

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1153/2018 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: FRANCISCO POOT KAUIL Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN Y KAREN ELIZABETH VERGARA MONTUFAR

Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos de reconsideración indicados en el rubro, en el sentido de **confirmar** la diversa sentencia dictada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho,¹ por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz,² en los juicios **SX-JRC-220/2018** y sus acumulados **SX-JDC-673/2018**, **SX-JDC-674/2018**, **SX-JDC-675/2018**, **SX-JDC-676/2018** y **SX-JDC-**

¹ En adelante todas las fechas se entenderán del año dos mil dieciocho, salvo mención en contrario.

² En adelante Sala Regional o Sala responsable.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

677/2018, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Jornada electoral. El primero de julio se llevó a cabo la jornada electoral para la elección, entre otros cargos, de integrantes de los ayuntamientos en el estado de Quintana Roo.

2. Cómputos municipales. El ocho de julio se llevaron a cabo los cómputos municipales por el principio de mayoría relativa, de los once municipios de Quintana Roo.

3. Asignación de regidurías. El once de julio, el Instituto Electoral de Quintana Roo³ designó a los regidores de los once municipios de esa entidad federativa, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.⁴

4. Juicios locales. En contra de lo anterior, el quince de julio, el Partido Encuentro Social,⁵ Luis Fernando Roldán Carrillo, Francisco Poot Kauil, Julio César Osorio Magaña, Jesús Francisco Ortega Lizárraga y Joel Herrera Cetina, promovieron juicios de nulidad y ciudadanos. Dichos medios de impugnación fueron registrados en el Tribunal Electoral de Quintana Roo⁶ con las claves: JUN/010/2018, JDC/075/2018, JDC/076/2018, JDC/077/2018, JDC/078/2018 y JDC/079/2018, respectivamente.

El seis de agosto, el Tribunal local resolvió los juicios locales de forma acumulada, en el sentido de confirmar el acto impugnado.

³ En adelante Instituto local.

⁴ Mediante acuerdo IEQROO/CG/A-164-18.

⁵ En adelante PES.

⁶ En adelante Tribunal local.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

5. Juicios federales. El doce de agosto, el PES, Francisco Poot Kauil, Julio César Osorio Magaña, Luis Fernando Roldán Carrillo, Joel Herrera Cetina y Jesús Francisco Ortega Lizárraga promovieron juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Los medios de impugnación fueron identificados en la Sala Regional con las claves SX-JRC-220/2018, SX-JDC-673/2018, SX-JDC-674/2018, SX-JDC-675/2018, SX-JDC-676/2018 y SX-JDC-677/2018, respectivamente.

6. Sentencia impugnada. El treinta y uno de agosto, la Sala Regional dictó sentencia en el sentido de confirmar la asignación de regidores en los municipios del estado de Quintana Roo.

7. Recurso de reconsideración. Inconformes con la sentencia referida, Francisco Poot Kauil, Julio César Osorio Magaña, Luis Fernando Roldán Carrillo y el PES, el tres de septiembre, interpusieron los presentes recursos de reconsideración.

8. Turno. Recibidos los expedientes respectivos, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó la integración de los expedientes **SUP-REC-1153/2018**, **SUP-REC-1154/2018**, **SUP-REC-1155/2018** y **SUP-REC-1156/2018**, y ordenó turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷

⁷ En adelante Ley de Medios.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

9.Substanciación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes, admitió las demandas, instruyó los recursos y cerró la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes asuntos,⁸ por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos en contra de una sentencia dictada por una de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

2. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la pretensión, en la autoridad responsable y en el acto reclamado. Por ese motivo, para garantizar la economía procesal, procede que los recursos de reconsideración **SUP-REC-1154/2018**, **SUP-REC-1155/2018** y **SUP-REC-1156/2018**, se acumulen al diverso **SUP-REC-1153/2018** (que fue el primero que se registró en esta Sala Superior), debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.⁹

3. Procedencia. Se consideran cumplidos los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a);

⁸ De conformidad con los artículos 41, segundo párrafo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 186, fracciones I y X, y 189, fracciones I, inciso b) y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante Ley Orgánica), así como 4; y 64 de la Ley de Medios.

⁹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

63, 65, párrafo 1, inciso c), y 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

3.1 Forma. Los recursos fueron presentados por escrito ante la Sala Regional responsable; se hace constar la denominación del partido recurrente, así como el nombre y la firma autógrafa de quienes interponen los recursos; se señala domicilio para recibir notificaciones; se identifica la sentencia impugnada, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

3.2 Oportunidad. Los medios de impugnación fueron presentados dentro del plazo legal, ya que la sentencia impugnada fue dictada el treinta y uno de agosto, mientras que los recursos fueron interpuestos el tres de septiembre, esto es, dentro del plazo de tres días previsto en la ley.

3.3 Legitimación y personería. Se cumplen los requisitos bajo estudio, ya que el PES interpuso el recurso por conducto de Octavio Augusto González Ramos, representante propietario de ese instituto político ante el Instituto local. Por tanto, se tiene por acreditada la legitimación y personería, en términos del artículo 65, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, ya que fue él quien promovió el juicio de revisión constitucional electoral acumulado en la sentencia ahora controvertida.

De igual forma, los ciudadanos actores están legitimados, ya que ha sido criterio de esta Sala Superior que los candidatos los están, para promover el recurso de reconsideración para controvertir la sentencia de la Sala Regional, cuando les genere una afectación a sus derechos político-electorales, con el objeto de garantizar a

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

los ciudadanos una protección amplia a sus derechos fundamentales.¹⁰

3.4 Interés jurídico. El partido político recurrente y los tres ciudadanos tienen interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, toda vez que controvierten una sentencia dictada dentro de los medios de impugnación en las que fueron accionantes y que, en su concepto, resulta contraria a sus intereses.

3.5 Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que contra la sentencia combatida no procede algún otro medio de impugnación.

3.6 Requisito especial de procedencia. El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, establece que el recurso de reconsideración procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

En dicho sentido, el artículo 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios dispone como presupuesto que la sentencia de la Sala Regional haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Federal.

Al respecto, esta Sala Superior, a través de determinaciones y criterios jurisprudenciales, ha considerado que el recurso de

¹⁰ Jurisprudencia 3/2014, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.

reconsideración resulta procedente contra sentencias de las salas regionales en las que, entre otros supuestos, se omita el estudio o se declaren inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales,¹¹ o cuando se aduzca un indebido análisis de dichos planteamientos.¹²

En la especie, se considera que el requisito de procedibilidad está colmado, dado que los recurrentes impugnan la **sentencia de treinta y uno de agosto**, dictada por la Sala Regional en los juicios de revisión constitucional electoral y ciudadanos ya señalados, en la que confirmó la asignación de regidurías de los municipios de Quintana Roo.

En las demandas, los recurrentes aducen que la Sala Regional indebidamente declaró inoperante el agravio mediante el cual solicitaron la inaplicación del artículo 382 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,¹³ lo que consideran viola sus derechos, ya que de haber hecho un análisis a la luz de los principios de certeza y pro persona, habría concluido que debía otorgarse un regidor por el principio de representación proporcional al PES, en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, en el estado referido, ya que dicho partido obtuvo más del tres por ciento de la votación.

¹¹ Jurisprudencia **10/2011**, de rubro “RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 38-39.

¹² Jurisprudencia **12/2014**, de rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 27-28.

¹³ En adelante Ley Electoral local.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

4. Estudio de fondo. En la resolución controvertida, la Sala Regional confirmó la resolución del Tribunal local que, a su vez, confirmó la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional, de los once municipios del estado de Quintana Roo, realizada por el Consejo General del Instituto Electoral local.

Lo anterior, por considerar, esencialmente, que el artículo 382 de la Ley Electoral local sí prevé la fórmula de asignación y que, el haber obtenido el tres por ciento de votación válida, sólo es un requisito para participar en el proceso de asignación de regidurías, pero no implica que se otorgue una regiduría de forma directa.

Ahora bien, de la lectura de las demandas se advierte que los recurrentes aducen agravios similares, por lo que se analizarán de manera conjunta en las temáticas siguientes:

1. Inaplicación del artículo 382 de la Ley Electoral local

Agravios de los ciudadanos actores

Los actores refieren que la Sala responsable no inaplicó el artículo 382 de la Ley Electoral local y, en cambio, sí inaplicó el artículo 135, fracción III, de la Constitución local.

Que indebidamente determinó la no aplicación del artículo 381, fracción II, de la Ley Electoral local; 135, fracción III, de la Constitución local; 1, 14, 16, 17, 35, 42, 54, fracciones II, III, IV, V y VI, así como, el 115, fracciones I y VIII, primer párrafo, y 116, párrafos segundo, fracción II y tercero, de la Constitución Federal, aduciendo que el haber obtenido el tres por ciento o más de la votación válida emitida, únicamente es un requisito constitucional

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

y legal, que los partidos políticos y candidatos deben cumplir para participar en el proceso de asignación de regidurías de representación proporcional, sin que ello implique obligatoriamente la asignación de una regiduría.

Afirman que la Sala Regional no determinó la inaplicación del artículo 382 de la Ley Electoral local, no obstante, su inconstitucionalidad, sino que confirmó un criterio de interpretación y aplicación para la fórmula de asignación de regidores en el que se precisó que ésta únicamente constaba de cociente electoral y resto mayor.

De igual forma, refieren que, no obstante que la ley no establece el procedimiento de asignación de regidurías, la Sala Regional concluyó que se encontraba establecido en el artículo 382 de la Ley Electoral local, el cual aducen es inconstitucional, y que la Sala Regional indebidamente afirmó que no implicaba una contradicción con lo previsto en el artículo 135, fracción III, de la Constitución local.

Asimismo, señalan que tanto la Constitución federal como la local disponen que los cargos de representación proporcional se asignarán a los partidos políticos y candidatos independientes que hayan obtenido al menos el tres por ciento del total de votos válidos emitidos en los municipios que hubiesen participado.

Por lo que les agravia la inaplicación del artículo 135, fracción III, de la Constitución local, pues no se asignaron regidurías al PES - fuerza política que los postuló-, en los Ayuntamientos de Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, pese a que dicho partido obtuvo más del tres por ciento de la votación válida emitida en esos municipios. Lo cual viola su derecho a ser votados.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

De igual forma, consideran que les causa agravio la inaplicación de lo previsto en el artículo 381, fracción II, de la Ley Electoral local, en la que se dispone que la asignación de regidurías de representación proporcional se realizará a los candidatos que logren el tres por ciento de la votación y la indebida aplicación del diverso 382, en la que se definen los elementos que conforman la fórmula de asignación, sin establecer las bases específicas de asignación, por lo que debió optarse por lo previsto en las Constituciones federal y local.

