

**VOTO PARTICULAR**  
**SUP-REC-1509/2018 Y SUP-REC-1512/2018, ACUMULADOS**

**Tema:** Asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas

**Consideraciones**

**Sentido del voto particular**



**1. Procedencia.** Considero que en el caso **sí se actualiza** el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, señalado en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, porque la sentencia regional impugnada implicó una interpretación de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, así como 116, párrafos segundo fracción II, y tercero de la Constitución Federal; sin embargo, no coincido con el sentido de la mayoría de confirmar la resolución impugnada.

**2. Interrupción.** Considero que debe interrumpirse la jurisprudencia 47/2016 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE AUNTAMIENTOS".

**3. Propuesta del voto.** Considero que en el fondo del asunto debe confirmarse la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional que realizó el Consejo Municipal Electoral de Reynosa, del Instituto Electoral de Tamaulipas ya que desde nuestra óptica los límites de sobre y subrepresentación que establece la Constitución General para el caso de los congresos estatales no resulta aplicable para la integración de los ayuntamientos; por lo que debería revocarse la sentencia de la Sala Regional Monterrey y confirmarse la asignación que se realizó sin la aplicación de dicha verificación.

**Razones que justifican la postura**



Desde mi perspectiva, los límites previstos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, establecidos de manera expresa para regular el límite inferior y superior de legisladores con los que podrá contar un partido político, con relación al número de votos que hubieran obtenido en las elecciones respectivas, no son aplicables a todos los casos.

De esa manera, el agravio expresado por el recurrente, sobre la incorrecta interpretación que hace la Sala Monterrey de la jurisprudencia 47/2016 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS." distorsiona el principio de representación proporcional previsto constitucionalmente.

Ello porque, el criterio sostenido en la citada jurisprudencia no puede traducirse en una norma aplicable a todos los casos, por lo que debe abandonarse dicho criterio.

Lo anterior de una **interpretación gramatical** que deja claro que los límites de la sobrerrepresentación y la subrepresentación no son aplicables en la asignación de regidurías de los ayuntamientos, puesto que constituye una regla contemplada a nivel constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos.

Tocante a una **interpretación sistemática**, se tiene que la regla de sobre y subrepresentación es una decisión que fue prevista constitucionalmente para los órganos legislativos, en relación con los parámetros de representación proporcional.

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

Por tanto, considero que lo procedente es revocar la sentencia impugnada en lo que respecta a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, para que, en plenitud de jurisdicción, se haga nuevamente la asignación atendiendo a los criterios dispuestos en el voto.

**Conclusión:** A través del presente voto particular, difiero de la **confirmación de la sentencia** porque los límites de sobre y subrepresentación que establece la Constitución General para el caso de los congresos estatales no resulta aplicable para la integración de los ayuntamientos; por lo que debería revocarse la sentencia de la Sala Regional Monterrey y realizarse una asignación distinta a la efectuada por la Sala Regional.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL ASUNTO SUP-REC-1509/2018 Y ACUMULADOS.**

En este voto desarrollamos las ideas por las cuales nos apartamos de la propuesta de confirmar la sentencia emitida por la Sala Regional con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, de este Tribunal emitida en el expediente SM-JRC-280/2018 y acumulados<sup>1</sup>.

Desde nuestra perspectiva, los límites previstos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecidos de manera expresa para regular el límite inferior y superior de legisladores con los que podrá contar un partido político, con relación al número de votos que hubieran obtenido en las elecciones respectivas, no son aplicables a todos los casos.

De esa manera, el agravio expresado por el Partido Revolucionario Institucional en la demanda que dio lugar al SUP-REC-1509/2018 sobre la incorrecta interpretación que hace la Sala Monterrey de la jurisprudencia **47/2016** de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.”** porque distorsiona el principio de representación proporcional previsto constitucionalmente es, desde mi perspectiva, sustancialmente **fundado** y **suficiente** para revocar la resolución impugnada.

Así, consideramos que el criterio sostenido en la **jurisprudencia 47/2016** no puede traducirse en una norma aplicable a todos los casos, por lo que debe abandonarse dicho criterio, con sustento en los siguientes argumentos.

---

<sup>1</sup> El voto se emite en términos de los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 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 sobrerrepresentación y la subrepresentación.
- c) No resulta justificado que su aplicación deba extenderse en virtud del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dada la temporalidad en la que éste 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 sobrerrepresentación y la subrepresentación (**por tanto 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, y
- e) En virtud de la libertad de configuración legislativa y dada la inexistencia de una regla de sobre y subrepresentación 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. Interpretación gramatical**

Del análisis del texto constitucional, en específico de lo establecido en el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, y párrafo tercero, *in fine*, de la Constitución general, se establece que la regla de límites de la

sobrerrepresentación y la subrepresentación 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 la normativa local establezca un límite de sobrerrepresentación y subrepresentación 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 subrepresentación no son aplicables en la asignación de regidurías de los ayuntamientos, **puesto que constituye una regla contemplada a nivel constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos.**

## **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 segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución General<sup>2</sup>, en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup> permite advertir que la Constitución General otorga libertad

---

<sup>2</sup> “**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.

[...]”.

<sup>3</sup> Jurisprudencia P./J.19/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el 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.**” Con los datos de identificación siguientes: Décima Época, Registro:

de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos que considere adecuado, 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 General 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 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 sobrerrepresentación y subrepresentación 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.

---

159829, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Página: 180.

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 ocho por ciento de la votación emitida para la sobrerrepresentación y la subrepresentación, 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.

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, asegurar la gobernabilidad como una de sus finalidades.

Bajo esa perspectiva, la circunstancia de que se utilicen tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional para ambos, la integración de ayuntamientos y la de órganos legislativos, 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 en un universo de quinientos, que, en un universo 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 sobrerrepresentación y la subrepresentación 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 los ayuntamientos.

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

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

### **3. Criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Para la conformación de la jurisprudencia que se interrumpe, la Sala Superior interpretó que al introducirse en las leyes locales el principio de representación proporcional en el ámbito municipal deben atenderse los mismos lineamientos que la Constitución general señala para la conformación de los órganos legislativos locales, incluyendo el límite de ocho por ciento de la votación emitida para la sobrerrepresentación y la subrepresentación, para lo cual citó la jurisprudencia del Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación 19/2013 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.”**

Como se ve, el criterio jurisprudencial tiene como una de sus premisas una tesis jurisprudencial sustentada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 ocho por ciento de la votación emitida para la sobrerrepresentación y la subrepresentación, que actualmente establece el artículo 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 sobrerrepresentación y la subrepresentación, por lo que es claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pudo contemplar dicha regla al emitir la jurisprudencia en cuestión.

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 Reformador de la Constitución General que procuran equilibrar proporcionalidad y pluralidad política, evitando distorsiones del principio de representación proporcional.

Así, en mi opinión, el establecimiento de los límites constitucionales a la sobre y subrepresentación —normas que son auténticamente reglas— constituyen una decisión que les corresponde 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.

#### **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.

Al respecto, es preciso 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.

La Sala Superior ha sostenido que en el Estado mexicano 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 mismo<sup>4</sup>.

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.

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, advertimos 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 sobrerrepresentación y la subrepresentación.

En ese sentido, consideramos que no es posible aplicar el diseño legislativo de sobre y subrepresentación originalmente creado para órganos legislativos y, por lo tanto, debe interrumpirse la **jurisprudencia 47/2016**.

---

<sup>4</sup> Véase sentencia **SUP-REC-573/2015 y acumulados**.

En consecuencia, atendiendo a las consideraciones aquí vertidas, consideramos que lo procedente es revocar la sentencia impugnada en lo que respecta a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, para que, en plenitud de jurisdicción, se haga nuevamente la asignación atendiendo a los criterios aquí dispuestos.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA    REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**