

EXPEDIENTE: SUP-OP-2/2019

OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2019 PROMOVIDA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA LXIII DE LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO.

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2019, A SOLICITUD DE LA MINISTRA YASMÍN EQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO DE DOS MIL DIECIENUEVE.

De la lectura del escrito de demanda que dio origen a la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, se desprende que el Partido Revolucionario Institucional controvierte el Decreto 107, por el que se reformaron los artículos 14, 24, numeral 1; y 26 numeral

2, fracciones I y II, la adición de los dispositivos 4 al 24; así como la derogación de la fracción III del numeral 2, del arábigo 26, todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco,; y conforme a su ARTÍCULO SEGUNDO, se reforman los artículos 19, párrafos primero, segundo y tercero, 23, cuarto párrafo; 36, último párrafo; 46, fracción II; 47, párrafo segundo, fracción I, 57, párrafo segundo; 63, fracción I; 115 y la denominación del Capítulo VII, del Título Segundo, para quedar como "Del Síndico"; y se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 36; todos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, expedido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicado el quince de junio de dos mil diecinueve, en el periódico oficial "*El Estado de Tabasco*", órgano oficial del Gobierno del Estado.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ministra Yazmín Esquivel Mossa y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al Primer Periodo de dos mil diecinueve, mediante acuerdo de dieciséis de

julio de dos mil diecinueve, emitido en la acción de inconstitucionalidad 77/2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN:

PRIMERO. Temas con los que se relacionan los conceptos de invalidez.

Los conceptos de invalidez se relacionan con los siguientes temas: **1.** Disminución del número de ediles a integrar los ayuntamientos del Estado de Tabasco, **2.** La porción normativa del artículo 14 apartado 1 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

SEGUNDO. Normas impugnadas.

DECRETO 107

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 14; 24, numeral 1; y 26, numeral 2, fracciones I y II; se **adiciona** el numeral 4 al artículo 24; y se deroga la fracción III del numeral 2, del artículo 26; todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 14.

1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, **un Síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional**, conforme a las normas establecidas en esta Ley.

ARTÍCULO 24.

1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, **se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.**

2. y 3. ...

4. **Por cada regiduría propietaria, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución local.**

ARTÍCULO 26.

1. ...

2. ...

I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al municipio, para obtener el cociente natural; y

II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.

III. Se deroga.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **reformen** los artículos 19, párrafos primero, segundo y tercero; 23, cuarto párrafo; 36, último párrafo; 46, fracción II; 47, párrafo segundo, fracción I; 57, párrafo segundo; 63, fracción I; 115; y la denominación del Capítulo VII, del Título Segundo, para quedar como "Del Síndico"; y **se derogan** los párrafos segundo y tercero del

artículo 36; todos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

Artículo 19. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, de elección popular directa; integrado por un presidente municipal, un síndico de hacienda y el número de **regidurías** que determine la legislación electoral del Estado de Tabasco y en su caso, por quienes los sustituyan en términos legales.

La primera regiduría corresponderá al presidente municipal y la segunda regiduría al síndico de hacienda. Quienes ostenten las demás regidurías desempeñarán las funciones que ésta y otras leyes les asignen.

Dadas las funciones que desempeña el síndico, se procurará postular como tal, a personas que cuenten indistintamente con títulos de, licenciados en Contaduría Pública, Derecho, Economía, Administración o cualquier otra profesión relacionada con las facultades que le competen.

Artículo 23. ...

...

...

Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante no se presentaren al acto de protesta, sin acreditar causa justa para ello, el presidente, el síndico de hacienda, o cualquier otro regidor del Ayuntamiento entrante que se encuentre presente, exhortará a los faltantes para que se presenten en un término de tres días como máximo y al no hacerlo se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a los suplentes, los que de manera definitiva substituirán a los propietarios. De no acudir los suplentes se estará a lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 62 de esta Ley.

CAPÍTULO VII Del Síndico

Artículo 36.

... I. a XII. ...

Se deroga.

Se deroga.

El síndico no puede desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios y hacer cesiones de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento.

Artículo 46. ...

I. ...

II. De Hacienda, presidida por el síndico;

III. a la XV. ...

Artículo 47. ...

...

I. Al presidente municipal, regidores y al síndico; y

II. ...

Artículo 57. ...

Dicho Concejo estará integrado por tres ciudadanos, de los cuales sólo dos podrán ser del mismo sexo. A los concejales se les considerará regidores para los efectos de esta Ley y en forma colegiada ejercerán las facultades y obligaciones establecidas en el artículo 29 de la misma. El primer concejal, tendrá además todas las facultades que corresponden al presidente municipal, el segundo las del síndico de hacienda y al tercero las de un regidor.

