

**SÍNTESIS DEL VOTO RAZONADO DE LOS
SUP-REC-1153/2018 Y ACUMULADOS**

RECURRENTES: FRANCISCO POOT KAUIL Y OTROS
AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL XALAPA

Tema: ¿Se deben aplicara los ayuntamientos los límites de sub y
sobrerrepresentación propios de las legislaturas?

Hechos

Hechos	El Partido Encuentro Social (PES), obtuvo más del 3% de la votación en los municipios de Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, municipios de Quintana Roo, por lo que considera que le corresponde una regiduría por asignación directa, en cada uno de eso municipios, al haber obtenido dicho umbral de votación, además de que debió considerarse que estaba subrepresentado.
Sentencia local	El 15 de julio, el PES y varios de sus candidatos demandaron se les asignaran las regidurías en los términos referidos en el cuadro anterior, lo que no les fue concedido, además de que el tribunal revisó que no se excedieran los límites de sobre y subrepresentación, aunque la normatividad local no fija dichos límites.
Sentencia de Sala Xalapa	El 12 de agosto, el PES y varios de sus candidatos demandaron ahora ante Sala Xalapa, se les asignaran las regidurías pro haber obtenido más del 3% de la votación, lo que no les fue concedido.
REC	El 3 de septiembre, el PES y sus candidatos a regidores en los municipios de Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, demandaron se reconsiderara la resolución de Sala Xalapa.
Resolución del REC	Se confirma en lo que fue materia de impugnación la sentencia combatida, porque no hay disposición que permita otorgar de manera directa una regiduría a quien obtenga más del 3% de la votación en el municipio.

VOTO RAZONADO:

Considero que no debieron aplicarse los límites de sobre y subrepresentación a los ayuntamientos.

- 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.

- Las entidades federativas gozan de libertad de configuración legislativa para establecer las reglas y el procedimiento para la asignación de las regidurías por representación proporcional.

- Lo anterior 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.

- Por lo anterior, el tribunal local no debió aplicar 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.

Conclusión: No debió haberse considerado el cumplimiento de algún límite de sub o sobrerrepresentación en el ayuntamiento de Quintana Roo.

VOTO RAZONADO QUE EMITEN LA MAGISTRADA PRESIDENTA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZÑA 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**,¹ 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.

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.

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, 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.

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.

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 (**salvaguarda 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,² in fine, de la Constitución General, se

² Artículo 116. (...)

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 segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución,³ en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte⁴ 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

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.

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".**

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 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.

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 la Suprema Corte.⁵

⁵ 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**

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.

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

LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 180.

federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

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 mismo⁶.

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.

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

⁶ Véase sentencia SUP-REC-573/2015 y acumulados.

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.**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN