

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2009.**

En lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad 10/2009 fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de agosto de dos mil nueve, me permito formular voto particular en relación con los temas que a continuación se indican, ya que discrepo del criterio mayoritario adoptado en la resolución respectiva, a saber: **I)** Es posible corregir el precepto constitucional que se estima violado en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, siempre y cuando así derive de la línea argumentativa planteada en el escrito inicial de demanda, **II)** Representación proporcional, que comprende los siguientes subtemas: A) Para analizar la validez constitucional de las normas expedidas por las legislaturas locales que establecen los sistemas de elección por mayoría relativa y de representación proporcional, sí debe atenderse a lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Constitución General de la República, y B) Declaración de invalidez del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

**I. Es posible corregir el precepto constitucional que se estima violado en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, siempre y cuando así derive de la línea argumentativa planteada en el escrito inicial de demanda.**

En forma opuesta al criterio mayoritario en el sentido de que

resulta válido corregir el precepto constitucional que se estima vulnerado en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, siempre y cuando así derive de la línea argumentativa planteada en el escrito inicial de demanda, estimo que el artículo 71,<sup>1</sup> párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil seis, estableció, en forma expresa e inequívoca, una excepción a la regla general (establecida en el primer párrafo del invocado artículo) de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, en cuanto a que las sentencias que dicte este Alto Tribunal sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Debe tenerse presente que el legislador introdujo dicha excepción expresa en mil novecientos noventa y seis, a raíz de que el Poder Constituyente Permanente abrió la posibilidad de

---

<sup>1</sup> “Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

interponer acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, habida cuenta que, cuando se establecieron en el orden jurídico mexicano en mil novecientos noventa y cuatro, no se contemplaba la posibilidad de interponer ese medio de control constitucional en materia electoral.

## **II. Representación proporcional.**

Como anticipé, este tema se subdivide en los siguientes subtemas:

**A) Para analizar la validez constitucional de las normas expedidas por las legislaturas locales que establecen los sistemas de elección por mayoría relativa y de representación proporcional, sí debe atenderse a lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Constitución General de la República**

**B) Declaración de invalidez del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas**

Dada su estrecha vinculación, abordaré en forma conjunta los subtemas A) y B).

Las normas generales impugnadas son los artículos 26 y 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

El artículo 26 establece que el Congreso del Estado se integrará por 22 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y con 14 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, votadas en la circunscripción plurinomial que constituye la entidad. El artículo 27 establece las bases a las que se sujetará la asignación de los 14 diputados electos según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas estatales, haciendo una remisión expresa a la ley.

La resolución mayoritaria, por un lado, reconoce la validez del artículo 26 y, por otro, declara la invalidez total del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

No comparto el enfoque general del tratamiento que se hace en esta parte de la sentencia, ni, por lo tanto, las conclusiones que pretende establecer, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. En lo concerniente a la introducción del sistema electoral mixto para los Estados de la República, a partir del Decreto que reformó la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció, en forma expresa, la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos según los principios de mayoría

relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Consecuentemente, la facultad de reglamentar dichos principios corresponde a las legislaturas estatales, las que, conforme al texto expreso del invocado artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en sus sistema electorales ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, razón por la cual la regulación específica en cuanto a, por ejemplo, número de diputados electos por cada principio, porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas legislaturas, ya que, en esa materia, la Constitución Federal no establece lineamiento alguno, sino que dispone expresamente que deberá hacerse en los términos que señalen sus leyes.

Así, las legislaturas estatales tienen una amplia libertad de configuración legislativa para diseñar la integración de sus órganos legislativos y sus sistemas electorales, a condición de que prevean ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), conforme a sus propias necesidades y particularidades.

En tal virtud, como lo he sostenido en otras ocasiones, el Pleno de este Tribunal Constitucional debe respetar la autonomía jurídica y política del legislador local democrático, en el marco del Pacto Federal, como en el caso concreto, no solamente como una deferencia, sino en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos

40 y primer párrafo del 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en el entendido de que el legislador local debe observar necesariamente criterios de razonabilidad y racionalidad, que no distorsionen los principios y reglas que aplican a los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional y aseguren el respeto de otros principios o valores democráticos consagrados en la Constitución Federal.

**2.** Consecuentemente, en forma opuesta a lo sostenido por la mayoría, el artículo 52 de la Constitución Federal no constituye, en el presente caso, un parámetro de control constitucional, en tanto que no resulta obligatorio para las entidades federativas, en la inteligencia de que la proporción entre el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa y el de los diputados electos por el principio de representación proporcional debe guardar una relación o equilibrio razonable.

**3.** Asimismo, en lo referente al motivo de impugnación relativo a que el Constituyente Permanente local no estableció límites a la sobrerrepresentación ni acotó la doble contabilidad de los votos emitidos, concepto de invalidez que se declara esencialmente fundado, no comparto el criterio mayoritario, en virtud de las siguientes razones:

a) Aun cuando, en principio, estimo plausible la argumentación de la resolución, ya que señala que, en la materia, la libertad de configuración normativa del legislador local no es

absoluta, de forma tal que pueda válidamente desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución Federal, que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que, en cada caso concreto, como se adelantó, puede ser sometido a un juicio de razonabilidad, no con acuerdo con otras consideraciones de la resolución ni con las conclusiones a las que se arriba en el estudio.

b) En efecto, no comparto la afirmación en el sentido de que el artículo **54** constitucional, aun en la forma matizada que se presenta en el mismo (como “principios orientadores”), pueda constituir un parámetro de control constitucional obligatorio para las entidades federativas. En consecuencia, tampoco estoy de acuerdo en invocar la tesis plenaria de jurisprudencia a que se alude en las foja 180 y 181, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, toda vez que no resulta aplicable al caso.

Por consiguiente, no son aplicables, sin más, como se hace en la resolución mayoritaria, las denominadas bases generales **tercera** y **sexta** establecidas en dicha tesis jurisprudencial. La doctrina de este Tribunal Pleno ha tenido una evolución que se ha decantado a favor de hacer un juicio de **razonabilidad**, en lugar de tener como referentes obligatorios las normas relativas a la integración del Congreso Federal.

c) Consecuentemente, contrariamente a lo que se sostiene en la resolución, no podría violarse el referido artículo 54 de la Constitución Federal, ya que no constituye un parámetro de

control obligatorio, ni podría serlo, en razón de que la conformación del Congreso Federal (500 diputados; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) y las condiciones de una elección nacional, difieren sustancialmente de las de los congresos locales. En todo caso, resultaría un referente más cercano, aplicable por analogía y características estructurales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevista en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Acorde con todo lo anterior, en forma opuesta a lo establecido por la mayoría, el artículo 27 de la Constitución local, en sí mismo, no resulta inconstitucional, ya que el sistema establece, en primer lugar, un porcentaje mínimo de asignación (barrera del 1.5% del total de la votación estatal emitida) que constituye un umbral mínimo razonable para el acceso a la asignación de diputados de representación proporcional; en segundo lugar, un límite a la sobrerrepresentación del partido con mayor fuerza, pues se establece que, en ningún caso, un partido político podrá contar con más de 22 diputados por ambos principios, y, en tercer lugar, una fórmula, desarrollada en el artículo 24 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas (integrada por los elementos de cociente electoral y resto mayor), para asignar las diputaciones de representación proporcional.

Con lo anterior, en mi concepto, el sistema bajo estudio cumplen, en principio, los siguientes objetivos primordiales: a) La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo siempre que tengan cierta representatividad

numérica; b) que cada partido alcance en el congreso una representación aproximada al porcentaje de su votación total, y c) evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

#### **IV. Consideración conclusiva.**

Por las razones apuntadas, formulo el presente voto particular, ya que, en relación con los temas señalados, no comparto el criterio mayoritario.

**A T E N T A M E N T E**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

*jof*