Asimismo, refieren que las autoridades administrativa y jurisdiccional locales, inaplicaron la norma constitucional y legal, al no haber asignado regidurías al PES en los municipios referidos, lo cual sustentan en los artículos 276 y 277 de la Ley Electoral local abrogada y 382 de la Ley Electoral local vigente, pues de su verificación se evidencia que la reforma quedó corta en la definición del procedimiento de asignación.

En ese contexto, precisan que, si bien la Ley Electoral local eliminó la definición de porcentaje mínimo en el artículo 382, no es suficiente para concluir, como se hizo en el acuerdo del Instituto local, que el porcentaje del tres por ciento de la votación válida emitida sólo es para participar en la asignación, pues consideran que a partir de una interpretación de los diversos 135, fracción III, de la Constitución local, así como 381, fracción II, y 382 de la Ley Electoral local, haber obtenido ese porcentaje da el derecho a acceder a una regiduría, con lo que incluso no se tuvo que aplicar el cociente electoral y el resto mayor en algunos casos.

Ello, ya que consideran que este Tribunal Electoral ha sustentado que, ante la existencia de lagunas, las autoridades competentes

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

deben buscar una solución conforme a los principios que rigen la materia, y que sean acordes a los fines y valores tutelados, como lo es la representación de las fuerzas políticas, a partir del apoyo que la ciudadanía les otorga.

Asimismo, los ciudadanos consideran que la Sala responsable inaplicó los artículos 1 y 35 constitucionales, al no haber hecho una interpretación pro persona.

Aunado a que los artículos 2, párrafos 1 y 2; 3; 25, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1, párrafo 1; 2; 23; 29; 30, y 32, párrafo 21, de la Convención Americana de Derechos Humanos, regulan que los derechos de participación política del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, conllevan un derecho de libertad y de igualdad.

A partir de lo anterior, precisan que la autoridad responsable tenía la obligación de velar en todo momento por su derecho humano a que se les asignara una regiduría, a partir de que el PES obtuvo el umbral mínimo regulado en la Constitución local.

Además, consideran que de forma indebida el Instituto local basó la asignación de las regidurías únicamente en lo previsto en el artículo 382 de la Ley Electoral local, dejando de lado los principios de legalidad y certeza, al igual que el Tribunal local al confirmar esa determinación.

De igual forma, afirman que la Sala Regional no suplió la queja, declarando inoperante su solicitud de inaplicación de lo previsto en el artículo 382 de la Ley Electoral local y se limitó a referir que no se señaló el precepto constitucional trasgredido, por lo que no

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

realizó un análisis de control de constitucionalidad, convencionalidad y de razonabilidad, pues de haberlo hecho hubiese tomado en cuenta la tesis aislada: **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.**, y habría observado que los artículos de la Constitución Federal violentados eran el 1º, 35, 54 y 115, fracción VIII.

En ese sentido consideran que la resolución viola sus derechos fundamentales y los principios constitucionales por la inaplicación del principio pro persona, que se les discriminó al no permitírseles ocupar un cargo, además que se violó su derecho a ser votado al anular el principio de representación proporcional, al permitir la creación y aplicación de un umbral de votación por encima del ocho por ciento de la votación efectiva municipal, que no se encuentra regulado en la Constitución federal ni en la local.

Por otra parte, consideran que la aplicación equivocada de lo previsto en el artículo 382 de la Ley Electoral local, excluyendo lo dispuesto en el diverso 381 de la misma ley y 135 de la Constitución local, causó que se les negara su derecho de asignación al cargo de regidor y no se satisficiera el pluralismo mediante la representación proporcional, previsto en el artículo 54 Constitucional, del cual se desprende que con la obtención del umbral mínimo de votación se debe asignar un cargo de representación proporcional.

Además consideran que también se negó la operación del principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos, pues se vulneró el artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución Federal, porque la determinación controvertida

anula los principios de representación política y pluralismo, pues legislaron un micro sistema electoral de minorías por encima del ocho por ciento, algo que la Constitución prohíbe al establecer en el diverso 54 que el umbral mínimo automático para la formación de la representación política luego de una elección es el tres por ciento de la votación válida emitida.

Agravios del PES

El PES afirma que la Sala Regional efectuó una interpretación restrictiva del derecho humano de los candidatos que postuló a acceder a una regiduría por el principio de representación proporcional, no obstante haber cumplido con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución local, pues afirma que la ley marca como requisito para tener derecho a participar en la asignación, cumplir con el tres por ciento de la votación válida emitida en el Municipio.

Al respecto, el partido considera que de forma indebida la Sala Regional interpreta ese requisito como el derecho a ser tomado en cuenta en la asignación, cuando desde su perspectiva, a partir de obtener esa votación se debe asignar una regiduría de representación proporcional de forma directa. Por lo que, considera que la Sala Regional efectuó un análisis deficiente respecto lo previsto en el artículo 135, fracción III, de la Constitución local.

En ese sentido, solicita que esta Sala Superior haga un análisis respecto a la constitucionalidad y convencionalidad del requisito del tres por ciento, a efecto de favorecer el ejercicio del derecho a ser votado de los candidatos postulados por él, toda vez que el efectuado por la Sala Regional fue deficiente y contrario al

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

principio de progresividad, pues dio más valor a la norma instrumental que al derecho constitucional, en el cual se consagra la representación proporcional y el derecho de las minorías.

Al respecto, precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ respecto del artículo 54 constitucional, estableció que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, además que el examen de ese principio debe hacerse atendiendo a las normas y a su contexto, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.

Asimismo, señala que el test de proporcionalidad efectuado por la Sala Regional es deficiente, porque para que resulte válido se requieren agotar las cuatro etapas: fin constitucionalmente legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En ese sentido, refiere que, si la Sala responsable hubiese llevado a cabo un adecuado test, habría concluido que la medida restrictiva no superaba el test de razonabilidad, pues no es proporcional y atenta contra las minorías.

Análisis de esta Sala Superior

De lo anterior, se advierte que los recurrentes pretenden que se otorgue al PES una regiduría por el principio de representación proporcional, en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Isla

¹⁴ En adelante SCJN.

Mujeres y Solidaridad, toda vez que obtuvo más del tres por ciento de la votación.

Su causa de pedir consiste en que consideran que el artículo 382 de la Ley Electoral local es contrario a lo previsto en los artículos 135, fracción III, de la Constitución local y 54 de la Federal, además que viola el derecho a ser votado de los ciudadanos, al desconocer que el haber alcanzado el porcentaje mínimo de la votación implica la asignación de una regiduría.

Esta Sala Superior considera que los actores no pueden obtener su pretensión, pues las afirmaciones en las que basan su causa de pedir son **infundadas**, ya que el sistema de asignación de regidurías por representación proporcional en Quintana Roo, está integrado por la Constitución y la Ley Electoral locales, las cuales contienen normas que se complementan entre sí, conforme a las que se advierte que, la sola obtención del referido porcentaje no conduce de manera automática a la asignación de una regiduría, sino sólo a la posibilidad de participación de los partidos políticos en la asignación de regidurías de representación proporcional.

Incluso, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 142/2017,¹⁵ afirmó que en Quintana Roo, los requisitos para poder tener derecho a la asignación de regidurías funcionan de manera independiente al mecanismo para hacer esa distribución, el cual está regulado en los artículos 382 a 386 de la Ley Electoral local.

¹⁵ Emitida el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, en la cual analizó la constitucionalidad de la Constitución y la Ley Electoral de Quintana Roo.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Además, refirió que el artículo 381, primer párrafo, de esa Ley, prevé la regla general sobre a quiénes les corresponde el derecho de asignación de regidurías de representación proporcional.

De igual forma, esta Sala Superior advierte que en los artículos 135, fracción III, y 137 de la Constitución local, se establece que las regidurías por el principio de representación proporcional, se asignarán a los partidos y candidatos independientes que hayan obtenido por los menos el tres por ciento del total de votos válidos emitidos en los municipios donde hubiere participado, salvo el partido político o la planilla de candidatos independientes que haya obtenido la mayoría de votos, y que la Ley reglamentaria establecerá la fórmula de asignación.

Por lo cual, sólo puede interpretarse como que quienes obtengan al menos el tres por ciento de la votación tendrán derecho a participar en el procedimiento de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, que estará definido en la Ley electoral.

Asimismo, se tiene que la redacción del artículo 135, fracción III, de la Constitución local es similar a la del artículo 54, fracción II, constitucional, en el que se precisa que “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”, sin que al aplicar la fórmula se asigne automáticamente una diputación a los partidos que se encuentren en ese supuesto.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Por el contrario, se considera que es un requisito para poder participar en la asignación correspondiente, esto es, aquellos partidos que obtengan el tres por ciento de la votación participarán en la asignación de diputaciones, pero no tienen asegurado que obtendrán alguna, incluso podría darse el caso de que no les sea asignada una curul.

Por ello, es que esta Sala Superior concuerda con lo resuelto en la sentencia impugnada, respecto a que no hay una antinomia, entre la Constitución y la Ley Electoral locales, ya que el artículo 135, fracción III, refiere quienes tienen derecho a participar en la asignación, y en el mismo ordenamiento (artículo 137) se remite a la ley para definir el procedimiento o fórmula para realizar la asignación de regidurías.

En otras palabras, se trata de ordenamientos que se complementan entre sí y que no se contraponen con lo dispuesto en la Constitución Federal, además que corresponden a la libertad configurativa de la cual gozan los legisladores locales en la materia.

Con base en lo anterior, se evidencia que tal como lo han sostenido las instancias anteriores, no hay una laguna en el sistema jurídico quintanarroense, ya que la fórmula de asignación se encuentra desarrollada en la Ley Electoral local, en su Capítulo Séptimo “De la asignación de miembros de los ayuntamientos de representación proporcional”, del Título Cuarto, Libro Sexto.

Específicamente, en los artículos 381 y 382 de la Ley Electoral local, se establece que sólo podrán participar en la asignación de las regidurías de representación proporcional, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes que no ganaron

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

la elección y hubieran obtenido en el municipio correspondiente, al menos el tres por ciento de la votación válida emitida; y que la fórmula para la asignación se compone de los elementos de Cociente Electoral y Resto Mayor.

Asimismo, definen los conceptos de “votación municipal emitida”, “votación municipal válida” y “votación municipal efectiva”, incluso en esta última se refiere que será la que se obtenga de sumar los votos de los partidos y los candidatos independientes que hubiesen alcanzado el porcentaje indicado en la fracción III del artículo 135 de la Constitución local, y que, por tanto, tienen derecho a participar en la asignación.

De lo anterior, se advierte que el procedimiento de asignación de regidurías está regulado de forma complementaria por la Constitución local y por la Ley Electoral local, sin que se advierta laguna o antinomia alguna, como lo sustentan los actores.

De igual forma, como se ha señalado, no se considera que sea contrario a la Constitución Federal, porque su artículo 115, fracción VIII, sólo establece la obligación de las legislaturas locales de prever el principio de representación proporcional en la conformación de sus ayuntamientos, pero no se establece alguna forma específica en que deban prever sus fórmulas.

