

SÍNTESIS DEL VOTO CONCURRENTE SUP-REC-473/2019 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: María Antonieta Aguilar Ríos, PAN y otros.

Tema: Asignación de diputaciones en Quintana Roo

Hechos

Proceso electoral

2 de junio. Jornada electoral para renovar a los integrantes del Congreso de Quintana Roo.
9 de junio. El OPLE asignó las diputaciones correspondientes al principio de representación proporcional.

Instancia local

18 de julio. Derivado de las demandas presentadas para controvertir la asignación de representación proporcional, el Tribunal Electoral de Quintana Roo revocó la asignación realizada por el OPLE.

Instancia federal

8 de agosto. Sala Xalapa modificó la resolución del Tribunal local; en principio, confirmó que la votación a usar era la votación efectiva para la asignación y, en segundo lugar, revocó el ajuste de proporcionalidad pura, con base en la interpretación sistemática de la legislación local.
Inconformes, los recurrentes presentaron recurso de reconsideración ante esta Sala Superior

Rechazo de propuesta

21 de agosto. En sesión pública fue rechazada la propuesta de desechamiento de las demandas, porque la mayoría consideró procedentes los recursos de reconsideración, los cuales fueron retornados a fin de ser analizado el fondo de los asuntos.

Decisión de la mayoría

1. Son infundados los argumentos de que la Coalición debió ser considerada como unidad para efectos de la asignación, ello porque ésta se realiza por partido político en lo individual.
2. Se considera que no asiste razón a uno de los recurrentes al señalar que su partido político tiene derecho directamente a una diputación, por haber alcanzado el porcentaje mínimo. Ello, porque ese porcentaje sólo permite participar.
3. Se consideran infundados los argumentos relativos a la integración por bloques de la lista de asignación y vulneración al principio de paridad. La calificación se debe a que la Constitución no establece reglas específicas sobre ese tema y reserva al legislador su implementación; además de que, lo regulado en el ámbito estatal no vulnera principios constitucionales.
4. Respecto a la proporcionalidad pura se consideran infundados los argumentos. Ello, porque de la interpretación del artículo 376 de la ley estatal, se advierte que no hay una regulación específica para implementar ajustes de proporcionalidad pura, en tanto la asignación está fijada a partir de los límites de sobre y subrepresentación, cociente electoral y resto mayor.
5. En cuanto a la votación estatal para determinar la lista B de mejores porcentajes, se considera, esencialmente, infundado. Esto, porque en la ley estatal hay norma expresa que impone usar esa votación para el cálculo de la votación distrital. Además, se precisa que la Constitución no fija reglas específicas sobre la integración de listas.

Voto concurrente

En mi concepto, la sentencia impugnada se debió confirmar por dos razones esenciales:

- i. Lo resuelto por la Sala Xalapa se basó en un estudio de mera legalidad y, además, los planteamientos de los recurrentes son de idéntica naturaleza.
- ii. El tema de la proporcionalidad pura carece de la importancia para ser analizado desde una perspectiva constitucional, en tanto esta Sala Superior ya se pronunció sobre el tema.

En consecuencia, a pesar de que fueron admitidas las demandas y ello motiva un pronunciamiento de fondo, lo cierto es que los argumentos, desde mi punto de vista, se deben considerar inoperantes, por revestir cuestiones de mera legalidad, lo cual de ninguna manera es propio de analizar en el recurso de reconsideración, que, además de ser un medio de impugnación extraordinario, también es de estricto control constitucional.

Conclusión

La sentencia impugnada debió confirmarse porque se controvertían cuestiones de mera legalidad y el tema de proporcionalidad pura carece de importancia.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-473/2019 Y ACUMULADOS.

ESQUEMA DEL VOTO

ESQUEMA DEL VOTO	3
GLOSARIO	3
I. Contexto del asunto	3
II. Sentido del voto.....	4
III. Decisión asumida por la mayoría.	4
IV. Argumentos del voto.....	5

GLOSARIO

Coalición	Coalición Juntos Haremos Historia
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley estatal	Ley de instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.
Sentencia impugnada	Sentencia dictada el ocho de agosto por la Sala Xalapa en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-41/2019 y acumulados
Tribunal de Quintana Roo:	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. Contexto del asunto

El veintiuno de agosto, como Magistrado Ponente del proyecto del recurso de reconsideración al rubro indicado, propuse desechar las demandas porque, en primer lugar, la controversia estaba relacionada con temas de mera legalidad y, en segundo término, por la falta de trascendencia o relevancia para conocer del asunto.

Sin embargo, en la sesión pública de esa fecha, fue rechazada la propuesta, porque la mayoría consideró procedentes los recursos de

reconsideración, los cuales fueron re turnados a fin de ser analizado el fondo de los asuntos.

Al respecto, como el tema de la procedencia ha quedado superado, estoy en la necesidad de pronunciarme sobre la calificación de los planteamientos formulados por los recurrentes.

II. Sentido del voto

En congruencia con el proyecto que presenté el veintiuno de agosto, estoy convencido que en la sentencia impugnada ningún tema de constitucionalidad existe y los argumentos de los recurrentes son de mera legalidad, motivo por el cual consideró inoperantes sus planteamientos.

Además, en mi opinión, ninguna razón hay para considerar importante o trascendente los recursos, en específico lo relativo a la proporcionalidad pura. Esto, porque existe un pronunciamiento de esta Sala Superior sobre ese tema cuando se resolvió el recurso de reconsideración SUP-REC-1629/2018 y acumulados, concerniente a la asignación de diputaciones de representación proporcional del estado de Jalisco.

Las premisas anteriores son las razones por las que, en mi concepto, se debe confirmar la sentencia impugnada.

III. Decisión asumida por la mayoría.

En síntesis, en la sentencia se considera lo siguiente:

1. Son infundados los argumentos de que la Coalición debió ser considerada como unidad para efectos de la asignación, ello porque ésta se realiza por partido político en lo individual
2. Se considera que no asiste razón a uno de los recurrentes al señalar que su partido político tiene derecho directamente a una diputación, por haber alcanzado el porcentaje mínimo. Ello, porque ese porcentaje sólo permite participar.
3. Se consideran infundados los argumentos relativos a la

integración por bloques de la lista de asignación y vulneración al principio de paridad. La calificación se debe a que la Constitución no establece reglas específicas sobre ese tema y reserva al legislador su implementación, además de que, lo regulado en el ámbito estatal no vulnera principios constitucionales.

4. Respecto a la proporcionalidad pura, se consideran infundados los argumentos. Ello, porque de la interpretación del artículo 376 de la ley estatal, se advierte que no hay una regulación específica para implementar ajustes de proporcionalidad pura, en tanto la asignación está fijada a partir de los límites de sobre y subrepresentación, cociente electoral y resto mayor.

5. En cuanto a la votación estatal para determinar la lista B de mejores porcentajes, se considera, esencialmente, infundado. Esto, porque en la ley estatal hay norma expresa que impone usar esa votación para el cálculo de la votación distrital. Además, se precisa que la Constitución no fija reglas específicas sobre la integración de listas.

IV. Argumentos del voto

1. Tesis.

En mi concepto, la sentencia impugnada se debió confirmar por dos razones esenciales:

i. Lo resuelto por la Sala Xalapa se basó en un estudio de mera legalidad y, además, los planteamientos de los recurrentes son de idéntica naturaleza.

ii. El tema de la proporcionalidad pura carece de la importancia para ser analizado desde una perspectiva constitucional, en tanto esta Sala Superior ya se pronunció sobre el tema

2. Justificación.

***i.* Base normativa.**

Por regla, las sentencias de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables; excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante recurso de reconsideración¹.

La procedencia del citado recurso se actualiza, entre otros supuestos, **cuando la sentencia impugnada es de fondo** y la Sala Regional analizó algún tema de constitucionalidad o convencionalidad.

El supuesto de procedencia ha sido ampliado jurisprudencialmente por esta Sala Superior, en los casos que las Salas Regionales:

- Expresa o implícitamente, inapliquen leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias, por ser contrarias a la Constitución².
- Omitan el estudio o declare inoperantes los planteamientos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales³.
- Inapliquen la normativa estatutaria en contravención al principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos⁴.
- Declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad⁵.
- Emitan un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma electoral o interpreten un precepto constitucional a fin de orientar la aplicación o no de normas secundarias⁶.
- Ejercen control de convencionalidad⁷.

¹ Artículos 25 y 61 de la Ley de Medios.

² Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.**

Jurisprudencias 17/2012 y 19/2012 de rubros: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS”** y **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**

³ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES”.**

⁴ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados.

⁵ Véase ejecutoria del recurso de reconsideración SUP-REC-57/2012 y acumulado.

⁶ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-180/2012 y acumulados.

⁷ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERCEN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”.**

- Omitan atender un planteamiento vinculado a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios constitucionales⁸.
- No adopten medidas para garantizar la observancia o hayan omitido el análisis de los principios constitucionales y convencionales sobre la validez de las elecciones que pudieran ser vulnerados por la existencia de irregularidades graves y plenamente acreditadas⁹.
- Si la materia es de importancia y trascendencia para el orden jurídico.

Como se advierte, la procedencia del recurso de reconsideración está relacionada invariablemente con el fondo de la controversia, esto es, con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su inaplicación.

En este sentido, cuando se admiten las demandas de reconsideración, la decisión que emita la Sala Superior debe ser necesariamente un pronunciamiento de constitucionalidad o convencionalidad.

Ello, porque la naturaleza del recurso de reconsideración es la de ser un medio de control constitucional de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, en tanto éstas son definitivas e inatacables, motivo por el cual sólo de manera excepcional y extraordinaria es posible su revisión cuando existan temas de constitucionalidad o convencionalidad.

Por supuesto, el análisis de fondo sobre temas de constitucionalidad dependerá que en la sentencia impugnada y en los argumentos de los recurrentes existan realmente aspectos constitucionales o convencionales a dilucidar.

⁸ Criterio sostenido la sentencia del SUP-REC-253/2012 y acumulado.

⁹ Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES”**.

De lo contrario, es decir, ante la ausencia de cuestiones de esa naturaleza, la sentencia de fondo tendrá que declarar inoperantes los planteamientos.

En efecto, ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior que, cuando los argumentos estén relacionados con temas de mera legalidad, éstos se deben considerar inoperantes, porque la materia de revisión en los recursos de reconsideración son aspectos propiamente constitucionales o convencionales.

ii. Caso concreto.

- **¿Qué resolvió la Sala Regional?**

En los temas que son materia de debate, la Sala Xalapa se pronunció de la siguiente manera.

Coalición como unidad

Consideró que, con base en el artículo 54 de la Constitución local, tiene derecho a participar en la asignación **todo aquel partido político** que haya alcanzado el 3% de la votación y que **ninguno podrá** contar con diputaciones que representen un porcentaje total de la legislatura superior a los 8 puntos de su porcentaje de votación.

Después explicó el procedimiento legal previsto para la asignación, para lo cual invocó los artículos 374, 375 y 376 de Ley estatal, a fin de concluir que la asignación se hará por cada partido político.

Asignación por porcentaje mínimo

Analizó el planteamiento consistente en que, por el solo hecho de que un partido político haya obtenido el 3% de la votación, tenía derecho a una diputación directa.

El argumento lo consideró infundado, porque el artículo 54, fracción II, de la Constitución local señala que los partidos políticos que alcancen el 3% de la votación, tendrán derecho a participar en la asignación. Es decir, ese porcentaje sólo permite participar, pero en forma alguna otorga el derecho a una diputación directa.

Proporcionalidad pura

Para la Sala Xalapa, el Tribunal de Quintana Roo se equivocó al establecer un ajuste adicional de proporcionalidad pura, ello porque hizo una interpretación aislada de una parte del artículo 376 de la ley estatal, sin considerar también el 377 del mismo ordenamiento

En su concepto, de la interpretación sistemática de ambos preceptos, no se puede concebir como una exigencia ajustar las diputaciones a un factor cero. Esto, porque la palabra “procurará” contenida en el artículo 376 no se debe entender como un imperativo, en tanto existen desajustes naturales derivados del sistema electoral mixto.

Esa procuración se logra con la fórmula establecida por el legislador, es decir, mediante cociente electoral y resto mayor, así como con los ajustes permitidos de sobre y subrepresentación

Si bien el legislador denominó “fórmula de proporcionalidad pura”, fue con base en el cociente electoral y resto mayor, no para permitir un ajuste de optimización.

Votación para conformar la lista B

Para la Sala Xalapa, fue incorrecto considerar a la votación distrital como el elemento para definir la lista B de mejores porcentajes. Ello, porque a esa conclusión se arribó mediante un precedente de la Sala Superior respecto de la normativa de Hidalgo¹⁰, en la cual no había norma expresa para determinar mejores porcentajes.

En consideración de la Sala Xalapa, en el caso de Quintana Roo el artículo 374 de la Ley local es claro en señalar que la lista de mejores porcentajes se debe integrar con base en la votación estatal.

Lista definitiva por segmentos

Según la Sala Xalapa, las entidades tienen libertad legislativa para la asignación de diputaciones. En este sentido, cuando se plantea un

¹⁰ SUP-REC-1090/2018

tema de conformación de listas, sólo se puede incurrir en una posible antinomia entre la constitución local y la correspondiente ley estatal.

Al respecto, la recurrente solicitó la inaplicación del procedimiento de asignación, con base en lo dispuesto en la Constitución local.

Sin embargo, la Sala Xalapa consideró necesario ese procedimiento para hacer efectiva la integración ordenada por género de las listas previstas en la Constitución local, es decir, la normativa aducida por la entonces actora se trata de una metodología y no de una regulación de derechos.

- **¿Qué se plantea en las distintas demandas?**

En cuanto a la Coalición como unidad, señalan que la Sala Xalapa soslayó el planteamiento de que esa entidad está sobre representada, porque contendió como una unidad y generó una sobre representación artificial de MORENA, por transferencia de votos.

Respecto al tema de la asignación directa por porcentaje alcanzado, los recurrentes mencionan que la Sala Xalapa no estudió el planteamiento de que la legislación local es omisa en prever la asignación directa.

Por lo que hace al tema de proporcionalidad pura, los recurrentes afirman que la interpretación hecha por la Sala Xalapa desconoció lo dispuesto en el artículo 376 de la ley estatal, relativo a la proporcionalidad pura.

En lo concerniente a la votación para conformar la lista B, los recurrentes señalan que fue incorrecto que se usara la votación estatal del partido político, porque la legislación señala que debe ser la distrital.

Finalmente, en cuanto a la lista definitiva, los recurrentes señalan que el procedimiento previsto en la ley estatal contraviene lo dispuesto en la Constitución local

- **Conclusión**

Como se observa, las consideraciones que sirvieron de sustento a la Sala Xalapa son pronunciamientos de mera legalidad, basados a partir de la interpretación gramatical y sistemática de la normativa aplicable, según el caso; es decir, empleó métodos interpretativos de la ley para resolver los distintos planteamientos formulados en esa instancia.

Esto se advierte de la simple lectura de la sentencia impugnada, en la cual se observa que en forma alguna se hizo una interpretación directa de la Constitución.

Asimismo, la Sala Xalapa citó e interpretó las disposiciones de la Constitución local y de la legislación estatal, con lo cual concluyó que:

- La asignación de diputaciones es por partido político, con independencia de que participe en coalición
- Obtener el porcentaje mínimo sólo permite participar en la asignación y no otorga directamente el derecho a una diputación.
- La proporcionalidad pura tiene sustento en la formula de asignación basada en cociente electoral y resto mayor
- La lista B de mejores porcentajes se integra con la votación estatal de los partidos políticos, por así estar expresamente previsto
- El procedimiento de integración de la lista definitiva tiene sustento en la constitución local

Así, con base en lo dispuesto en la Constitución local y en la ley estatal, sin necesidad de realizar un análisis de constitucionalidad o convencionalidad, la Sala Xalapa resolvió los planteamientos de los recurrentes, ello a través de un ejercicio de mera legalidad.

Por otra parte, los planteamientos de los recurrentes tampoco se basan en aspectos de constitucionalidad o convencionalidad, porque no formulan argumentos específicos sobre cómo una norma o principio constitucional se vulneró con la sentencia de la Sala Xalapa.

Si bien invocan el contenido de normas constitucionales, lo hacen para evidenciar que la interpretación legal de la Sala Xalapa fue incorrecta, pero no acreditan una transgresión a lo dispuesto en la Constitución.

De igual manera, aducen que hubo inaplicaciones implícitas por parte de la Sala Xalapa. Empero, ello lo hacen depender no del ejercicio de un control constitucional o convencional hecho en la sentencia, sino de que, en su concepto, la posible interpretación de la legislación local sí permite considerar, por ejemplo, la existencia de la proporcionalidad pura o que la lista de mejores porcentajes se debe hacer con la votación distrital.

En cuanto a la proporcionalidad pura, cabe reiterar que, en mi concepto, este aspecto ni siquiera merecía ser conocido en un estudio de fondo, porque además de ser de mera interpretación legal, el tema ya no es relevante y trascendente, porque esta Sala Superior ya emitió pronunciamiento al resolver el recurso de reconsideración SUP-JRC-1629/2018.

Asimismo, cabe señalar que la citada reconsideración del estado de Jalisco tiene una situación normativa diferente al estudio en este medio de impugnación.

Lo anterior es así por las siguientes razones:

- En Jalisco se dispone que se asignarán diputaciones de acuerdo con la votación obtenida. Norma que fue interpretada en el sentido de un mandato de optimización para ajustar sobre y sub a un posible factor cero.

En Quintana Roo no hay norma similar. El artículo 376 de la ley electoral señala que la proporcionalidad pura se ajustará al cociente y resto mayor. Es decir, si bien se denomina “pura”, lo cierto es que depende de elementos tradicionales de cualquier otra fórmula. Además, la norma no explica cómo proceder para hacer ese ajuste.

- En el asunto de Jalisco se dio una justificación para la proporcionalidad pura, consistente a la existencia de una sobre y subrepresentación mayor a los límites permitidos.

En el caso de Quintana Roo ningún partido político está sobre o subrepresentado más allá de esos límites

- En Jalisco la norma impone asignar diputaciones conforme a la votación.

En cambio, en Quintana Roo se usa la palabra “procurar” que se obtenga curules “similar” al porcentaje de votación y, además, expresamente se señala que “los elementos de la fórmula de proporcionalidad pura” son el cociente y el resto mayor”.

Es decir, en este último caso hay elementos reales para señalar que la proporcionalidad pura depende, en realidad, del cociente electoral y resto mayor.

Además, debo señalar que, en un diverso asunto relacionado con la proporcionalidad pura en el estado de Michoacán, también consideré que ese tema es de mera legalidad, por lo que, en su momento, emití un voto para calificar como inoperante el planteamiento respectivo.¹¹

Finalmente, en este asunto, en algunos casos los recurrentes sólo aducen una posible contradicción entre la Constitución local y la ley estatal, lo cual es, evidentemente, un aspecto de mera legalidad.

Con base en todo lo expuesto, a pesar de que fueron admitidas las demandas y ello motiva un pronunciamiento de fondo, lo cierto es que los argumentos, desde mi punto de vista, se deben considerar inoperantes, por revestir cuestiones de mera legalidad, lo cual de ninguna manera es propio de analizar en el recurso de reconsideración, que, además de ser un medio de impugnación extraordinario, también es de estricto control constitucional.

Entonces, desde mi punto de vista, se debió confirmar la sentencia impugnada, pero por la inoperancia de los argumentos.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

¹¹ SUP-REC-1102/2018, recurso resuelto en sesión pública el catorce de septiembre de dos mil dieciocho.