H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DIPUTADA PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E .

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibimos para efectos de estudio y dictamen la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, a efecto de adicionar un cuarto párrafo al artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Analizada la iniciativa, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le confieren los artículos 111 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 14 de octubre de 2021 ingresó la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, a efecto de adicionar un cuarto párrafo al artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, con el expediente 20/LXV-I, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para su estudio y dictamen.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 2 de noviembre de 2021 se radicó la iniciativa y fue aprobada la metodología de estudio y dictamen en los siguientes términos:

1. *Remitir vía electrónica para opinión a los 36 diputados y diputadas que integran la Sexagésima Quinta Legislatura, a la Secretaría de Gobierno, al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Tribunal Estatal Electoral y a las instituciones de educación superior, quienes contarán con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimen pertinentes.*
2. *Se habilitará un vínculo (link) en la página web del Congreso del Estado, a efecto de que se consulte la iniciativa y se puedan recibir observaciones a la misma.*
3. *Se remitirá al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado para su estudio y opinión.*
4. *Se integrará un documento que consolidará todas las propuestas emitidas en las consultas por escrito o vía electrónica que se hayan remitido previamente a la Comisión para el análisis de la iniciativa. Dicho documento será con formato de comparativo.*
5. *Se celebrará una mesa de trabajo con carácter permanente para analizar las observaciones remitidas, a través del documento comparativo.*
6. *Una vez lo cual, se presentará un proyecto de dictamen para que sea analizado en reunión de la Comisión.*

II.1. Derivado de ese ejercicio de consulta a la Secretaría de Gobierno, al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Tribunal Estatal Electoral, al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado y a las instituciones de educación superior, bajo el principio de parlamento abierto respondieron el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato y la Universidad de Guanajuato.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado manifestó que:

> *(...) al referirse a uno de los puntos esenciales que implica la Libertad Configurativa reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y su impacto normativo en el rubro de la sobre y sub representación que se puede presentar en la integración de los Ayuntamientos, lo que circunscribe que los porcentajes de votación no se asuman proporcionalmente en los escaños o puestos de elección popular, resultando injusto para la población que en su momento emitió su voto, argumento que lo correlaciona al precepto de la Constitución local, para la integración del Poder Legislativo en el que se establece un límite en la representatividad que cada partido político puede tener, en la que se precisa un 8% por ciento, ya sea en una sobre representación como en una sub representación, lo que significa que ningún partido político puede tener escaños de forma desproporcional. No obstante, las divergencias de carácter jurídico, el principio prevalece al garantizar que la ciudadanía tenga una representación en el órgano legislativo estatal, por esta razón, la compatibilidad que se deriva de la Constitución entre Representación proporcional y el mandato sufragado, es consecuencia de la previsión legal, situación que debiera adecuar la legislación local al ámbito municipal, a las reglas constitucionales aplicables, y lograr una armonización de términos y criterios, dejando su operatividad a las leyes secundarias. Una homologación que en suma permitirá conforme al precepto constitucional local, adecuar sus alcances normativos de la legislación electoral local.*
>
> *Resultado del análisis, consideramos oportuna y conveniente la Adición que se propone a los párrafos del artículo 108 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, ante la evidente necesidad de esta actualización normativa, para el cabal cumplimiento de la democracia, al contar con un asequible ordenamiento para la regulación de la fórmula proporcional que se utiliza en la mayor parte de nuestros procesos electorales, en los que no existen propiamente votos a candidatos, sino cocientes que determinan el número de representantes que corresponde a cada formación política en relación con su fuerza numérica, con el fin de que obtengan una representación ajustada a su importancia real, luego entonces, la Representación Proporcional, apremia asegurar a cada Partido*

o Grupo de Opinión una representación sensiblemente concreta a su importancia, medida a través de los votos recibidos por cada candidatura (Santiago, 2005).

El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato manifestó que:

(...) si bien, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la ley electoral local no prevén los límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1787/2018 y acumulado, señaló que tales límites son acordes con los principios y valores constitucionales derivados de la institución de la representación proporcional en la integración de los órganos de gobierno municipales.

Concluyó que en ninguna instancia se ha planteado la inconstitucionalidad del límite específico de ocho por ciento al verificar la sobre y subrepresentación, por lo que se debe atender a la libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal. También señaló, dicho organismo jurisdiccional, que mediante la figura en comento se busca que en la conformación de los ayuntamientos se alcance de mejor manera la representación plural de las fuerzas políticas que fueron votadas por la ciudadanía.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016 estableció que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos. Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en el sentido de que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

El Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato manifestó que:

> *(...) el sistema que predomina en la integración de los municipios es complejo, pues atiende a dos principios que se pueden contraponer en sí mismos y respecto de los cuales es preciso velar porque guarden un equilibrio razonable y estable; por un lado, con la representación proporcional se puede lograr una más fiel y particular de las minorías, así como la participación más amplia al momento de decidir; por otra parte, los sistemas mayoritarios son más decisivos y efectivos en la elaboración de políticas públicas. La coexistencia de ambos principios ha sido estable, por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar deberá ponderar la viabilidad matemática de realizar ajustes y la naturaleza de los límites de sobre y subrepresentación analizando su origen y los efectos sobre el sistema electoral.*

La Universidad de Guanajuato manifestó que:

> *(...) al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. 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.*
>
> *Por su parte, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, refiere lo siguiente: Artículo 108. Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal y del número de Síndicos y Regidores que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de miembros que los integren sea menor de ocho ni mayor de diecinueve. Artículo 109. En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de*

conformidad con las siguientes Bases: I. El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa; y, Los regidores serán electos por el principio de representación proporcional, y el procedimiento para su asignación es el siguiente: Sólo a los partidos políticos y planilla de candidatos independientes que, en la elección municipal correspondiente, hubieren obtenido el tres por ciento o más del total de la votación válida emitida en la municipalidad, se les asignarán regidores de representación proporcional;

Se dividirán los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos y planilla de candidatos independientes contendientes en el municipio, entre las regidurías que integren el ayuntamiento, a fin de obtener el cociente electoral; verificada esta operación, se asignarán a cada partido político o planilla de candidatos independientes en forma decreciente de acuerdo a su lista, tantas regidurías como número de veces contenga su votación el cociente obtenido; y

Si después de la aplicación del cociente mencionado en el inciso anterior, quedan regidurías por asignar, estas se distribuirán por el sistema de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos y planilla de candidatos independientes. Finalmente, de la revisión a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se aprecia que no se prevén límites de representación para la conformación de los Ayuntamientos. Ahora bien, respecto a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación 36/2018, a la que se hace referencia en la exposición de motivos de la iniciativa, contempla lo siguiente:

Registro digital: 2018973 Instancia: Pleno. Décima Época Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 36/2018 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, Enero de 2019, Tomo 1, página 8 Tipo: Jurisprudencia REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LIMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LIMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES.

> *En términos del artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el Texto Constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre- y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos (como si se hace para la integración de los Congresos Locales); de donde se sigue que la condicionante constitucional es más bien que las normas que regulen la integración de los Ayuntamientos por medió de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.*
>
> *Consecuentemente, si en la legislación estatal no se fijaron límites de sobre- y subrepresentación para el régimen municipal, no debe acudirse a los límites impuestos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, para la conformación de los Congresos Locales, sino que la valoración de la operatividad o funcionalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y en atención a la configuración establecida por cada legislador estatal, es decir, será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de sobre- y subrepresentación determinados en la integración de los Ayuntamientos.*

II.2. Se celebró una mesa de trabajo en la modalidad híbrida el día 10 de agosto de 2022, estando presentes las diputadas Susana Bermúdez Cano, Laura Cristina Márquez Alcalá y los diputados Rolando Fortino Alcántar Rojas y Gerardo Fernández González. Por parte del Poder Ejecutivo, el Director General Jurídico de la Secretaria de Gobierno y abogados adscritos a esa dirección

general, los y las asesoras de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, MORENA, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y la secretaria técnica de la comisión, donde se generó el análisis puntual sobre los alcances de esa iniciativa.

II.3. La presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido negativo, conforme lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta comisión dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa y consideraciones generales de las y los dictaminadores sobre los objetivos perseguidos con la propuesta de reforma al artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en materia de *sobre y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos*

El objeto de la iniciativa radica en reformar el artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato a fin consolidar la *sobre y subrepresentación en la integración de los 46 ayuntamientos en Guanajuato*.

El iniciante expresó en su exposición de motivos lo siguiente:

> *«[...] De conformidad con lo que señala el artículo 31 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, nuestra entidad es un ente soberano, lo que significa que se gobierna a sí mismo y es independiente en su administración. Esto significa que el Estado de Guanajuato, visto como una Entidad Jurídica Política, cuenta con una libertad configurativa que es reconocida por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual inclusive ha determinado que la misma debe ser respetada por los demás entes de gobierno, evitando cualquier intervención.*

Ahora bien, en lo tocante a la presente iniciativa, la figura jurídica de libertad configurativa tiene un impacto en cuanto a la sobre y sub representación que se puede presentar en la integración de los Ayuntamientos, (...)

Así mismo, a nivel constitucional local, en la integración del Poder Legislativo se ha establecido un límite en la representatividad que cada partido político puede tener, la cual se fijó en un 8% por ciento, ya sea en una sobre representación como en una subrepresentación, lo que significa que ningún partido político puede tener escaños de forma desproporcional. Este principio jurídico, aunque ha sido muy discutido e inclusive ha sido objeto de diversas inconformidades jurídicas, se ha mantenido, ya que garantiza efectivamente que la ciudadanía cuente con una representación en el órgano legislativo estatal. Sin embargo, en el ámbito municipal, es decir, en la integración de los Ayuntamientos, no se ha implementado esta figura jurídica de sobre y subrepresentación, lo cual el suscrito estimo necesario, para garantizar plenamente el derecho de la ciudadanía de contar con una representación efectiva, equitativa y proporcional dentro del Ayuntamiento.

Como antecedente es importante señalar que en las elecciones del año 2018 la autoridad jurisdiccional electoral, en este caso la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación1 determinó modificar la asignación de regidurías del Municipio de Apaseo el Alto, esto, mediante la implementación de los principios de sobre y sub representación del órgano de gobierno, misma resolución que fue ratificada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este criterio, adoptado por los Tribunales Electorales en la elección histórica del año 2018, fue interrumpido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la Jurisprudencia P. J. 36/2018 (10ª) la cual abandona la implementación de los límites de representación en los Ayuntamientos. El que suscribe, considero esto afecta los principios electorales, pues de forma injustificada se le ha impedido a la ciudadanía que cuente con una representación real y proporcional dentro del Ayuntamiento, lo cual, se traduce en una afectación y menoscabo al derecho de las y los ciudadanos guanajuatenses para elegir a sus representantes.

Esto no es algo aleatorio ni puede considerarse como un caso aislado, el proceso electoral de este año 2021 ha generado varios casos de sobre representación en la integración de los Ayuntamientos de Guanajuato, que por una ausencia en la normativa constitucional, provoca que el pleno colegiado municipal quede integrado de una forma irregular, inequitativa y desproporcional, en relación al voto popular. Ejemplos hay varios, en el caso del municipio de Romita, de acuerdo con los resultados del pasado 06 de junio de este año, el Partido Revolucionario Institucional tiene 5 posiciones en el Ayuntamiento, esto es, se le asignó lo que representa el 50% de ese cabildo que se integra por 10 miembros, sin embargo, se encuentra

sobre representado, ya que solamente obtuvo el 36.06% de la votación. Es evidente que en este caso el PRI tiene un 14% de excedente en su representación de lugares en el pleno del gobierno municipal, si se considerara la regla que se aplica para el poder legislativo, que impide estar sub o sobre representado en un 8%, no se rebasaría en casi el doble ese porcentaje establecido en la norma constitucional en el caso de este municipio.

Otro ejemplo lo encontramos en el municipio de Uriangato, en este también el Partido Revolucionario Institucional se encuentra sobre representado al contar con 6 posiciones dentro del cuerpo edilicio, de un total de 12 integrantes, esto significa que de acuerdo a los lugares que ocupa, su representación es del 49.98%, pero su porcentaje de votación solamente fue del 38.36%, lo que implica una sobre representación superior al 8%, que la norma constitucional establece en el caso del poder legislativo, y bien podría considerarse para aplicar también en el caso de integración de los Ayuntamientos.

Es por ello que la libertad configurativa de los Estados más que una limitante se convierte en una oportunidad para la regulación de situaciones como la de esta iniciativa que se propone. Se tiene la convicción de que los órganos de gobierno pluripersonales deben encontrarse integrados de tal modo que representen en forma equitativa y proporcional los porcentajes de votación que cada fuerza política o candidatura independiente recibió, pues con ello se salvaguarda y maximiza el derecho de la ciudadanía de elegir a sus representantes populares dentro de los Ayuntamientos, por ello es que respetuosamente solicito se apruebe la siguiente iniciativa de reforma al artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

A efecto de satisfacer lo establecido en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, por lo que hace a:
IMPACTO JURÍDICO: se reforma el artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para adicionar un cuarto párrafo que implemente y regule la sobre y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos.
IMPACTO ADMINISTRATIVO: dada la naturaleza de la presente iniciativa, no existe impacto administrativo.
IMPACTO PRESUPUESTARIO: no existe impacto presupuestal con esta iniciativa.
IMPACTO SOCIAL: se garantiza la representatividad equitativa y proporcional a la votación que cada fuerza política recibe, para integración de los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Guanajuato.»

Quienes integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Quinta Legislatura, consideramos necesario referir ante el análisis general de la iniciativa los argumentos de carácter técnico jurídicos con respecto al tema que se pretende reformar con modificación al artículo 108 de la Constitución Política Local, *siendo que en la integración del Ayuntamiento la representación de un partido político o una candidatura independiente no podrá ser superior ni menor en ocho puntos porcentuales, en relación a su porcentaje de votación recibida.*

III.1. Análisis de la propuesta de reforma al artículo 108 constitucional *en relación a la sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos*

El Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la Federación en su régimen interior. Por lo tanto, el Municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: (...) *Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.*

El Municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El Municipio tiene cuatro elementos básicos:

a. Población. Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que

conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

b. Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del Municipio. La porción del territorio de un Estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

c. Gobierno. Como primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El Gobierno Municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

d. Marco Jurídico. Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.

Por ello, podemos decir que el espacio municipal, es sin duda el lugar donde la relación entre ciudadanía y gobierno es cotidiana, estrecha y permanente, donde las necesidades sociales se hacen presentes, donde la autoridad, funcionarios y funcionarias municipales viven intensamente la responsabilidad de atender de manera eficiente el quehacer de los gobiernos locales. Es decir, promover un desarrollo con equidad, mediante el impulso de la economía local, el comercio, los servicios públicos y de actividades culturales y recreativas.

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El Municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción I del artículo 115 que establece: *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 este y el Gobierno del Estado.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por ciudadanos para ejercer las funciones inherentes al Gobierno Municipal. El Ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho Gobierno Municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato. Como institución del derecho mexicano, el Ayuntamiento es reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada Entidad Federativa.

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por los siguientes servidores públicos electos por voto popular directo: un Presidente(a), que toma el nombre de Presidente(a) Municipal. Síndicos (as) y Regidores(as), en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.

Es en este ámbito de aplicación que el proponente manifiesta los alcances de su iniciativa, donde manifiesta que la *figura jurídica de libertad configurativa con respecto a la sobre y sub representación se puede presentar en la integración de los Ayuntamientos, lo cual implica que en muchas ocasiones los porcentajes de votación no se reflejen proporcionalmente en los*

escaños o puestos de elección popular de los Ayuntamientos, resultando injusto para la población que en su momento emitió su voto apoyando una plataforma política que le convencía, sin embargo, por una cuestión no contemplada en la legislación vigente se ha impedido un verdadero ejercicio democrático, el cual tiene su base tanto en la participación de la ciudadanía en las elecciones mediante votos válidos, como en la conversión de éstos en escaños dentro del Ayuntamiento.

En ese sentido, y una vez realizado el análisis al interior de la comisión legislativa y atendiendo las opiniones y observaciones de los sujetos consultados, podemos decir que, en la aplicación de la fórmula de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en específico, lo referente a la verificación de los límites de sub y sobrerrepresentación. No compartimos la motivación expuesta por quien inició la propuesta, pues no consideró de manera expresa e idónea los objetivos y parámetros utilizados al verificar los límites de sobre y subrepresentación como él lo refiere en la iniciativa.

Es decir, la subrepresentación prevista en el artículo 116 constitucional, su relevancia constitucional se manifiesta en determinar si esos límites establecidos para las legislaturas estatales son aplicables también para los ayuntamientos. Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que la legislación estatal no prevé la verificación de los límites de sobre y subrepresentación.

Los límites de sobre y subrepresentación a los ayuntamientos se trata de una regla contemplada a nivel constitucional únicamente referida a la integración de órganos legislativos.

Lo anterior debido a 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 subrepresentación. Las circunscripciones municipales son generalmente pequeñas, es decir, se reparten pocos cargos por representación proporcional. Ello ocasiona que los ajustes para compensar la subrepresentación puedan resultar más costosos en términos de representación que el problema que pretenden solucionar.

En virtud de la libertad de configuración legislativa y dada la inexistencia de una regla de sobre y subrepresentación aplicable a la integración de los ayuntamientos, será el órgano jurisdiccional quien atenderá el procedimiento de asignación regulado, sin introducir modificaciones innecesarias.

Con este contexto, consideramos que se refiere a los principios de mayoría y representación proporcional con relación a la naturaleza de las decisiones que se toman en los ayuntamientos. En este sentido, es importante considerar que la mayoría relativa y la representación proporcional no son sólo fórmulas de decisión que se agotan al momento de la asignación. Son también y, sobre todo, principios de representación. Como principios, tienen una finalidad que se expresa en la integración del órgano colegiado. Así, la mayoría relativa tiene como finalidad lograr la gobernabilidad, o sea, la posibilidad de tomar decisiones. La representación proporcional tiene como finalidad que las fuerzas sociales y los grupos políticos se encuentren representados, o sea, que la pluralidad se vea reflejada en el Ayuntamiento, como órgano de representación popular.

En el gobierno municipal, la representación proporcional se utiliza para la elección de parte del cabildo. La introducción del principio de representación proporcional en los municipios tuvo en su momento el objetivo de tener gobiernos que dialogaran con la oposición para fortalecer el pluralismo político. No obstante, este propósito no necesariamente conlleva a que se tengan que aplicar los límites de sobre y subrepresentación dispuestos en la Constitución para las legislaturas. Con la existencia de la representación proporcional combinada con la mayoría relativa en la elección de los ayuntamientos se cumple ya con la necesidad de pluralidad en los cabildos. Con ello están presentes teóricamente tanto la gobernabilidad como la representación. Limitar la sobrerrepresentación y la subrepresentación en los ayuntamientos, puede distorsionar los equilibrios necesarios entre la gobernabilidad y la representación, en un órgano que tiene como propósito decidir y ejecutar decisiones en beneficio de sus representados.

Consideramos también que una consecuencia adicional de este ejercicio *referente a la propuesta que se dictamina* tiene que ver con los efectos contradictorios que puede tener la aplicación de los límites de subrepresentación en circunscripciones pequeñas. Los efectos contradictorios consisten en que, tratándose de circunscripciones pequeñas y, por tanto, a priori poco proporcionales, compensar la subrepresentación de un partido deduciéndole a otro, puede tener como efecto disminuir aún más la proporcionalidad. Si analizamos en general cómo funciona la asignación de regidurías por representación proporcional, observamos en primer lugar, que los partidos requieren superar una barrera legal, es decir, los partidos deben alcanzar determinado porcentaje de la votación para acceder a puestos de representación proporcional dentro del ayuntamiento. Ello ya disminuye la

posibilidad de entrada de partidos pequeños y limita la pluralidad. En segundo lugar, el tamaño de las circunscripciones municipales constituye por sí mismo lo que la literatura especializada denomina barreras naturales, porque cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral: esto significa que disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños.

En este contexto, reducir regidurías a un partido, para otorgárselas a otro, con el propósito de cumplir con los límites de subrepresentación de 8% puede resultar matemáticamente imposible, precisamente por los pocos cargos que se distribuyen por representación proporcional.

De igual forma el contenido vigente del artículo 115, fracciones I, primer párrafo, y VII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que las leyes de los estados deben introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; dicha exigencia responde a una historia legislativa en la que a lo largo de varias reformas constitucionales se ha implementado el principio de representación proporcional, tanto en el ámbito federal como en el estatal y en el municipal.

A partir de dichas premisas, en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, el Tribunal Pleno por unanimidad de votos concluyó que para la integración de los ayuntamientos no es viable acudir a los límites de sobre- y subrepresentación fijados constitucionalmente para los congresos locales en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución cuando

en la legislación estatal no se establecen límites de representación para la integración del ayuntamiento, como órgano del gobierno municipal.

Este criterio se justificó delineando líneas argumentativas referentes a que de una interpretación textual y sistemática del texto constitucional, no se desprende una obligación para aplicar en la integración de los ayuntamientos los límites preestablecidos en la integración del Congreso de la Unión o de los congresos locales. Por el contrario, es criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no es posible homologar o asimilar las reglas establecidas para el orden federal y estatal al orden municipal. Si el poder constituyente hubiera pretendido incorporar límites de sobre- y subrepresentación para la integración de los ayuntamientos, así lo hubiera hecho, ya que esas reglas sí han sido incorporadas por reformas constitucionales al régimen electoral del Congreso de la Unión o de los congresos locales. No hay una razón o principio constitucional que haga necesario aplicar los mismos límites de representación en la integración de un ayuntamiento que en la conformación de un congreso local. Especialmente, porque los ayuntamientos y las legislaturas locales difieren tanto en su naturaleza como en sus mecanismos de designación; por ejemplo, hay una diferencia sustancial en sus integrantes *presidente municipal, síndicos y regidores,* sobre el procedimiento de elección, para la conformación del ayuntamiento.

De ahí que se guarde lógica que el poder constituyente no haya implementado reglas fijas de sobre o subrepresentación, pues la valoración de la representatividad depende del modelo de conformación que elija cada entidad federativa. La pluralidad política y la finalidad de alcanzar una

representación que se acerque a la verdadera representatividad en el electorado tampoco hace necesario acudir forzosamente a los límites de representación preestablecidos constitucionalmente para los congresos locales. Esos objetivos pueden alcanzarse a partir de otro tipo de medidas de revisión o análisis.

Así, para nuestro máximo tribunal, existe libertad configurativa en la forma de introducir el principio de representación proporcional en la integración del ayuntamiento municipal, sin que esta pueda valorarse como absoluta. Por lo tanto, cuando no exista una legislación local que regule los límites de representación en la integración de los ayuntamientos, la condicionante constitucional que debe ser atendida derivará más bien del propio contenido de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con lo cual coincidimos.

Es decir, lo que se debe verificar, caso por caso, es que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Ello implica que será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los ayuntamientos lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de

sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos.

Fundamentalmente, con posterioridad a la reforma político-electoral del texto constitucional del 10 de febrero de 2014 ocurrida con posterioridad a la emisión de la jurisprudencia, se evidenció que el sistema federal y las entidades federativas, cuentan con reglas y principios en materia electoral para la integración de sus órganos que obedecen a la nueva conformación del sistema electoral nacional.

Por ello, estimamos pertinente el archivo de la iniciativa de referencia, toda vez que el objeto que persigue no encuentra su viabilidad constitucional en los términos previstos por el iniciante y como ya lo expresamos en el presente dictamen.

En razón de lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 171 y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, a efecto de adicionar un cuarto párrafo al artículo 108 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Se instruye al Secretario General del Congreso archive de manera definitiva la iniciativa de referencia.

GUANAJUATO, GTO., A 19 DE SEPTIEMBRE DE 2022
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Susana Bermúdez Cano

Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá

Dip. Briseida Anabel Magdaleno González

Dip. Alma Edwviges Alcaraz Hernández

Dip. Rolando Fortino Alcántar Rojas

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Gerardo Fernández González