...

...

...

Artículo 63.

...

...

I. Los regidores y el síndico se suplirán cuando se trate de ausencias mayores a los quince días naturales y se afecte el número necesario para la integración del quórum en el Ayuntamiento; y

II.

...

...

Artículo 115. El director de administración con el auxilio del secretario del Ayuntamiento, el contralor municipal y el síndico, formulará y actualizará anualmente el catálogo general de inmuebles municipales; asimismo lo harán respecto del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, mismo que deberá contener el valor y las características de identificación de cada uno de ellos, siendo éstos partes de la cuenta pública anual, remitiendo copia certificada de los mismos, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; con excepción de la reforma al artículo 36 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, la cual entrará en vigor a partir de la entrada en funciones de los Ayuntamientos electos para el trienio 2021-2024.

SEGUNDO.- Los síndicos de hacienda y demás regidores electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de los Ayuntamientos que resultaron electos del primero de julio del año 2018 para el trienio 2018-2021, concluirán su cargo conforme al periodo establecido, es decir, el 4 de octubre de 2021.

TERCERO.- Para los efectos del proceso electoral 2021-2024, las planillas de regidores se ajustarán a lo establecido en el presente Decreto.

CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO. Síntesis de los conceptos de invalidez.

La parte impugnante aduce, en resumen, lo siguiente:

- a) Violación al principio de representación proporcional contenido en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Afirma que el precepto constitucional establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el cual se integrará por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Así, el artículo 14 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, establece que deberá integrarse por un Presidente Municipal, un Síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas por el principio de representación proporcional, lo que contraviene la norma constitucional, en razón de que si bien las legislaturas locales cuentan con libertad configurativa para definir el número de regidores que ocuparán el cargo en cada ayuntamiento, también lo es que, esa

facultad no es ilimitada al grado que, se pierda la operatividad o funcionalidad en el sistema de representación municipal.

Sostiene que, en el caso concreto, no se cumple con la funcionalidad ni operatividad del órgano de gobierno municipal, debido a que, con la disminución en el número de regidores los partidos políticos no contarán con un grado de representatividad acorde a su presencia en la entidad federativa.

Invoca como apoyo a sus argumentos la jurisprudencia sustentada por el 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”***

Agrega que dos regidores son insuficientes para cumplir la finalidad de dicho principio, puesto que este se sitúa como instrumento que permite la participación de la mayor cantidad de sectores posibles, lo que favorece el pluralismo como contrapeso al partido mayoritario, evitando la existencia de bloques de partidos dominantes, invoca la jurisprudencia 36/2018 del título: ***“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS***

CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES"

- b) El artículo 14, Apartado 1 de la Ley Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Tabasco, contraviene lo dispuesto en el arábigo 41, Base 1 de la Constitución Federal.**

Afirma que, de la intelección de los artículos 115 de la Constitución Federal y 110 de la Local de Tabasco, se concluye que al ser los congresos y ayuntamientos representantes de la población, deben integrarse con un criterio poblacional; es decir, que el número de regidores debe definirse en base al número de habitantes, debido que, a mayor población, son más las necesidades y los servicios que se requieren, en términos de la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 19/2013.

Máxime si se atiende que, en el caso de Tabasco ya se venía observando el criterio poblacional porque precisamente los regidores toman decisiones de suma importancia e incluso tienen facultades reglamentarias, jurisdiccionales, administrativas y ejecutivas a través del presidente municipal, en virtud de que están facultados para aprobar reformas a la Constitución Política de esa Entidad, para expedir diversas normas como bandos, reglamentos de todo

tipo y proporcionar servicios públicos, entre otras atribuciones.

Inclusive, cuentan con facultades para prestar diversos servicios públicos, así como a que, sin autorización del Congreso, puedan concesionar, enajenar arrendar, dar en comodato o donar los bienes muebles o inmuebles del municipio, lo que requiere un mayor contrapeso de sus integrantes para evitar dilapidaciones que lesionen la economía de los habitantes del municipio.

Alega que resulta ilógica y regresiva la reforma en comento porque para el año dos mil veintiuno los municipios tendrán un mayor número de habitantes, sin que represente obstáculo la existencia de los consejos municipales, debido a que se forman de manera excepcional y temporal cuando concurren circunstancias específicas que la propia Constitución y las leyes secundarias señalan, no para gobernar un municipio durante todo un periodo constitucional.

Sostiene que se viola lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional porque no está debidamente fundado y motivado, puesto que el sustento de la reforma es el ahorro de recursos; sin embargo, no se toman en cuenta las consecuencias que se ocasionarán con la integración tan reducida y homogénea del del ayuntamiento

Finalmente, aduce que en la reforma se soslayó que será imposible que los cinco regidores integren las 14 comisiones a que alude el arábigo 46 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

c) La reforma del artículo 14, numeral 1 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, deviene violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Refiere que la reforma del precepto no fue votada y, por ende, no se aprobó por el pleno, debido a que, antes de someterse a votación en lo general se reservó por un diputado, y seguidamente se puso a consideración de la Asamblea en lo general en unión de la totalidad de los artículos no impugnados en lo particular; es decir, no se colocó a votación el precepto reservado.

Afirma que no se votó en lo particular, porque solamente se sancionó la propuesta de modificación, empero en ningún momento se sometió a la consideración del pleno el texto propuesto en el dictamen para que se determinara si se aprobaba o no, ya que después de haberse desechado la consulta de modificación, se declaró aprobado por el presidente, sin haber sido sometido a votación.

Según dice, no existe precepto que autorice al presidente de la mesa directiva para omitir someter a votación un artículo reservado y si lo hubiere sería inaplicable, por el contrario, al tratarse de un órgano colegiado, la determinación en el sentido de aprobar o no un dictamen o un artículo reservado, como ocurrió en el caso, debe hacerse de manera colegiada, debido a que el artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tabasco, señala que todas las decisiones en pleno se tomarán por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificada o especial, sea del total de los integrantes del Congreso o con los diputados presentes en la sesión de que se trate.

Aunado a ello, alega que el precepto 151, fracción III de la referida ley orgánica, no exime al presidente de la mesa directiva de su obligación y no debe aplicarse e interpretarse aisladamente, sino que debe hacerse de manera sistemática con los demás preceptos que rigen el procedimiento legislativo, según se infiere del primer párrafo del propio artículo.

En apoyo a lo anterior, invoca la tesis de la voz: ***“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”***.

d) Violación al derecho de reelección y restricción de diversos derechos.

Indica que atendiendo a la reforma que ahora se controvierte, los cabildos estarán conformados por solo cinco miembros; el presidente municipal, un síndico, un regidor de mayoría relativa y dos de representación proporcional, lo que restringirá el derecho adquirido de los actuales ediles de ocupar un cargo público en el cabildo municipal, contraviniéndose lo dispuesto en el artículo 1° Constitucional, el cual establece que no pueden menoscabarse manera alguna los derechos de las personas.

e) Violación al derecho de votar para elegir representantes en los diecisiete municipios del Estado de tabasco.

Menciona que la reforma al artículo 14, fracción I de la ley invocada, impide ejercer a cabalidad el derecho al sufragio y genera detrimento en los derechos de participación política, debido a que reduce el número de personas que se pueden elegir para que representen a la ciudadanía ante el gobierno municipal, pese a que el reconocimiento del derecho político electoral de las personas es un rasgo distintivo de todo Estado Democrático.

Es decir, actualmente los diecisiete municipios derivado de la elección realizada el uno de julio de dos mil dieciocho, se encuentran integrados por

catorce y doce regidores en ciertos municipios, incluyendo al presidente municipal y síndico; empero, como consecuencia de la reforma controvertida se integrarán por cinco miembros, lo que conlleva la vulneración a los derechos de los habitantes a elegir a sus representantes conforme a la población que cada municipio tiene, afectándose el principio de equidad.

Inclusive, el de paridad e igualdad en perjuicio de las personas del sexo femenino, puesto que implica un retroceso para ellas, en virtud de que actualmente en los ayuntamientos del Estado de Tabasco, tenían derecho a ocupar siete regidurías en los cabildos integrados por catorce miembros y seis respecto de aquellos que se conforman con doce regidurías, lo que implica un retroceso, porque con la reforma pretendida solo tendrán derecho a dos o tres espacios máximo.

Destaca de manera orientadora la jurisprudencia de epígrafe: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER”*

CUARTO. Opinión.

Esta Sala Superior emitirá opinión en orden diverso al que se plantean los conceptos de invalidez, atendiendo a que existe una temática respecto de la cual se estima no corresponde específicamente al Derecho Electoral.

La reforma del artículo 14, numeral 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, deviene violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Respecto a los argumentos en donde se aducen supuestas violaciones sustanciales al proceso legislativo, debido a que la reforma del precepto no fue votado y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tabasco, esta Sala Superior estima que se trata de aspectos que no atañen al derecho electoral en lo particular, en virtud de que se encuentran referidos a supuestas violaciones acontecidas durante el procedimiento de la reforma cuestionada.

En este aspecto se debe señalar, que la serie de actos que se siguen a fin de elaborar o modificar una ley o decreto, conocida como proceso legislativo, se debe desarrollar conforme a lo establecido en la normativa aplicable, porque estos actos constituyen una unidad indisoluble con el ordenamiento que deriva del mismo, lo que implica que su impugnación

requiere del análisis conjunto de las fases o etapas precedentes una vez que culminan con su publicación, a efecto de determinar si las violaciones aducidas en la acción de inconstitucionalidad, infringieron las garantías de debido proceso y legalidad reconocidas en la Constitución General de la República, para en su caso provocar y decretar su invalidez o, en su defecto, para establecer que no alcanzan relevancia invalidante porque respetan los atributos democráticos finales de la decisión.

Es decir, para evaluar la regularidad constitucional de un procedimiento legislativo, se impone el análisis de los aspectos ya precisados, además, el desarrollo de los debates y las pautas de votación establecidas; del momento deliberativo, lo que se debe evaluar a la vista del trabajo parlamentario en su integridad para determinar si existieron irregularidades que impactan en la decisión final.

Tal revisión es independiente del análisis de las violaciones de carácter sustantivo de las que pueda derivar la invalidez o inconstitucionalidad de la norma impugnada, de trascender los vicios procedimentales de que se trate, de modo fundamental a la ley con la que culmine ese proceso de creación legislativa, porque se insiste, el análisis de los actos en el proceso de creación normativa, son aspectos formales que se deben analizar en sus méritos frente al texto

constitucional con la norma resultante, con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el promovente.

Por lo tanto, en términos de lo previsto en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de aspectos ajenos al derecho electoral en lo particular, esta Sala Superior se encuentra impedida para asumir una posición especializada en la opinión técnica que le es requerida, en razón de que los alegatos dejan de controvertir un tema específico del derecho electoral.

Violación al principio de representación proporcional contenido en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido accionante sostiene que el arábigo 14 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, resulta contrario a la constitución, debido a que, con la disminución en los integrantes de los Ayuntamientos no se cumple con la funcionalidad ni operatividad del órgano de gobierno municipal, en virtud de que no contarán con un grado de representatividad acorde a su presencia en la entidad federativa. Aunado a que, dos regidores por el principio de representación proporcional son

insuficientes para cumplir la finalidad de dicho principio.

Es pertinente destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó un caso con una problemática similar.

En efecto, el Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 33/2017,¹ en la que se impugnó el artículo 112, párrafo tercero, fracciones I, II y III de la Constitución del Estado de Sinaloa, sobre la base de que se redujo drásticamente el número de regidores que integran los Ayuntamientos de esa Entidad Federativa.

En aquella acción se decidió declarar la validez de la disposición tildada de inconstitucional, en virtud de que el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal,² siempre y cuando ello sea razonable.

¹ Analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

² **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.

[...]

En ese sentido, consideró que, en términos del artículo impugnado, en los Ayuntamientos integrados por doce regidores, siete serán electos por mayoría relativa y cinco por el de representación proporcional, equivalente al 58.33% y 41.66% de los regidores, respectivamente.

En los Ayuntamientos integrados por nueve regidores, cinco se eligen por el principio de mayoría relativa y cuatro por el de representación proporcional, lo que equivalía al 55.55% y 44.44%, respectivamente.

Por último, los Ayuntamientos integrados por seis regidores, tres se eligen por el principio de mayoría relativa y tres por el de representación proporcional, lo que equivale al 50% para ambos casos.

De donde concluyó que, sin incluir al Presidente Municipal y a los Síndicos en el cálculo respectivo, los porcentajes establecidos en la Constitución del Estado de Sinaloa no son irrazonables, ya que reflejan una representatividad adecuada y otorgan una importante participación a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior de los Ayuntamientos, aunado a que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es decir, atendiendo las particularidades de la legislación de aquella Entidad Federativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó el criterio poblacional en base a los porcentajes de integración de los Ayuntamientos, los cuales, como antes se vio, van desde seis hasta doce regidurías incluidas las de mayoría relativa y representación proporcional.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional, en diversos precedentes,³ ha estimado innecesario formular opinión respecto de tópicos que ya han sido examinados por la referida Corte; sin embargo, se considera que el asunto que se opina no es igual a la acción de inconstitucionalidad antes mencionada, toda vez que, el caso que se estudia debe resolverse a partir de los conceptos de invalidez vinculados con las peculiaridades propias de la legislación del Estado de Tabasco.

Por ello, esta Sala Superior estima procedente emitir opinión al respecto, a efecto de establecer que no asiste razón a la parte promovente, atendiendo a lo siguiente:

En el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que *“cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado*

³ Por ejemplo, en la SUP-OP-2/2017.

por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...”.

Por otra parte, en la fracción VIII, del señalado artículo 115 constitucional, se dispone que *“Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios”.*

De lo anterior, se infiere que el constituyente determinó que el establecimiento del número de regidores a integrar los ayuntamientos se reservó a los Estados; es decir, tal como lo ha avalado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ existe un amplio margen de configuración normativa para que, atendiendo a sus características y circunstancias particulares, cada estado determine el número de regidores que estime pertinente, siempre y cuando contemple para su conformación el principio de representación proporcional en la elección de los ciudadanos a integrarlo.

Así, para efectos de verificar las proporciones entre los funcionarios electos bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, se tomará en consideración que, de las disposiciones del Estado de Tabasco, principalmente aquella relativa a la boleta

⁴ Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

electoral,⁵ se arriba a la conclusión que el Presidente Municipal, el Síndico de Hacienda y el primer regidor son electos bajo el principio mayoritario a través del método de planillas,⁶ mientras que los dos de representación proporcional por conducto de listas.

⁵ **ARTÍCULO 216.**

(...)

2. Las boletas para la elección de Gobernador, Diputados y Presidentes Municipales y Regidores, contendrán los datos siguientes:

(...)

VII. En el caso de elección de Regidores por Mayoría Relativa y Representación Proporcional, un solo espacio por cada Partido Político para comprender la planilla de Regidores y la lista de candidatos;

⁶ **ARTÍCULO 56.**

1. Son obligaciones de los Partidos Políticos

(...)

XII. Registrar fórmulas de candidatos a diputados y planillas de regidores por el Principio de Mayoría Relativa en por lo menos catorce Distritos Electorales Uninominales y en doce Municipios, respectivamente;

ARTÍCULO 140.

1. Los Consejos Electorales Municipales, en el ámbito de su competencia tienen las siguientes atribuciones:

(...)

II. Registrar las fórmulas de candidatos a Presidentes Municipales y Regidores de Mayoría Relativa;

III. Realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de la elección de Presidentes Municipales y Regidores de mayoría;

ARTÍCULO 186.

(...)

2. Las planillas que presenten los Partidos Políticos, coaliciones o Candidatos Independientes para la elección de regidores, deberán integrarse salvaguardando el principio de paridad de género en su totalidad, independientemente del lugar que ocupen en la planilla.

ARTÍCULO 188.

(...)

2. El Consejo Estatal podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido en esta Ley.

(...)

4. En el caso de que los Partidos Políticos decidan registrar ante el Consejo Estatal, de manera supletoria, a alguno o a la totalidad de los candidatos a Diputados o Planillas de Regidores por el principio de mayoría relativa, deberán hacerlo a más tardar tres días antes de que venzan los plazos a que se refiere este artículo.

ARTÍCULO 189.

(...)

5. La solicitud de cada Partido Político para el registro de las listas completas de candidaturas a Diputados por el Principio de Representación Proporcional para las dos circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos a que se refieren los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 14 candidaturas de Diputados y 12 Planillas de Regidores, por el Principio de Mayoría Relativa,

Como se observa, en el caso que ahora se analiza, a diferencia de lo dispuesto en la normativa de Sinaloa,⁷ todos los ayuntamientos se integrarán por cinco regidores, correspondiendo el primer espacio al Presidente Municipal y el segundo al Síndico de Hacienda, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de

las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición a la que, en su caso, pertenezcan.

ARTÍCULO 194.

(...)

3. El Consejo Estatal determinará el tope para la elección de Gobernador, además de los topes individualizados de gastos de campaña para Diputados y planillas de Regidores, a más tardar el día último de febrero del año de la elección, calculando el tope de gastos de campaña para cada distrito electoral y cada municipio, a partir del porcentaje del listado nominal de electores que represente cada demarcación distrital o municipal respecto del monto del tope máximo general de gastos de campaña, según corresponda.

ARTÍCULO 239.

(...)

2. El escrutinio y cómputo de las elecciones locales se llevará a cabo en el orden siguiente:

(...)

III. De Regidores, y

ARTÍCULO 260.

1. Los Consejos Electorales Municipales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de la elección para Regidores de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional.

ARTÍCULO 265.

1. El Consejo Electoral Municipal, realizará el cómputo de la votación de Presidentes Municipales y Regidores, el cual estará sujeto al procedimiento siguiente:

I. Se harán las operaciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 261; en lo procedente, es aplicable el artículo 262;

II. La suma de los resultados después de realizar las operaciones indicadas, constituirán los cómputos municipales de la elección de Regidores, mismos que se asentarán en las actas correspondientes;

III. Se verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y que los candidatos de la planilla que haya obtenido la mayoría de votos, cumplan con los requisitos que señala el artículo 64 fracción XI de la Constitución Local y esta Ley;

⁷ Analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2017.

Tabasco;⁸ es decir, conforme a lo señalado en el párrafo que antecede, tres por el principio de mayoría relativa, lo que corresponde al 60% (sesenta por ciento) de las regidurías, en tanto que los dos electos por el principio de representación proporcional equivalen al 40% (cuarenta por ciento) de los regidores.

Esto es, el legislador local en ejercicio de su libertad configurativa disminuyó el número de regidores conforme a diversas razones que estimó pertinentes de forma que introdujo ambos principios en un balance razonable que respeta la base constitucional establecida en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, de forma que, por ejemplo, los regidores electos por representación proporcional en modo alguno superan a los electos por mayoría relativa.

Es decir, no se transgrede el principio de gobernabilidad en los municipios, toda vez que, además de que los regidores electos por representación proporcional no superan a los electos por el principio de mayoría relativa, al momento de la

⁸ **Artículo 19.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, de elección popular directa; integrado por un presidente municipal, un síndico de hacienda y el número de regidurías que determine la legislación electoral del Estado de Tabasco y en su caso, por quienes los sustituyan en términos legales.

La primera regiduría corresponderá al presidente municipal y la segunda regiduría al síndico de hacienda. Quienes ostenten las demás regidurías desempeñarán las funciones que ésta y otras leyes les asignen.

toma de decisiones, se debe tener en cuenta que, como antes se dijo, los Presidentes Municipales y los Síndicos de Hacienda que se eligen en la planilla de mayoría, integran el órgano colegiado y cuentan con los derechos a deliberar y a votar los asuntos que resuelva el señalado órgano colegiado, de tal manera que el voto que se encuentran en aptitud de emitir al interior del órgano, permite optimizar la toma de decisiones y su ejecución, permitiendo con ello el normal desempeño del órgano de gobierno municipal.

Por tanto, esta Sala Superior opina que la integración de los ayuntamientos es razonable porque comparte proporcionalmente los porcentajes que bajo cada principio deben observarse en la elección para la integración del órgano edilicio, a saber, 60% (sesenta por ciento) para el caso de funcionarios electos por el principio de mayoría relativa y 40% (cuarenta por ciento) para los de representación proporcional.

Ello es así, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009, determinó, entre otros, que en la emisión de las normas dirigidas a regular el principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, las entidades federativas se encuentran obligadas a seguir los mismos

lineamientos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ en lo que al caso interesa, el relativo a los porcentajes que bajo cada principio deben observarse en la elección para la integración del órgano edilicio, los cuales no deben alejarse significativamente de los porcentajes de 60% (sesenta por ciento) para el caso de funcionarios electos por el principio de mayoría relativa y 40% (cuarenta por ciento) para los de representación proporcional.¹⁰

Por tanto, esta Sala Superior estima que la disposición controvertida no es contraria a la Constitución.

El artículo 14, Apartado 1 de la Ley Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Tabasco, contraviene lo dispuesto en el arábigo 41, Base 1 de la Constitución Federal.

La parte accionante refiere que para la integración de los Ayuntamientos debe atenderse el número de habitantes, debido a las necesidades y servicios que

⁹ Jurisprudencia P./J. 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".

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 8/2010, de rubro "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 42 DE LA PROPIA NORMA CONSTITUCIONAL."

se requieren en el municipio, máxime porque dicho criterio poblacional ya se venía observando con anterioridad.

Esta Sala Superior estima que la disposición legal de referencia es acorde al principio constitucional de representatividad que rige la conformación y funcionamiento de los ayuntamientos porque los ciudadanos electos como miembros de esos órganos edilicios integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses del municipio respectivo, a través de los actos que material y formalmente reglamentarios emiten, así como de los de naturaleza ejecutiva que realizan.

Es decir, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios, gobernados por los correspondientes ayuntamientos, tienen a su cargo, cuando menos las funciones y servicios públicos siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

Debido a ello, la representatividad que ejerce el órgano edilicio, analizado en su conjunto como órgano de gobierno, y no de manera individual por cada uno de los ciudadanos electos que lo integran, permite advertir que la función para la que resultan electos es relevante para los habitantes del municipio, precisamente porque el mandato que el pueblo les confiere en las urnas se dirige preponderantemente a imponerles la responsabilidad de administrar los recursos con que cuenta el municipio, a fin de satisfacer diversas necesidades primarias de sus habitantes.

Por ello, la constitucionalidad respecto del número de regidores que integran los ayuntamientos no puede analizarse a partir de la afirmación de que es insuficiente para garantizar la representación política de los habitantes del municipio correspondiente, pues su conformidad con la Constitución deriva de que, atendiendo a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, los funcionarios electos

sean los suficientes para que, en su conjunto y constituidos como un órgano, se encuentren en aptitud de cumplir con los mandatos mínimos encomendados por el constituyente a esos órganos edilicios.

De igual manera, esta Sala Superior opina que la constitucionalidad del número de regidores a integrar un ayuntamiento, no puede estar supeditada, exclusivamente, al aumento poblacional, ni condicionada por el total de ediles previsto en normas previas o derogadas, sino que se justifica en la suficiencia, necesidad, razonabilidad y objetividad para que los funcionarios electos que integran el órgano estén en aptitud de desempeñar sus funciones y cumplir con todas las obligaciones que le fueron encomendadas por el Constituyente y, en su caso, el legislador ordinario, sin que, en el caso, se ponga en evidencia de manera objetiva que el número de regidurías que integrarán los Ayuntamientos resulten insuficientes para cumplir con las actividades que deben realizar en ejercicio de la representatividad que ostentan.

En esas condiciones, si como antes se sostuvo, el número o porcentaje de regidores establecido en la ley electoral de la entidad no resultan irrazonables, ya que reflejan una representatividad adecuada y

otorgan una importante participación a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del Ayuntamiento, es evidente que su disminución con el objeto de realizar ahorros al erario público, se encuentra dentro de su plena libertad, atendiendo a que se respetan las bases constitucionales referidas.

Sin que pueda afirmarse válidamente que la decisión carece de la debida fundamentación y motivación para sustentar la reforma con base en el ahorro de recursos, sobre todo porque como antes se dijo, pero se reitera, el número de regidores no resulta irrazonable, aunado a que, la legislatura apoyó la reforma en la adecuación al contenido de la norma suprema del Estado, conforme a lo previsto en el Decreto 084 en su artículo Tercero Transitorio que expresa que en un plazo de ciento ochenta días posteriores a su entrada en vigor debían realizarse las reformas necesarias en la legislación correspondiente con la finalidad de armonizarlas.

Inclusive, hizo alusión a la racionalización de los recursos destinados de manera desproporcionada al pago de salarios de los regidores para detentar mayor liquidez de los ayuntamientos y procurar mejor calidad en sus servicios, inclusive redireccionar el

gasto público a áreas prioritarias en la planeación del desarrollo municipal.

Violación al derecho de reelección.

Indica que la reforma controvertida prevé la conformación de los cabildos por solo cinco miembros, lo que restringirá el derecho adquirido de quienes actualmente ocupan ese cargo público en el cabildo municipal, contraviniéndose el artículo 1° Constitucional, el cual establece que no pueden menoscabarse de manera alguna los derechos de las personas.

Este Órgano Colegiado estima que no asiste razón a la parte actora, en razón de que, la circunstancia de que los actuales regidores hubieren resultado electos para un periodo constitucional no implica en sí mismo, que en automático adquirieron el derecho a ser postulados nuevamente para un periodo posterior.

En efecto, esta Sala Superior ha sustentado en diversos precedentes¹¹ que la elección consecutiva como una modalidad del derecho a ser votado en su vertiente pasiva, no tiene, por mandato expreso del artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución General, una condición de derecho

¹¹ SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, SUP-JDC-35/2018 y acumulados, así como SUP-REC-59/2019.

adquirido, sino que, precisamente, tal peculiaridad ha de ejercerse siempre que se reúnan los requisitos constitucionales y legales previstos para ello.

Al respecto, conviene poner de relieve que, mediante la reforma a la Constitución General en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó del sistema normativo mexicano la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección de quienes ocupan los cargos los relativos a los ayuntamientos de los municipios, previéndose, en el arábigo 115 Constitucional, lo siguiente:

*"Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, **por un período adicional**, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado**, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*

Del precepto referido es claro que la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos solamente es por un periodo adicional, en aquellos casos en que el mandato de los ayuntamientos no supere los tres años, y que la postulación solo podrá ser realizada

por el partido o cualquiera de los integrantes de la coalición que lo hubieran postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En este sentido, del examen del numeral en comento es posible concluir que la reelección como modalidad del derecho a ser votado, no constituye un derecho adquirido inherente al cargo de presidentes municipales, síndicos y regidores, para ser postulados de forma obligatoria o automática por los partidos políticos, sino la posibilidad de ser postulados siempre que se cumplan los procedimientos y requisitos establecidos por cada instituto político para la conformación de sus candidaturas.

Resulta conveniente determinar que la interpretación gramatical del vocablo "*podrá*" en el precepto constitucional, debe interpretarse como la posibilidad que tienen los partidos políticos de elegir entre hacer o no válida la opción de elección consecutiva.

Ciertamente, cuando la Norma Suprema señala que quienes deseen ser reelectos deberán serlo por el mismo partido que los hubiese postulado por primera ocasión, o por cualquiera de los que integró la coalición, debe entenderse que es menester que cada instituto tiene obligación de determinar que

además de cumplir con los requisitos constitucionales y legales para ser electo, esa nueva postulación es oportuna en términos de la normativa interna, en armonía con otros derechos y principios que tutelan el régimen democrático, como puede ser la paridad de género.

Entonces, es dable sostener que la elección consecutiva como una modalidad del derecho a ser votado se proyecta como una situación contingente (que puede o no suceder) y, por tanto, no constituye un derecho adquirido que haya entrado al dominio de los funcionarios públicos por el hecho de haber resultado electos por primera ocasión y sean militantes de un partido político, ni mucho menos que se haya materializado.

Lo anterior se sostiene en esa tesitura, puesto que, dentro del nuevo procedimiento de elección de candidaturas, se deben observar las reglas y mecanismos conducentes para la postulación, en el cual confluyen aspectos relevantes como la autodeterminación de los partidos, la estrategia política de competitividad, los resultados del ejercicio de gobierno, el contexto histórico y social de la demarcación, distrito o territorio que se gobierna, el resto de derechos fundamentales en juego y otros principios del régimen democrático, los cuales en

determinado momento deben ser tomados en cuenta como causas eficientes a incidir en la elección o el rechazo de la postulación de los funcionarios que pretenden nuevamente ocupar el cargo por un periodo igual.

Además, implica que el ejercicio de la modalidad que nos ocupa está sujeto al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad constitucionales y legales, a la satisfacción ponderada de un conjunto de elementos que deben tomarse en cuenta por el partido político para determinar si es procedente o no la postulación consecutiva de quien ya ocupa el cargo, ello como un espectro propio del ámbito de autodeterminación que tienen dichos institutos para definir sus candidaturas.

Violación al derecho de votar para elegir representantes en los diecisiete municipios del Estado de Tabasco, así como otros derechos.

Este órgano jurisdiccional también opina que es de desestimarse el concepto de invalidez consistente en que la norma controvertida implica una violación al sufragio activo.

Ello es así porque, no se configura alguna transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en virtud de que no se le restringe a la ciudadanía el derecho a emitir su sufragio por la opción que consideren más idónea, porque con independencia del número de regidores con que se integren los ayuntamientos de Tabasco, la determinación adoptada derivará de la voluntad del pueblo depositada en las urnas, de tal manera que, en todo caso, los funcionarios electos realizarán los actos de gobierno en representación de la ciudadanía que los eligió.

Tampoco puede verse afectado el principio de paridad de las mujeres, debido a que la disminución en el número quienes integrarán los cabildos, no les impide participar y ser postuladas al amparo del referido principio, en términos de lo dispuesto en los artículos 5, numeral 1, 4º, arábigo 1, fracción V, 186, párrafo 2, y 283, numeral 2 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco,¹² en

¹² **ARTÍCULO 5.**

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado y de los Municipios. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los Partidos Políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

ARTÍCULO 40.

1. La declaración de principios contendrá necesariamente lo siguiente:
(...)

V. La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

ARTÍCULO 186.

(...)

2. Las planillas que presenten los Partidos Políticos, coaliciones o Candidatos Independientes para la elección de regidores, deberán integrarse

consecuencia no puede considerarse transgresora de la Carta Magna.

En virtud de lo expuesto, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior

CONCLUYEN

PRIMERO. Las violaciones al proceso legislativo por el que se reformó el artículo 14, numeral 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco no pertenecen al ámbito especializado del Derecho Electoral, por lo que no se emite pronunciamiento al respecto.

SEGUNDO. El artículo 14 numeral 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco en que se prevé el número de regidores que, por ambos principios, integrarán los ayuntamientos de esa entidad federativa, no es contrario a las bases de

salvaguardando el principio de paridad de género en su totalidad, independientemente del lugar que ocupen en la planilla.

ARTÍCULO 283.

(...)

2. Para la elección de ayuntamientos, deberán presentar una planilla integrada por el número de fórmulas para regidores, integradas por propietario y suplente, que corresponda al municipio. El total de la planilla estará formada de manera paritaria con el cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, salvo en el caso de que el número de regidores a elegir sea impar, situación en la cual la fórmula que exceda el criterio de paridad será libremente determinada por la planilla de candidatos independientes.

gobierno municipal establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emiten la presente opinión las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales, Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Ciudad de México, a veinticuatro de julio de dos mil diecinueve

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SUP-OP-2/2019

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE