

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-567/2017 Y ACUMULADOS RESPECTO DEL TEMA DE APLICACIÓN DE LÍMITES DE SUB Y SOBRREREPRESENTACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS.

Respetuosamente, como lo hicimos en el asunto relacionado con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en Nayarit, disentimos con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría. En consecuencia, con fundamento en el artículo 187, párrafo siete de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto particular, con la finalidad de exponer nuestra decisión frente a la resolución adoptada por el Pleno de esta Sala Superior

GLOSARIO

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave
Reglamento:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Local:	Tribunal Electoral de Veracruz

1. Decisión mayoritaria

La mayoría considera que debe confirmarse la sentencia SUP-RAP-99/2017 y sus acumulados emitida por el Tribunal Local, tomando en cuenta, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- **Los límites de sobre y sub representación sí son aplicables para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.**

Se argumenta que tales límites son un elemento necesario previsto a nivel constitucional, a fin de garantizar en la medida de lo jurídicamente posible, la integración de los ayuntamientos de manera proporcional a las votaciones obtenidas por los partidos políticos, así como para garantizar su pluralidad y que los partidos políticos minoritarios tengan un peso específico en la toma de decisiones.

Igualmente, la resolución mayoritaria sostiene que el principio de representación proporcional tiene como finalidad corregir las distorsiones creadas por la elección de mayoría relativa, de acuerdo a la cual la candidatura que obtenga la mayor votación en cada demarcación obtiene el triunfo, de forma que la integración del ayuntamiento no necesariamente representa las preferencias electorales del ciudadano.

- **Es aplicable la jurisprudencia 47/2016 de rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”.**

Se considera que resulta aplicable, con independencia del sistema electoral adoptado, para la renovación de los ayuntamientos en el estado de Veracruz, más aún cuando, como sucede en este caso, la legislación electoral local es omisa en señalar tales límites.

Argumentan que el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos.

Señalan que con dicho criterio se cumple el objetivo del Poder Reformador respecto a la integración plural de órganos representativos de la voluntad popular y así, se evita que el partido político dominante tenga un control absoluto en la toma de decisiones.

- **La libertad de configuración legislativa está sujeta a que no se desconozcan los fines del principio de representación proporcional.**

Consideran que la falta de disposición expresa y tajante con respecto a las restricciones a la sobre y sub representación en la integración de ayuntamientos, no implica que los estados, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, hayan determinado que estas restricciones no deban aplicarse, sino que debe atenderse al sistema integral previsto en la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchada y puedan participar en la vida política.

2. Consideraciones que sustentan el sentido del voto particular.

No coincidimos con el criterio de la sentencia y por tanto la aplicación de la jurisprudencia 47/2016, cuyo rubro es: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”**¹ porque:

¹ 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, párrafos segundos, 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

a) Los límites de sobre y sub representación constituyen una regla constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos (**interpretación gramatical**).

b) Dado que los ayuntamientos y legislaturas locales son órganos colegiados con características, conformaciones y atribuciones distintas, no existen razones similares para aplicar la misma regla relativa a la sobre y sub representación (**interpretación sistemática y por analogía**).

c) La pluralidad política que se pretende salvaguardar mediante la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se garantiza a partir de las reglas para la asignación establecidas en la normativa aplicable, como es precisamente la asignación automática a los partidos, candidatas o candidatos independientes que alcancen el umbral mínimo, sin generar distorsiones sistemáticas (**salvaguarda del pluralismo político**); y

d) 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 poder legislativo estatal**).

A continuación, nos permitimos desarrollar las premisas enunciadas.

a) Interpretación gramatical

"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.

Del análisis de lo establecido en el artículo 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero², *in fine* de la Constitución, se establece que la regla de límites de la sobrerrepresentación y la sub representación es aplicable sólo a la integración de la legislatura.

La regla en cuestión está ubicada dentro de los lineamientos generales aplicables a los órganos legislativos estatales, misma que no hace referencia a los ayuntamientos, y cuya regulación incluso se encuentra contemplada en otro precepto constitucional (artículo 115), sin que, en las Constituciones, tanto la Federal como en la local o en la Ley, se establezca un límite de sobre 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 sobre y la sub representación no son aplicables en la asignación de regidurías de los ayuntamientos, puesto que están contemplados únicamente para los órganos legislativos.

² **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.

(...)

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.

b) Interpretación sistemática y por analogía

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,³ en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte,⁴ permite advertir que la Constitución otorga libertad de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidurías y sindicaturas 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 a la representación proporcional, ya que, si bien constitucionalmente se obliga a velar por ese principio, ello no implica que se establezcan las fórmulas o métodos específicos, para la integración de los órganos 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 las y los legisladores deciden cómo han de ser configurados.

En otras palabras, el poder legislativo local tiene la atribución y responsabilidad de diseñar los sistemas electorales de los municipios de las

³ 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.

(...)”

⁴ "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".

entidades federativas, tomando en cuenta sus necesidades, preferencias, circunstancias y características específicas. Por ejemplo, se puede prever que en ocasiones se opte por un sistema que propicie mayor gobernabilidad, o mayor pluralidad, u otros objetivos que se pueden perseguir legítimamente.

En ese sentido, si bien la Suprema Corte 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 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, lo que, en el caso, no acontece.

Esto es así, porque si bien los ayuntamientos y órganos legislativos estatales constituyen cuerpos colegiados, lo cierto es que sus 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 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, 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 las y los servidores públicos 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 una de las finalidades que se debe tomar en cuenta para la conformación del cabildo es la gobernabilidad.

Bajo esa perspectiva, el hecho de que en la integración de ayuntamientos y órganos legislativos se utilicen tanto el principio 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 impactan en el desarrollo 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 País en relación con los porcentajes de un municipio en específico.

En el caso de los ayuntamientos, generalmente se accede vía mayoría relativa a través de una planilla, lo cual implica que la opción política que cuente con la votación mayoritaria accede a un porcentaje relevante de los cargos que integran el órgano municipal, lo cual privilegia la gobernabilidad.

Mientras que, tratándose de congresos, varios de sus integrantes son electos por el principio de mayoría relativa de modo que, en principio, es posible que accedan las distintas fuerzas políticas, lo cual implica que incluso, a través

de ese principio sea posible que varios partidos con cierta fuerza electoral, puedan acceder a las curules de mayoría relativa.

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

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

d) Salvaguarda del pluralismo político

Las y 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 determinada. Por esta razón, **el principio de representación proporcional constituido para los ayuntamientos, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección cuenten con un grado de representatividad** acorde a su presencia en los municipios de la entidad federativa correspondiente, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

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 garantizar una representación proporcional al porcentaje de su votación total.**

Esta Sala Superior ha sostenido que en México no existe un principio 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 mismo⁵.

Por ello, se trata de un sistema electoral mixto que privilegia la pluralidad política, para que las fuerzas minoritarias tengan participación. Más recientemente, la Sala Superior ha sostenido que los candidatos independientes tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en la asignación de escaños de representación proporcional, como si se tratara de un partido político.

La pluralidad política también pretende que se refleje fielmente la proporcionalidad de los votos que obtienen los partidos minoritarios, candidatas y candidatos independientes, para que éstos, teniendo una suficiente representación, también puedan ocupar escaños en los órganos colegiados.

En esa tesitura se encuentra el artículo 238 de la ley local, conforme al cual, los partidos políticos que obtengan votación minoritaria y alcancen cuando menos el tres por ciento de la votación municipal emitida tendrán derecho a que se les asignen regidurías de representación proporcional. Se considera que con esta regla se garantiza la pluralidad política y a la vez se refleja que al interior del municipio las y los contendientes que alcanzan el porcentaje requerido por

⁵ Véase sentencia SUP-REC-573/2015 y acumulados.

el umbral mínimo tienen una representatividad política que debe manifestarse en la integración del ayuntamiento.

Además, en la Jurisprudencia 4/2016⁶, esta Sala Superior estableció, en esencia que, conforme a la legislación aplicable las y los candidatos independientes tienen derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, una vez que obtuvieron el umbral o porcentaje mínimo de votos para tal efecto.

Así, la pluralidad política implica que los partidos políticos, candidatas 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 con el que cuenten.

En ese sentido, se advierte que para la asignación de regidurías existen reglas y procedimientos –como la asignación automática a los partidos, candidatas o candidatos independientes que alcancen 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 y la sub representación.

Por lo mismo, no es sólo la regla de sobre o sub representación la garantía del pluralismo, sino el sistema electoral combinado que integra, además de la mayoría relativa, a la representación proporcional.

⁶ Véase la Jurisprudencia 4/2016 intitulada “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”.

e) Deferencia con el órgano legislativo

Los tribunales electorales han de ser deferentes con el órgano legislativo democrático, es importante señalar que en la Constitución local, si bien el artículo 21, último párrafo⁷, establece los límites a la sobre y sub representación replicando lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución, **lo hace expresamente en relación con la integración de la legislatura estatal.**

Incluso, el artículo 18, primer párrafo, de la propia Constitución Local establece una reserva de ley al disponer que las y los diputados y ediles serán electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional con las modalidades que determine la ley, sin que en la misma se establezcan reglas de sobre y sub representación aplicables a la integración de los ayuntamientos.

Además de lo señalado, el ejercicio de asignación de regidurías que respalda la propuesta de la mayoría podría llevar a un escenario en el que el partido que obtuvo mayor cantidad de votos no obtenga una sola regiduría en alguno de los municipios del Estado de Veracruz. Este fenómeno representaría dos inconvenientes desde la perspectiva jurídica, el primero, relativo a la falta de relación entre los votos obtenidos y la representación obtenida y, el segundo, atinente a la afectación a la gobernabilidad del municipio, ante la fragmentación de la representación.

3. Conclusión.

⁷ “Art. 21. [...]”

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 a su porcentaje de votación estatal 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 estatal emitida, más el ocho por ciento. El porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

Las consideraciones anteriores son suficientes para arribar a una conclusión distinta a la posición mayoritaria y sostener nuestro criterio de no aplicación de los límites de sobre y sub representación en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos en Veracruz.

4. Consideraciones específicas de la sentencia que no se comparten

a. En el proyecto aprobado por la mayoría se afirma que en caso de que un Congreso Local haya omitido fijar un sistema que evite la sobre representación de los partidos políticos dominantes y privilegie el pluralismo, es necesario aplicar los límites de sobre y sub representación establecidos en la Constitución Federal para la integración de los órganos legislativos.

No compartimos dicho criterio, toda vez que los ayuntamientos y legislaturas locales constituyen órganos colegiados con características, conformaciones y atribuciones distintas, por tanto, no existen razones similares para aplicar la misma regla relativa a la sobre y sub representación.

Consideramos que es indispensable que en esa aplicación por analogía se advierta que efectivamente exista la misma razón para aplicar la misma disposición, situación que en el caso no acontece.

b. No compartimos la postura de que los límites de sobre y sub-representación sean indispensables para garantizar la pluralidad política ya que, contrario a lo afirmado por la mayoría, la pluralidad política que se pretende salvaguardar mediante la aplicación de dichos límites se puede alcanzar con las reglas para la asignación establecidas en la legislación aplicable, como por ejemplo, la asignación automática a los partidos o candidatos independientes que alcancen el umbral mínimo y las reglas de asignación de representación proporcional.

Se trata de una regla contemplada *a nivel constitucional* únicamente referida a la integración de órganos legislativos.

De ahí que expresamos nuestra disconformidad con el proyecto.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**