En ese sentido, el legislador puede prever la asignación directa de una regiduría por el simple hecho de haber alcanzado el porcentaje mínimo para participar en la distribución de regidurías, como se preveía en el artículo 276 de la Ley Electoral anterior de

Quintana Roo,¹⁶ o bien, establecer que se tengan que asignar al desarrollarse la fórmula que se haya creado.

Inclusive, la SCJN,¹⁷ ha señalado que, en el caso del principio de representación proporcional, se **“dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación** de diputados de representación proporcional”, por lo que no está constitucionalmente permitido que en una Ley General se determine algún aspecto de dicho procedimiento.

Por lo que señaló que por disposición constitucional expresa, son las leyes de las entidades federativas las que deben establecer las fórmulas para la asignación de diputaciones de representación proporcional, respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación.

Razones que también son aplicables al presente caso, ya que lo importante en el criterio antes referido, es que las legislaturas locales tienen la libertad de configurar sus fórmulas de asignación de cargos por el principio de representación proporcional.

Asimismo, la SCJN ha sostenido que hay una abundancia de criterios doctrinarios,¹⁸ así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, por los cuales pueden optar las Legislaturas Locales.

¹⁶ Mediante artículo transitorio Tercero del Decreto No. 097 publicado el 21 de septiembre de 2017, se abroga la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo de fecha 4 de marzo de 2004, mediante decreto número 105 de la X Legislatura del Estado de Quintana Roo.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, resuelta el nueve de septiembre de dos mil catorce.

¹⁸ Tesis P./J. 69/98, de rubro: **“MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”**.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Con base en ello, es que resulta válido que el legislador de Quintana Roo haya establecido una fórmula que no prevea la asignación de una regiduría de manera directa, a quienes obtengan el porcentaje mínimo de votación en el municipio respectivo. Por lo que, el actual modelo resulta constitucional y no violenta derecho alguno.

En otras palabras, contrariamente a lo aducido por los actores, la regulación del principio de representación proporcional en los ayuntamientos, previsto en la legislación local, **no contraviene** en forma alguna, los derechos de igualdad y no discriminación, de ser votado y de acceder a los cargos públicos, ni los principios pro persona y de representación proporcional.

De ahí que sean **inoperantes**, los agravios consistentes en que no se hizo adecuadamente el test de proporcionalidad y que no se suplió la deficiencia de la queja, pues aun cuando la Sala Regional lo hubiera hecho, no habrían obtenido su pretensión.

Finalmente, por lo que hace a las demás afirmaciones del PES en su demanda, relacionadas con el tema abordado, devienen igualmente **inoperantes**, porque además que el tópico en cuestión ya quedó dilucidado, constituyen una reiteración de los agravios expresados ante la Sala responsable,¹⁹ por lo que están dirigidos a controvertir la sentencia del Tribunal local.

2. Inaplicación de los límites de sobre y subrepresentación.

Los ciudadanos actores afirman que les agravia que el Tribunal local omitió valorar los argumentos referentes a que el Instituto

¹⁹ Fojas 16 a 55 del expediente SX-JRC-220/2018.

local inaplicó los límites a la sobre y subrepresentación aplicables a los Ayuntamientos, que se encuentran previstos en los artículos 54, fracciones II, III, IV, V y VI; 115, fracciones I y VIII, primer párrafo, y 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en la jurisprudencia 47/2016, de rubro: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A AL SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS.**

Refieren que el actuar del Instituto local afecta de forma directa su esfera de derechos, pues al no aplicar los límites referidos vulnera los principios rectores de la materia, y genera inequidad en la asignación de regidurías.

Asimismo, refieren que la Constitución Federal mandata la regulación del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, lo que se reitera en la Constitución local en el diverso 135, fracción III.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante**, ya que los actores dirigen sus planteamientos a controvertir el acuerdo de asignación del Instituto y la sentencia del órgano jurisdiccional locales por una parte y por otra, no controvierten las razones dadas por la Sala responsable al analizar la alegación respecto a la falta de valoración del Tribunal local respecto del incumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación.

En ese sentido, se considera que en esta instancia no es posible analizar agravios en contra del acuerdo de asignación ni de la sentencia de la instancia local, ya que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación de naturaleza extraordinaria.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Por otro lado, los agravios esgrimidos por los actores no combaten los razonamientos de la Sala responsable, como se expone a continuación.

La Sala Regional al estudiar las alegaciones de los actores, respecto a que no se cumplió con los límites de sobre y subrepresentación, refirió en el apartado D), lo siguiente.

Precisó que los actores afirmaban que del ejercicio realizado por el Tribunal local para verificar los límites de la sobre y subrepresentación advertían que en todos los casos existe una sobrerrepresentación del partido ganador, derivada de que la planilla ganadora, además de obtener el cargo de Presidente Municipal y Síndico, obtuvo la totalidad de su lista de regidores mediante el principio de mayoría relativa, repartiendo las regidurías de representación proporcional entre los partidos y coaliciones no ganadoras, generando un efecto permanente de subrepresentación en las fuerzas políticas que no obtuvieron el triunfo.

La Sala Regional declaró infundado el motivo de agravio, porque de la verificación a los límites en ninguno de los ayuntamientos donde el PES obtuvo regidurías por la fórmula de cociente electoral o resto mayor, el porcentaje que representa esa asignación es menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, por lo que su partido no estaba subrepresentado en esos ayuntamientos.

Asimismo, precisó que los actores no controvirtieron las cantidades vertidas en la votación de cada coalición o partido

político, ni los porcentajes, por lo que usaría esas cifras para revisar el tema.

En ese contexto, precisó que en el caso de la asignación de la regiduría por el principio de representación proporcional que el PES obtuvo para integrar el Ayuntamiento de Benito Juárez por la fórmula de resto mayor, observó que la votación municipal efectiva del PES (20,653) representaba el seis punto cincuenta y tres por ciento de la votación (6.53%) y, si a ello se le restaban ocho puntos, se obtenía la cantidad de menos uno punto cuarenta y siete (-1.47%).

Por tanto, si la regiduría que se le asignó representa el cinco punto ochocientos ochenta y dos por ciento (5.882) de la votación, ese porcentaje no lo coloca en una subrepresentación, de ahí que declaró infundado su planteamiento, pues advirtió que el PES se encontraba dentro de los límites establecidos por la normatividad electoral.

En igual sentido, respecto de los Ayuntamientos de Lázaro Cárdenas (3.00%), Othón P. Blanco (-1.03%) y Bacalar (6.65%), en donde el PES obtuvo de igual forma una regiduría a través de la fórmula de resto mayor.

En ese orden de ideas, la Sala Regional concluyó que las regidurías que le fueron asignadas al PES lo colocaron fuera del límite permitido como subrepresentación, ya que, el porcentaje de representación que obtuvo no fue menor al porcentaje de votación que recibió menos ocho puntos porcentuales, tal como se precisó en cada caso.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Por otra parte, la Sala Regional consideró inoperante el argumento relativo a que no es posible analizar una sub o sobrerrepresentación, porque el ganador siempre se verá sobrerrepresentado en el sistema electivo quintanarroense.

Ello, porque si bien de acuerdo a los resultados plasmados en la sentencia impugnada el partido que obtuvo el triunfo de la elección, y, por ende, la totalidad de los lugares de los ayuntamientos otorgados por el principio de mayoría relativa, excede el límite de la sobrerrepresentación en los once ayuntamientos que integran el estado de Quintana Roo, ese resultado no puede modificarse, pues deriva de la voluntad de la ciudadanía.

Al respecto, precisó que consideraba conforme a Derecho la conclusión del Tribunal local, en el sentido de que no es válido restar regidurías a quien se encuentra sub representado, ya que, al no existir regidurías por asignar, no es posible hacer más asignaciones de las que no hay, pues no es viable restarse al partido que obtuvo el triunfo de la elección las regidurías que obtuvo por el principio de mayoría relativa para ser asignada a otros partidos por el principio de representación proporcional pues eso vulnera el sistema mixto de asignación de curules; y derechos de terceros como son los candidatos que ya participaron por el principio de mayoría relativa y la voluntad de la ciudadanía plasmada en su voto por aquéllos.

A partir de ello, declaró como inoperante el planteamiento del partido actor, al sugerir que la coalición "Por Quintana Roo al Frente", en el cabildo de Solidaridad, Quintana Roo, tenía una sobrerrepresentación de más del veintiocho punto veintiuno por

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

ciento (28.12%), porque contrario a su afirmación, la Coalición sólo obtuvo cuatro regidurías lo que generó un veintitrés punto cincuenta y dos por ciento (23.52) de su votación, por lo que tuvo un siete punto cero dos por ciento (7.02%) por debajo de su límite de subrepresentación.

Por último, la Sala Regional precisó que, si bien la votación que obtuvo el PES sí superó el tres por ciento de la votación, lo que le generó el derecho para participar en la asignación, ese monto resultó insuficiente para obtener una regiduría, ya que era menor al cociente electoral, en consecuencia, no se le podía quitar una regiduría a la citada Coalición como lo proponía el partido actor, porque en nada le beneficiaría.

De lo anterior, se advierte los ciudadanos no señalan las razones por las cuales consideran que los argumentos sostenidos por la responsable son incorrectos, o bien, qué fue lo que alegaron en sus demandas de juicios ciudadanos y que la Sala Regional fue omisa en analizar.

Por tanto, con independencia de lo correcto de las consideraciones de la Sala responsable, al no haberse formulado agravios dirigidos a controvertirlas directamente, deben seguir rigiendo.

En consecuencia, dado lo **infundado** e **inoperante** de los agravios expresados por los actores, procede confirmar la sentencia impugnada en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

R E S U E L V E

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

PRIMERO. Se acumulan los recursos de reconsideración **SUP-REC-1154/2018, SUP-REC-1155/2018 y SUP-REC-1156/2018**, al diverso **SUP-REC-1153/2018**. Por tanto, agréguese copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad**, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado que emiten la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRÁGON**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO RAZONADO QUE EMITEN LA MAGISTRADA PRESIDENTA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1153/2018 Y ACUMULADOS.

En esta sentencia se confirma la determinación de la Sala Regional Xalapa, dado que los agravios hechos valer en contra de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, todos pertenecientes al Estado de Quintana Roo, resultaron infundados e inoperantes.

No obstante, en vista de que el Tribunal local aplicó la Jurisprudencia 47/2016 emitida por esta Sala Superior de rubro:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS,²⁰ y que en la sentencia controvertida los ahora recurrentes reiteraron que indebidamente el Tribunal local no analizó adecuadamente que el Instituto no había atendido a los límites en comento, consideramos importante efectuar ciertas reflexiones respecto de la pertinencia de mantener o interrumpir la vigencia de dicha jurisprudencia.

1. Materia del voto razonado

En el caso concreto, la Sala Xalapa declaró infundado el motivo de agravio relacionado con que no se cumplió con los límites de sobre y subrepresentación, porque de la verificación a dichos límites en ninguno de los ayuntamientos donde el Partido Encuentro Social (PES) obtuvo regidurías por la fórmula de cociente electoral o resto mayor, el porcentaje que representaba esa asignación era menor al porcentaje de votación que recibió menos ocho puntos porcentuales, por lo que su partido no estaba subrepresentado en esos ayuntamientos.

²⁰ Esta Sala Superior, en sesión celebrada el dos de noviembre del presente año, aprobó la jurisprudencia 47/2016, de rubro y texto siguientes: "**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.** —De conformidad con lo previsto en los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; así como 116, párrafo segundo, fracción II, y tercero, de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**", se concluye que los lineamientos constitucionales de sobre y sub representación deben ser atendidos por las autoridades electorales al momento de realizar la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de los Ayuntamientos. Lo anterior es así, debido a que dicho principio tiene como finalidad que los contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que formen parte del Estado, de tal manera que se permita su participación en la integración de dichos órganos con el objeto de que se tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre y sub representación".

Asimismo, precisó que los actores no controvirtieron las cantidades vertidas en la votación de cada coalición o partido político, ni los porcentajes, por lo que usaría esas cifras para revisar el tema.

De esa revisión, la Sala Regional concluyó que las regidurías que le fueron asignadas al PES no lo colocaron fuera del límite de subrepresentación, ya que, el porcentaje de representación que obtuvo no fue menor al porcentaje de votación que recibió menos ocho puntos porcentuales.

A partir de estos razonamientos que la Sala Xalapa realizó en la sentencia impugnada, aunado a lo argumentado en otros votos emitidos, por ejemplo, en el juicio ciudadano SUP-JDC-567/2017 y acumulados, donde quienes suscribimos el presente voto sostuvimos en contra del criterio mayoritario que los límites a la sobre y subrepresentación **no son aplicables en la asignación de regidurías de representación proporcional**, estimamos conveniente realizar la siguiente reflexión.

En relación con el criterio contenido en la jurisprudencia 47/2016 debe valorarse en el futuro, la viabilidad de su interrupción, de acuerdo con lo que se razona a continuación:

- a)** Se trata de una regla contemplada a nivel constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos.
- b)** En vista que los ayuntamientos y legislaturas locales constituyen órganos colegiados con características, conformaciones y atribuciones distintas no existen razones similares para aplicar la misma regla relativa a la sobre representación y la sub representación.

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

c) No resulta justificado que su aplicación deba extenderse en virtud del criterio de la Suprema Corte, dada la temporalidad en la que se emitió –anterior a la reforma constitucional en materia electoral de 2014- y en virtud de que en la acción de la cual surgió el criterio no se advierte que se haya tratado el tema del límite de la sobre representación y la sub representación (**resulta injustificado sustentar la jurisprudencia a interrumpir en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**).

d) La pluralidad política que se pretende salvaguardar mediante la asignación de regidores por el principio de representación proporcional se garantiza en virtud de las reglas para la asignación establecidas en la legislación aplicable, como es precisamente el umbral mínimo, sin generar distorsiones sistemáticas (**salv guarda del pluralismo político**), y

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

1.1. Interpretación gramatical.

Del análisis del texto constitucional, en específico de lo establecido en el 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero,²¹ in

²¹ **Artículo 116.** (...)

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

(...)

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

fine, de la Constitución General, se establece que la regla de límites de la sobre representación y la sub representación es aplicable sólo a la integración de la legislatura.

La regla en cuestión se encuentra incorporada en la fracción II del citado artículo que hace referencia a las reglas generales aplicables a los órganos legislativos estatales, **sin que la misma se encuentre referida a los Ayuntamientos, cuya regulación incluso se encuentra contemplada en otro precepto constitucional (artículo 115), sin que en la Constitución local o en la Ley se establezca un límite de sobre representación y sub representación aplicable a los Ayuntamientos.**

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

En ese sentido, es claro que los límites de la sobrerrepresentación y la sub representación no son aplicables en la asignación de regidurías los ayuntamientos, **puesto que constituye una regla contemplada a nivel constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos.**

1.2. Interpretación sistemática.

La interpretación de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de lo dispuesto en el numeral 116, párrafos

(...)

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

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución,²² en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte²³ permite advertir que la Constitución General otorga libertad de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos que considere, así como para introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Esa libertad de configuración legislativa es aún más relevante cuando se refiere al sistema de representación proporcional, ya que, si bien constitucionalmente está obligado a velar por ese principio, ello no implica que la constitución establezca las fórmulas específicas, o los métodos específicos de asignación de los funcionarios municipales.

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

En otras palabras, el legislador local tiene la atribución y responsabilidad de diseñar los sistemas de representación proporcional de los municipios de las entidades federativas, tomando en cuenta las necesidades, preferencias, circunstancias y características específicas de cada estado. A manera de

²² Constitución Federal:

“Artículo 115. (...)

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

(...)

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

(...)

²³ **“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”.**

ejemplo, se puede prever que en ocasiones el legislador prefiera un sistema que propicie una mayor gobernabilidad, o una mayor pluralidad, u otros objetivos que legítimamente se pueden perseguir.

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

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

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

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

En ese sentido, los ayuntamientos a diferencia de las legislaturas locales se encargan del Gobierno municipal y la prestación de diferentes servicios públicos indispensables para la ciudadanía, por lo que en la conformación del Cabildo correspondiente se debe tomar en cuenta necesariamente como una de sus finalidades, asegurar la gobernabilidad.

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

Incluso aspectos como el tamaño y conformación del órgano correspondiente resultan elementos que necesariamente deben tomarse en cuenta para el establecimiento de las reglas que conformen el sistema de asignación, pues debe considerarse que, por regla general, el número de integrantes del Cabildo Municipal es mucho menor al de los miembros del órgano legislativo estatal.

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

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

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

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

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

1.3. Criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para la conformación de la jurisprudencia que debe interrumpir, la Sala Superior realizó una interpretación para estimar que al introducirse en las leyes locales el principio de representación proporcional en el ámbito municipal, deben atenderse los mismos lineamientos que la Constitución señala para la conformación de los órganos legislativos locales, incluyendo el límite de 8% de la votación emitida para la sobrerrepresentación y la sub representación, para lo cual citó la Jurisprudencia P./J. 19/2013 de

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

la Suprema Corte.²⁴

Como se ve, el criterio jurisprudencial tiene como una de sus premisas una tesis jurisprudencial sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, la cual, en una nueva reflexión, se considera que no es aplicable.

Lo anterior, porque si bien el contenido del rubro de la jurisprudencia citada, por su generalidad, puede inducir a considerar que cualquier lineamiento establecido en la Constitución para la integración de los órganos legislativos puede ser aplicable al ámbito municipal, lo cierto es que la lectura de dicho criterio permite advertir que en ninguna parte hace referencia al límite de 8% de la votación emitida para la sobre representación y la sub representación, que actualmente establece el 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Federal.

Importa precisar que ese criterio se originó de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, la cual se resolvió el primero de diciembre de dos mil nueve, y el criterio jurisprudencial se aprobó hasta el dieciocho de abril de dos mil trece, previo a la reforma constitucional de dos mil catorce, relacionada con la limitante que introdujo la regla de la sobre representación y la sub representación, por lo que es claro que ese Alto Tribunal no pudo contemplar dicha regla al emitir la jurisprudencia en cuestión.

²⁴ Véase la jurisprudencia de rubro: “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 180.

Asimismo, debe considerarse que la interpretación extensiva a la que se acudió para generar el criterio que se debe interrumpir, únicamente resulta aplicable cuando se encuentran involucrados derechos humanos, lo cual no acontece en la especie, pues los límites constitucionales en cuestión constituyen parámetros fijados por el Poder Revisor de la Constitución que procuran equilibrar proporcionalidad y pluralidad política, evitando distorsiones del principio de representación proporcional.

Así, para quienes suscribimos este voto, el establecimiento de los límites constitucionales a la sobre y sub representación —normas que son auténticamente reglas— constituyen una decisión que corresponde tomar a los órganos políticos representativos y, en esa medida, los órganos jurisdiccionales, aun los órganos límites o de cierre, deben ser deferentes a los congresos, en cuanto que el establecimiento de tales límites no se vincula directa e inmediatamente con algún derecho humano de carácter político-electoral.

1.4. Salvaguarda del pluralismo político.

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

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

Al respecto, es de destacar que el principio de representación proporcional establecido para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para **dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, y así cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total**, ello se traduce en que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que, en su caso, conformarán precisamente un órgano de gobierno estatal.

Esta Sala Superior ha sostenido que en México no existe un sistema de representación proporcional puro que deba reflejar con exactitud, que los votos recibidos por cada partido se traduzcan necesaria y exactamente a los lugares o escaños que ocupa el mismo²⁵.

Por ello, se trata de un sistema de representación mixto que privilegia la pluralidad política, para que las fuerzas minoritarias tengan participación.

La pluralidad política también pretende la proporcionalidad y fidelidad entre los votos obtenidos por partidos minoritarios cuando éstos, teniendo una suficiente representación, también puedan ocupar escaños en los órganos colegiados.

En esa tesitura se encuentra la disposición contenida en artículo 381 de la ley local, conforme al cual, los partidos políticos participantes que **no hayan obtenido el triunfo de mayoría relativa y hayan alcanzado por lo menos el 3% de la votación total emitida**, tienen derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.

²⁵ Véase sentencia SUP-REC-573/2015 y acumulados.

Regla en virtud de la cual se considera que se garantiza la pluralidad política y a la vez refleja que al interior del municipio los contendientes que alcanzan el porcentaje requerido por el umbral mínimo tienen una representatividad política relevante que debe procurar reflejarse en la integración del Ayuntamiento conforme a la fórmula de asignación prevista legalmente.

Así, la pluralidad política implica que los partidos políticos o candidatos independientes que hayan obtenido un suficiente número y porcentaje de votos en la elección encuentren espacios de representación a través de la asignación de escaños en los órganos parlamentarios.

El fin esencial del principio de representación proporcional es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos, y que todas las opciones políticas estén representadas según la fuerza política y el respaldo popular que tengan.

En ese sentido, se advierte que en los sistemas de representación proporcional para la asignación de regidores existen reglas y procedimientos **–como el umbral mínimo–** en virtud de los cuales precisamente se trata de salvaguardar la finalidad del sistema sin necesidad de acudir a un elemento diseñado para otro tipo de órgano como es el límite de sobre representación y la sub representación.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, consideramos que debe reflexionarse ampliamente sobre la pertinencia de interrumpir la jurisprudencia 47/2016, de rubro: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

SUP-REC-1153/2018 y acumulados

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN