fin constitucionalmente legítimo. Conforme a este subprincipio, la intervención legislativa debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido

b. Idoneidad. Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional.

c. Necesidad. Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.

d. Proporcionalidad en sentido estricto. La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

En el caso, la barrera establecida por el legislador ordinario persigue un **fin constitucionalmente válido**, en tanto que tiene como propósito que los partidos políticos a quienes les sean asignados Senadores por el principio de representación proporcional cuenten con un auténtico apoyo ciudadano, es decir, con un respaldo de legitimidad democrática.

En efecto, el establecimiento del umbral de 3% para que los partidos políticos participen en la asignación de senadurías por representación proporcional busca alcanzar la incorporación de las minorías al órgano legislativo, pero respecto de aquellas que cuenten con un grado de representatividad mínimo que implique que cuentan con el respaldo de los electores al haber apoyado una propuesta política respecto de su continuidad como partido político nacional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

De igual forma, la norma contiene una **medida idónea** porque contribuye a lograr la finalidad constitucionalmente válida buscada por el legislador, esto es, constituye un medio para demostrar el respaldo social para acceder a escaños en el Senado de la República.

También es **necesaria**, ya que el establecimiento de un porcentaje mínimo genera que en la conformación de los órganos legislativos no exista sobre representación de partidos políticos minoritarios, esto es, que las curules que le sean asignadas por este principio represente un porcentaje considerablemente alto frente al porcentaje de la votación total obtenida.

Así el umbral constituye una medida necesaria para evitar la sobrerrepresentación de opciones políticas que no cumplen con el respaldo necesario para integrar el órgano legislativo, así como evitar que aquellas opciones políticas que no alcanzaron el respaldo ciudadano equivalente al necesario para mantener su registro, sean consideradas como tales para tener acceso a la representación proporcional.

Finalmente, se cumple el subprincipio de **proporcionalidad en sentido estricto** porque a partir del análisis sistemático y funcional de la propia Constitución y de la legislación secundaria, se advierte que tanto el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, han fijado el umbral del 3% para la asignación de diputados por el principios de representación proporcional, para la conservación del registro de los partidos políticos y para el acceso a prerrogativas de financiamiento público y tiempo en radio y televisión, de ahí que se advierta correspondencia entre dichos parámetros.

Como se advierte, el umbral legal del 3% de la votación emitida para acceder a la asignación de senadurías por representación proporcional es constitucional y, las reglas para su aplicación en modo alguno resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, como alega la actora, en tanto que se trata de disposiciones que garantizan la representatividad plural en el Senado de la República; el derecho a votar de la ciudadanía, así como el derecho a ser votado de quienes se encuentren en los supuestos del umbral mínimo correspondiente.

Asimismo, como la propia Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales establece, para la asignación por representación proporcional se aplica una **fórmula de proporcionalidad pura**, sin que el establecimiento del tres por ciento como umbral mínimo para participar de la misma constituya una distorsión a dicho principio.⁴

De lo expuesto, se advierte que el modelo de representación proporcional previsto en la ley electoral, y que corresponde con las bases constitucionales en la materia, en modo alguno permite que el Partido Encuentro Social al haber alcanzado únicamente del 2.5 % (dos punto cinco por ciento) le corresponda una asignación por dicho principio y, concretamente a la actora, al encabezar la primera fórmula.

⁴ Como quedó señalado en líneas precedentes, la fórmula de asignación por cociente natural y resto mayor fue establecida por el constituyente permanente en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de 1996.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En ese sentido, tampoco se advierte la supuesta vulneración al derecho de las minorías con la aplicación de la fórmula prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que es acorde al sistema, desde lo establecido en los artículos 41 y 56 constitucionales, sin que en forma alguna incurra en una supuesta fragmentación, al garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo.

3. El cumplimiento del requisito relativo a obtener el 3% de la votación para contar con senadores de representación proporcional se debe analizar en su contexto y tomando en cuenta resultados obtenidos en elecciones anteriores.

Conceptos de agravio

Los recurrentes argumentan, que los votos obtenidos por un partido político no pueden analizarse de forma aislada a pasadas elecciones y a las condiciones en que lo hace, esto es, los requisitos para hacer efectiva la representación popular deben ser analizados para ser razonables conforme al contexto participativo de cada fuerza política y los resultados conseguidos.

En esta lógica exponen, que el Partido Encuentro Social obtuvo en la elección de diputados Federales de dos mil quince, 1'325,032 (un millón trescientos veinticinco mil treinta y dos) votos; en tanto que, en la elección de senadores de este año obtuvo 1'320,283 (un millón trescientos veinte mil doscientos ochenta y tres mil) votos, con lo cual obtuvo ocho senadores de mayoría relativa.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Resaltando que, del total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos para la elección de senadores del presente año, solo le correspondió el 1.94% de dicho financiamiento, de ahí que, desde su perspectiva se debe considerar lo siguiente:

- Que obtuvo menos votos que en dos mil quince, pero es consistente con su resultado.
- Que el déficit del número total de votos en la elección de 2018, se debe necesariamente a que participó en coalición.
- Que el número total de votos recibidos este año fue de más de cincuenta y seis millones frente al universo de la votación de dos mil quince, que fue de más de treinta y siete millones.
- Por tanto, si la cantidad de votos depositados en la urna hubiese sido igual a la de dos mil quince, el porcentaje exigido para tener derecho a la asignación hubiera sido superado.
- Al mantener una votación similar en dos mil quince y dos mil dieciocho, la representación de esa voluntad popular no puede ser nulificada y, por lo contrario, debe asignarse senadores de representación proporcional dado el factor del mantenimiento de su votación.
- Afirma, que el porcentaje de la votación en la elección de senadores es de más de 2.5%, por lo que superó el 1.9% de la prerrogativa de financiamiento público con la que participó, por lo que superó la expectativa de los votos que debía obtener.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

- Finalmente, expone que el Partido Encuentro Social obtuvo ocho senadores por votación directa (mayoría relativa y primera minoría), lo que representa el 6.25% del total de integrantes en el Senado, con lo que supera al doble el 3% de votación exigido por la norma para tener derecho a la asignación y supera al triple el porcentaje de la votación obtenida.

Tesis de la decisión

Es **infundado** el planteamiento de los recurrentes dado que conforme al diseño constitucional y legal para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional no es viable tomar en consideración los resultados obtenidos en elecciones anteriores, ni circunstancias fácticas como el financiamiento público que reciben los partidos políticos o la cantidad de legisladores obtenidos por el principio de mayoría relativa.

Consideraciones que sustentan la decisión

En efecto, el porcentaje del tres por ciento de la votación total emitida para asignar Senadores a los partidos políticos por el principio de representación proporcional está referido a la votación dada en el proceso electoral actual y no a uno anterior.

Si se toma en consideración que el propósito del Poder Revisor de la Constitución y del legislador ordinario, al establecer dicho porcentaje mínimo, es que las fuerzas políticas que serán representadas en el Congreso tengan un mínimo de legitimidad y respaldo ciudadano.

De tal manera, sería contrario a dicho propósito tomar en cuenta el respaldo ciudadano obtenido por los partidos políticos en contiendas anteriores, pues no sería un reflejo real y auténtico del apoyo democrático brindado en la actualidad.

De igual manera, conforme al sistema de representación proporcional que ha sido expuesto a lo largo de la presente sentencia se tiene que su naturaleza es distinta a la del sistema de mayoría relativa.

Si bien el sistema es de naturaleza mixta lo cierto es que los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional obedecen a una lógica diferente y a reglas distintas, por lo que el hecho de que el partido político haya conseguido escaños por la vía de mayoría relativa no implica, que, por esa situación, tenga derecho a que le sean asignados senadores por el principio de representación proporcional.

En efecto, el hecho de que el partido que la postuló haya alcanzado determinado número de senadurías por el principio de mayoría relativa, y que puedan tener un grupo parlamentario en la Cámara Alta, no genera por sí mismo, que dicho instituto político tenga derecho a curules por representación proporcional, en tanto que el partido político que la postuló no superó el umbral mínimo para acceder a dicha distribución.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Lo anterior, a fin de garantizar que los partidos políticos cuenten con un auténtico respaldo ciudadano, por lo que con independencia del número de senadores obtenidos por el principio de mayoría relativa, si el partido político no alcanzó el umbral mínimo, no tiene derecho a la asignación, e inclusive, le impide acceder al ejercicio de prerrogativas tales como el financiamiento público y tiempo en radio y televisión y de ser el caso, la pérdida del registro como partido político.

Finamente, tampoco es justificación para la asignación de escaños el monto que recibe el partido político por concepto de financiamiento público, pues dicho elemento es ajeno al sistema diseñado en la Constitución y en la ley, para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura.

Debiendo precisar, inclusive, que el modelo de financiamiento para los partidos políticos previsto en el artículo 41 constitucional, obedece a un principio de equidad, conforme al cual, la cantidad de financiamiento recibida depende, en gran medida, justamente de la fuerza electoral con la que cuenta cada partido político.

4. Falta de definitividad y firmeza de la elección de Senadores para llevar a cabo la asignación.

Conceptos de agravio

El Partido Encuentro Social señala que la asignación de senadurías por el principio de representación proporcional es violatoria de los principios de certeza, legalidad, objetividad e

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

imparcialidad, toda vez que el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por virtud del cual, se da cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-887/2018 y acumulados, relacionada con el procedimiento sancionador de queja en materia de fiscalización de la elección de Senadores de la República en el Estado de Nuevo León, no constituye un acto definitivo ni firme, en tanto se encuentra *sub judice*, al existir la posibilidad de ser modificado o revocado por la autoridad jurisdiccional.

En ese sentido, en concepto del recurrente, la autoridad responsable debió realizar la asignación de senadurías, una vez que quedara firme e inimpugnable el acuerdo de cumplimiento de referencia.

El recurrente afirma que, en caso de prosperar la impugnación del acuerdo de cumplimiento, se causaría afectación a los cómputos de la votación de representación proporcional derivado de una posible anulación y la celebración de elecciones extraordinarias, la cual, en caso de llevarse a cabo tendría un universo de 3,906,712 (tres millones novecientos seis setecientos doce) votantes, por lo que al aplicarse el cociente natural de 1'580,166.50 (un millón quinientos ochenta mil ciento sesenta y seis punto cincuenta), existe la posibilidad de modificar la asignación, al encontrarse pendiente por repartir una senaduría por el principio de representación proporcional.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Tesis de la decisión

El agravio relacionado con la falta de definitividad y firmeza es **ineficaz** en tanto que la autoridad responsable cumplió su deber de llevar a cabo la asignación de senadores por el principio de representación proporcional en la fecha legalmente prevista, sin que el agotamiento de la cadena impugnativa por la que se pretende la nulidad de la elección de Senador por el principio de mayoría relativa en Nuevo León constituya un obstáculo.

Consideraciones que sustentan la decisión

En materia electoral, por disposición expresa del artículo 41, base VI, último párrafo, de la Constitución Federal, la interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

El artículo 3, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, dispone que el sistema de medios de impugnación se integra, entre otros, por el **recurso de reconsideración**.

Igualmente, el artículo 6, párrafo 2, de la Ley de Medios dispone que en ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en esta ley producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado.

Por su parte, el artículo 61, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar, entre otras, las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de tales elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento.

Ahora, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 44, apartado 1, inciso u), establece que dentro de las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra la de efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputaciones electas según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección a senadurías y diputaciones por ese principio, **determinar la asignación de senadurías y diputaciones para cada partido y otorgar las constancias respectivas, a más tardar el veintitrés de agosto del año de la elección.**

En el caso, la Sala Superior considera que el recurrente parte de la premisa inexacta de que ante la falta de firmeza del acuerdo relativo al cumplimiento ordenado en la ejecutoria dictada en el expediente SUP-REC-887/2018 y acumulados, la autoridad responsable se encontraba en la imposibilidad jurídica de realizar la asignación de representación proporcional en cuestión.

Lo anterior, porque como se ha indicado, el artículo 41, base VI, último párrafo, de la Constitución Federal, dispone que la interposición de los medios de impugnación en materia electoral no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado, lo cual, es retomado en el diverso artículo 6, párrafo 2, de la Ley de Medios.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Así, el Instituto Nacional Electoral por disposición expresa de lo establecido en el artículo 44, apartado 1, inciso u), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene entre sus obligaciones normativas la de efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como hacer la declaración de validez de la elección, determinar la asignación de senadurías para cada partido y otorgar las constancias respectivas, a **más tardar el veintitrés de agosto del año de la elección.**

Ante esa situación, la autoridad responsable se encontraba compelida a dar cumplimiento a lo dispuesto en el precepto normativo de referencia.

Lo anterior ya que el esquema normativo previsto por el legislador respecto de la asignación de senadores por el principio de representación proporcional debe realizarse únicamente con la votación recibida el día de la jornada electoral en el proceso electoral ordinario, por lo que no le asiste la razón al partido político recurrente, ya que de esperar a los resultados derivados de una posible elección extraordinaria, se estaría dejando de observar los plazos previstos en la propia norma, que son acordes con la temporalidad para contar con la integración del órgano legislativo correspondiente.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

Ahora, tampoco les asiste la razón cuando afirman que la responsable debía aplicar a su caso la determinación de asignar senadores por el principio de representación proporcional sujetos a una condición suspensiva.

Ello, ya que parte de la premisa inexacta de que el Partido Encuentro Social, en lo que interesa, satisface el supuesto normativo para tener derecho la asignación de senadores por el principio de representación proporcional cuando, en el caso, no cumple con el respectivo umbral mínimo, como se puntualizó.

Además, la Sala Superior en fecha veintisiete de agosto del año en curso, declaró infundado el incidente de cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-887/2018 y acumulados, promovido por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, relacionada con el procedimiento sancionador de queja en materia de fiscalización de la elección de Senadores de la República en el Estado de Nuevo León, en el sentido de tener por cumplida la ejecutoria de referencia.

Al efecto, en el incidente se consideró que la autoridad responsable dentro del plazo legal concedido se pronunció respecto del tema de la reputación de las marcas comerciales. Aunado a que las sentencias de la Sala Superior son inmutables y constituyen cosa juzgada, por lo que no existe posibilidad jurídica ni material para que, mediante la presentación de un ulterior escrito o medio de impugnación, este órgano jurisdiccional pueda confirmar, modificar o revocar sus propias determinaciones.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En ese sentido, se determinó dejar a salvo los derechos de los incidentistas para cuestionar ante la autoridad competente los acuerdos del Instituto Nacional Electoral en la vía y forma que en Derecho corresponda.

Finalmente, no pasa inadvertido que los institutos políticos de referencia, promovieron ante la Sala Regional Monterrey sendas demandas de juicios de inconformidad en las que plantean, en esencia, la nulidad de la elección de Senadores de la República en el Estado de Nuevo León, derivado del presunto rebase en el tope de gastos de campaña, solicitando que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción, dado la relevancia del tema y la posible conexidad en la causa con el incidente aludido.

Al respecto, la Sala Superior en fecha veintisiete de agosto del año en curso, declaró improcedente la solicitud de facultad de atracción en comento, al no advertirse la trascendencia del asunto relacionado con la necesidad de fijar un criterio de importancia, en tanto que la materia de *litis* se limita a establecer si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en uso de sus facultades, cuantificó de manera correcta un beneficio de campaña, por lo que remitió los asuntos a la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral para que en plenitud de jurisdicción resolviera lo que en Derecho correspondiera.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

En ese contexto, queda evidenciado que la autoridad responsable cumplió con su deber de realizar la asignación de senadores por el principio de representación proporcional en la fecha legalmente prevista, sin que el agotamiento de la cadena impugnativa constituya un obstáculo para ello, de ahí lo ineficaz del motivo de disenso en estudio.

OCTAVO. Decisión. Ante lo ineficaz de los planteamientos, lo procedente es confirmar en la parte impugnada el acuerdo controvertido.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-945/2018 al SUP-REC-944/2018.

SEGUNDO. Se **confirma** en la parte impugnada el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-REC-944/2018 Y ACUMULADO

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