

## **RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS

**RECURRENTES:** MARIO SALINAS VELÁZQUEZ, DULCE MARÍA JUSTO VERGARA, ALICIA ALEJANDRA SALAZAR ALONSO, ENCUENTRO SOCIAL Y MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

**TERCEROS INTERESADOS:** MOVIMIENTO CIUDADANO Y VERÓNICA ADRIANA ANDREW CORREA

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIA:** JESSICA LAURA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la resolución de dos de noviembre, emitida por la Sala Regional del propio Tribunal, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinomial, con sede en la Ciudad de México,<sup>1</sup> en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano<sup>2</sup> SCM-JDC-1171/2018 y acumulados.

---

<sup>1</sup> En adelante Sala responsable o Sala Regional.

<sup>2</sup> En lo sucesivo juicio ciudadano.


## **ANTECEDENTES<sup>3</sup>**

De los hechos narrados por los promoventes en sus escritos recursales, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

**1. Jornada electoral.** El uno de julio, se llevó a cabo la jornada electoral para la elección, entre otra, de integrantes del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.

**2. Asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.** El cuatro de julio el Consejo Municipal Electoral de Cuautla, del Instituto Morelense y de Participación Ciudadana<sup>4</sup>, inició la sesión permanente de cómputo y escrutinio y, una vez concluida, remitió la documentación al Consejo Estatal Electoral del citado Instituto local.

El ocho de julio, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/261/2018, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local, entre otras cuestiones, realizó la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Cuautla, quedando integrando de la siguiente manera:

Actor político	Cargo	Propietario(a)	Suplente
	Regiduría	Alfredo Giovanni Lezama Barrera	José Luis Barrera Amezcua
	Regiduría	Luis Ignacio Guerra Gutiérrez	Alejandro de Guevara Valle
	Regiduría	Andrés Balón Galicia	Mario Tadeo Nava
	Regiduría	Cesar Salazar Zamora	Rene Eduardo Montiel Valdez
	Regiduría	Romell Santiago Galindo	Gerardo Emmanuel Aragón Torres
	Regiduría	Irving Samuel Quiroz Díaz	Sergio Arreguin Vidal
	Regiduría	Verónica Adriana Andrew Correa	Noemi Abigail Acosta Reséndiz
	Regiduría	Ángel Gangas Paredes	José Enrique Abundez Guzmán
Candidato	Regiduría	Luis Jaime Cedano Astorga	Daniel Chávez Galván

<sup>3</sup> En lo subsecuente todas las fechas se refieren al presente año, salvo mención en contrario.

<sup>4</sup> En adelante OPLE Morelos o Instituto local.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

independiente			
---------------	--	--	--

**3. Impugnaciones locales.** En contra del citado acuerdo diversos ciudadanos y partidos políticos, promovieron medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos<sup>5</sup>, identificados con las claves TEEM/JDC/312/2018-3, acumulados TEEM/JDC/334/2018-3, TEEM/JDC/352/2018-3, TEEM/JDC/363/2018-3, TEEM/JDC/366/2018-3, TEEM/RIN/387/2018-3 y TEEM/RIN/380/2018-3.

Dichos medios fueron resueltos de forma acumulada el quince de octubre, en el sentido de **modificar** el acuerdo IMPEPAC/CEE/261/2018 y reasignar las constancias de regidores por el principio de representación proporcional otorgadas una al Partido del Trabajo<sup>6</sup> y otra a Movimiento Ciudadano<sup>7</sup>, para asignarlas a los candidatos de MORENA.

**4. Sentencia impugnada.** En contra de dicha sentencia, el dieciocho, veinte, veintidós y veinticuatro de octubre, se presentaron demandas de juicios para la protección para los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, los cuales fueron registrados en el índice de la Sala responsable con las claves SCM-JDC-1171/2018, SCM-JRC-273/2018, SCM-JRC-276/2018, SCM-JRC-277/2018, SCM-JDC-1201/2018 y SCM-JDC-1212/2018.

Tales juicios se acumularon y resolvieron el siguiente dos de noviembre, en el sentido de **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal local, así como todos los actos emitidos en cumplimiento y, derivado de ello, **confirmar** el Acuerdo de Asignación IMPEPAC/CEE/261/2018, en lo que fue materia de impugnación.

---

<sup>5</sup> En adelante Tribunal local.

<sup>6</sup> En lo sucesivo PT.

<sup>7</sup> En adelante MC.

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

**5. Recursos de reconsideración.** El cinco de noviembre, Mario Salinas Velázquez, Dulce María Justo Vergara y Alicia Alejandra Salazar Alonso, así como los partidos políticos Encuentro Social<sup>8</sup> y MORENA, promovieron sendos recursos de reconsideración, a fin de controvertir la sentencia mencionada en el numeral anterior.

**6. Turno a Ponencia.** Recibidas las demandas y sus anexos en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral determinó la integración de los expedientes **SUP-REC-1774/2018, SUP-REC-1779/2018, SUP-REC-1812/2018 y SUP-REC-1835/2018**<sup>9</sup>; y ordenó turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>10</sup>

**7. Terceros interesados.** El seis y siete de noviembre comparecieron MC y Verónica Adriana Andrew Correa, presentando sendos escritos dirigidos a los expedientes SUP-REC-1774/2018 y SUP-REC-1779/2018, respectivamente; formulando diversas manifestaciones al pretender comparecer como terceros interesados.

**8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y cerró instrucción, en los medios de impugnación citados.

### **CONSIDERACIONES**

---

<sup>8</sup> En lo sucesivo PES.

<sup>9</sup> El diez de noviembre, esta Sala Superior acordó escindir la materia del recurso de reconsideración interpuesto por MORENA, registrado con la clave SUP-REC-1805/2018. Lo anterior, porque el recurrente pretendía combatir distintas sentencias dictadas por la Sala Regional relacionadas con la asignación de regidurías de representación proporcional en diversos ayuntamientos del estado de Morelos. Con base en ello, se integró, entre otros, el expediente del recurso SUP-REC-1835/2018.

<sup>10</sup> En adelante Ley de Medios.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

**I. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver de los presentes asuntos, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 184; 185; 186, fracción X, y 189, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, así como 4, párrafo 1; 34, párrafo 2, inciso b); 61 y 64, de la Ley de Medios, por tratarse de recursos de reconsideración promovidos para controvertir una sentencia dictada por la Sala responsable, al resolver los juicios precisados en el preámbulo de esta sentencia.

**II. Acumulación.** Este órgano jurisdiccional advierte que existe conexidad en la causa en los medios de impugnación, pues de la lectura de las demandas se advierte que tienen el mismo acto impugnado y autoridad responsable, así como identidad en la pretensión.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios, así como 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral; atendiendo al principio de economía procesal, y con el fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-REC-1779/2018, SUP-REC-1812/2018 y SUP-REC-1835/2018 al SUP-REC-1774/2018 por ser éste el primero que se registró en esta Sala Superior, debiéndose agregar una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

---

<sup>11</sup> En adelante Constitución Federal.

<sup>12</sup> En lo subsecuente Ley Orgánica.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

**III. Procedencia de los recursos de reconsideración.** Este órgano jurisdiccional considera que se satisfacen los requisitos exigidos para la procedencia de los recursos de reconsideración, en atención a lo siguiente:

**A. Requisitos generales.** Se cumplen los requisitos generales de procedencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 63, 65, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se muestra **a continuación:**

**b. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la Sala Regional y en ellas se hace constar el nombre de quienes promueven; se precisan los domicilios para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en los que basan sus impugnaciones, junto con los agravios y preceptos presuntamente violados; y se hacen constar las firmas autógrafas de los recurrentes; de ahí que se colma lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Medios.

**b. Oportunidad.** Los recursos se interpusieron dentro del plazo de tres días, de conformidad con el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque la sentencia impugnada se dictó el dos de noviembre, en tanto las demandas se presentaron el cinco del mismo mes, de ahí que se tenga por cumplido el requisito.

**c. Legitimación y personería.** Los recursos que se resuelven fueron promovidos por las siguientes personas:

<b>Expediente</b>	<b>Promovente</b>	<b>Compareciente</b>
SUP-REC-1774/2018	Mario Salinas Velázquez	Por su propio derecho, en calidad de regidor electo por el principio de representación proporcional, postulado por MORENA.
SUP-REC-1779/2018	Dulce María Justo Vergara y	Por su propio derecho, en calidad de regidoras electas por el principio de representación proporcional, propietaria

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

<b>Expediente</b>	<b>Promovente</b>	<b>Compareciente</b>
	Alicia Alejandra Salazar Alonso	y suplente, respectivamente, postuladas por MORENA.
SUP-REC-1812/2018	PES	Alejandro Rondín Cruz, representante ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto local.
SUP-REC-1835/2018	MORENA	Luis Antonio Ramírez Hernández, representante propietario ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto local.

Por tanto, en los recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-1774/2018 y SUP-REC-1779/2018, se cumple el requisito de legitimación, al ser interpuestos por Mario Salinas Velázquez, Dulce María Justo Vergara y Alicia Alejandra Salazar Alonso, en su carácter de candidatos a una regiduría por el principio de representación proporcional postulados por MORENA.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 3/2014 de este Tribunal Electoral, de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**<sup>13</sup>.

Ahora, en lo tocante a los recursos de reconsideración SUP-REC-1812/2018 y SUP-REC-1835/2018, también se colma el requisito de legitimación y personería, ya que fueron interpuestos por el PES y MORENA, quienes comparecen, por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto local; tal y como se desprende de las constancias de autos.

**d. Interés jurídico.** Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los recursos de reconsideración, porque aducen que la sentencia reclamada afecta su esfera de derechos, al ser contraria a sus intereses, dado que la manera en que la Sala Regional desarrolló la fórmula de asignación y calculó la sobre y subrepresentación con la totalidad de los integrantes del

---

<sup>13</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Ayuntamiento, les impide ocupar una regiduría por el principio de representación proporcional.

**B. Requisitos especiales de procedibilidad.** De conformidad con los artículos 61 y 63 de la Ley de Medios, se observa el cumplimiento de la exigencia especial de procedencia para los recursos de reconsideración, acorde a lo siguiente:

**a. Definitividad.** Los recursos de reconsideración que se resuelven cumplen con el requisito establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, que impone agotar previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la citada ley, toda vez que, en la especie, se combate una sentencia dictada por una Sala Regional, que, conforme a la ley, no procede otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

**b. Sentencia de fondo.** El artículo 61 de la Ley de Medios dispone que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

1. Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores; y
2. Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En el particular, el requisito bajo análisis se cumple, toda vez que el acto impugnado es una sentencia definitiva que resolvió el fondo de



**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

la litis planteada ante la Sala Regional, en los expedientes identificados con la clave SCM-JDC-1171/2018 y acumulados.

**c. Señalamiento del supuesto de impugnación.** Los asuntos que se resuelven cumplen con el requisito especial establecido en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 63 de la Ley de Medios, por las siguientes consideraciones:

Esta Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración para conocer aquellos casos en los cuales se interpreten directamente preceptos constitucionales o principios constitucionales.

Ello, de conformidad, con lo previsto en la jurisprudencia 26/2012, de rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”<sup>14</sup>.

En el caso concreto, los recurrentes plantean, entre otros motivos de disenso, que la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y, fracción VIII, primer párrafo, así como del 116, fracción II, párrafos segundo y tercero, ambos de la Constitución Federal, al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

Por tanto, consideran errónea la interpretación de la Sala Regional, porque la verificación de los límites referidos se debe realizar únicamente con las regidurías a asignar y no con la totalidad de los cargos del ayuntamiento, esto es, sin incluir la Presidencia y Sindicatura; pues ello distorsiona el contenido del principio de

---

<sup>14</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

representación proporcional al adicionar elementos no previstos en la verificación de los límites de la sobre y subrepresentación.

En ese sentido, esta Sala Superior estiman procedentes los recursos de reconsideración.

**IV. Terceros interesados y causales de improcedencia.** De conformidad con lo previsto en los artículos 17, numeral 4 y 91 de la Ley de Medios, se tiene a la ciudadana, así como a MC compareciendo como parte tercera interesada a los recursos SUP-REC-1774/2018 y SUP-REC-1779/2018, pues hacen valer un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora.

Asimismo, sus escritos de comparecencia cumplen con los requisitos atinentes, en virtud de que se identifica su nombre o denominación, contiene su firma autógrafa o la de su representación, señalaron domicilio y autorizados para recibir notificaciones, así también se precisaron las razones de su interés jurídico.

Los escritos fueron presentados dentro del plazo de cuarenta y ocho horas establecido en el artículo 67 de la Ley de Medios, de acuerdo con las cédulas de publicación de los medios de impugnación remitidas por la autoridad responsable, y que obran en los autos de los expedientes en que se actúa.

Por otra parte, los comparecientes refieren que los recursos de reconsideración SUP-REC-1774/2018 y SUP-REC-1779/2018 deben desecharse porque no se actualiza el requisito de procedencia previsto en el artículo 62, de la Ley de Medios, consistente en que exista un tema de constitucionalidad o convencionalidad; y porque los recurrentes carecen de legitimación y personería para interponer los recursos.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Al respecto, se desestima la causa de improcedencia hecha valer por MC en su carácter de tercero interesado pues, como ha quedado evidenciado en el apartado anterior, todos los recurrentes cuentan con legitimación y quien comparece por los citados partidos políticos, con personería para el efecto.

Asimismo, se desestima la improcedencia expuesta por los terceros interesados, respecto a que no se actualiza el supuesto de procedencia; lo anterior, por las razones vertidas al examinar el requisito especial de procedencia, en el que se razonó que los recurrentes aducen una interpretación directa al texto constitucional; por tanto, sólo en un estudio del fondo se puede determinar si asiste razón a los recurrentes, en cuanto a sus argumentos sobre verificar los límites de sobre y subrepresentación únicamente con las regidurías a asignar.

**V. Estudio de fondo.**

En contra de la sentencia dicta por la Sala regional en el juicio SCM-JDC-1171/2018 y acumulados, en esencia, los recurrentes hacen valer agravios relacionados con los temas siguientes:

1. Cargos que deben considerar para el cálculo de los límites de sobre y subrepresentación.
2. Inconstitucionalidad del artículo 18 del Código electoral local.
3. Asignación directa de una regiduría a los partidos políticos que alcanzaron el tres por ciento de la votación.
4. Falta de exhaustividad y congruencia

A continuación, esta Sala Superior se abocará a estudiar, los alegatos relacionados con la verificación de los límites de sobre y

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

subrepresentación y la solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código electoral local.<sup>15</sup>

Por lo que hace al agravio identificado con el número 4, como se demostrará más adelante, no será objeto de análisis por esta Sala Superior, al ser un tema de mera legalidad, debido a la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración, consistente en que se analice la regularidad constitucional y convencional de las sentencias impugnadas.

**a) Planteamiento del caso.**

La Sala Regional estableció que el análisis de los límites de sobre y subrepresentación debía realizarse con la totalidad de cargos que conforman el órgano municipal, por ende, revocó la determinación del Tribunal local, en la que había establecido que el análisis se realizaría únicamente con las regidurías por asignar.

Como consecuencia, la Sala responsable confirmó el Acuerdo de Asignación emitido por el Instituto local, en el cual, para el análisis de sobre y subrepresentación, consideró la totalidad de cargos que integran el ayuntamiento.

Ante esa decisión, la parte recurrente sustancialmente plantea que la Sala responsable:

1. Se extralimitó al desarrollar la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, por englobar de manera incorrecta al presidente y síndico en el cálculo de la sobre

---

<sup>15</sup> Lo anterior no causa perjuicio a los recurrentes, pues este órgano jurisdiccional está facultado para conocer de los agravios en un orden distinto al planteado, tal como señala la jurisprudencia 4/2000, que lleva por rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

y subrepresentación, pues la ley no señala ni mandata de manera expresa esta situación.

2. La fórmula que aplicó afecta al ganador, MORENA, quien quedaría subrepresentado y MC quedaría sobrerrepresentado. Además de considerar que es una trampa que afecta a los regidores en segunda posición.
3. No fundó ni motivó las razones por las que en la asignación y el cálculo de sobre y subrepresentación, incluye los cargos de mayoría relativa.
4. No tomó en cuenta que la fórmula aplicada fue diseñada para la legislatura local, por lo cual sale de los parámetros constitucionales y resulta desproporcional para los ayuntamientos, lo cuales tienen características electorales y funcionales diferenciadas. Incluso debía considerarse el número de escaños y el de votantes.
5. Debe considerarse, que para los ayuntamientos generalmente se accede vía mayoría relativa a través de una planilla, lo cual implica que la opción política que cuente con la mayor votación accede a un porcentaje relevante de cargos lo que privilegia la gobernabilidad.
6. Por otra parte, es incongruente en tanto no atiende la litis que le fue planteada, en la cual solo se hacen afirmaciones vagas e imprecisas; por el contrario, excede su facultad para atender a lo que estaba obligada a conocer.
7. Violó el derecho a ser votado e integrar el órgano colegiado de los candidatos de MORENA, al revocar un derecho legal y constitucional, que les había sido otorgado por el Tribunal local al haberlos nombrado regidores.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

8. Vulneración al derecho de acceso y desempeño del cargo, al no asignar al PES una regiduría: **(i)** ante la aparente sobrerrepresentación de uno de los partidos políticos; **(ii)** por haber alcanzado el tres por ciento de la votación municipal; y **(iii)** porque sus candidatos reunieron los requisitos de elegibilidad previstos por la normativa electoral vigente.

Por su parte, MORENA plantea la inaplicación del artículo 18 del Código electoral local, por lo siguiente:

9. El legislador omitió tomar en cuenta los lineamientos de carácter constitucional señalados para la integración de órganos legislativos, aplicables a la integración de ayuntamientos. Esto es:

- a) El número mayor de integrantes del ayuntamiento por representación proporcional en contra posición a los de mayoría relativa.
- b) La excepción al principio de sobrerrepresentación en la asignación de diputaciones,<sup>16</sup> la cual debe ser trasladada al Ayuntamiento. Por lo anterior, si MORENA obtuvo el triunfo de mayoría relativa, se encuentra exceptuado de la regla de sobrerrepresentación, por lo que debía asignársele tantas regidurías como le correspondieran de acuerdo a la fórmula establecida.

---

<sup>16</sup> Excepción establecida en la Constitucional Federal:

“Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

[...] IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; [...]”

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Sobre esta base, se advierte que en esencia la pretensión de los recurrentes es que se revoque la sentencia impugnada y se les asignen regidurías a partir de una consideración distinta para la verificación de límites de sobre y subrepresentación.

Su causa de pedir se sostiene fundamentalmente en que, para la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos en la asignación de regidurías en Morelos, deben tomarse en cuenta únicamente los cargos de representación proporcional y no la totalidad de aquellos que integran el Ayuntamiento.

Asimismo, se sostiene que la responsable confundió elementos del cabildo electos por mayoría relativa con los de representación proporcional, dando un trato igual a cargos que tienen atribuciones propias y que los distinguen entre sí.

En este sentido, solicitan la inaplicación del artículo 18 del Código electoral local, por considerarlo inconstitucional.

Por tanto, la litis en el presente asunto consiste en determinar si la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la totalidad de los cargos del ayuntamiento, es decir, incluyendo a los de mayoría relativa y representación proporcional, o bien, si se debe llevar a cabo únicamente con las regidurías que son asignadas por el principio de representación proporcional.

Consecuentemente, se deberá determinar si el precepto legal tildado de inconstitucional es acorde con los principios de la representación proporcional previstos en la Norma Fundamental.

**b) Marco normativo.**

La **Constitución Federal** otorga libertad de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de

## SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS

representación proporcional en la integración de los ayuntamientos<sup>17</sup>.

La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**<sup>18</sup>, señala que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento, integrado por una presidencia municipal, una sindicatura y el número de regidurías determinados por la ley<sup>19</sup>.

De igual modo, señala que la presidencia y la sindicatura serán electas conforme al principio de mayoría relativa, y las regidurías por el principio de representación proporcional.

En concordancia, el **Código electoral local** dispone en su artículo 17, que los ayuntamientos estarán integrados por una presidencia municipal y una sindicatura electas por el principio de mayoría relativa, y regidurías electas por el principio de representación proporcional.

### **Regulación de los límites de sobre y subrepresentación en los ayuntamientos de Morelos.**

De conformidad con el artículo 18, del Código electoral local, la asignación de regidurías de representación proporcional se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se sumarán los votos de los partidos que hayan obtenido cuando menos el tres por ciento del total de los sufragios emitidos en el municipio; el resultado se divide entre el número de regidurías por

---

<sup>17</sup> De los artículos 115, fracciones I, párrafo primero, y VIII, párrafo primero, y 116, párrafo segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución, en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS".

<sup>18</sup> En adelante Constitución local.

<sup>19</sup> Artículo 112 de la Constitución local.



**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

asignar, para obtener un factor porcentual simple de distribución. Se otorga a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas regidurías como número de factores alcance hasta completar las regidurías previstas.

2. Si aplicado el factor de distribución quedan regidurías por atribuir, éstas se asignarán en orden decreciente, de acuerdo tanto con los mayores porcentajes de votación obtenidos por los partidos políticos restantes, como con los porcentajes excedentes de aquéllos que obtuvieron regidurías con la aplicación de dicho factor.

3. Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación, para ello se deberá observar la misma fórmula establecida para la asignación diputaciones por el principio de representación proporcional (implementación de los límites de sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos).

En concordancia con lo anterior, el artículo 16, fracción II, párrafo segundo, del Código electoral local establece que: Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento, en todo caso, deberá observarse que ningún partido político sobrepase de doce diputados por ambos principios.

## SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS

Debe resaltarse que la disposición señala que la verificación de los límites de sub y sobre representación debe ser de la totalidad de la legislatura, es decir, de los cargos que, por completo, conforman el órgano.

### c) Análisis del caso.

Cómo se precisó, la regulación local contempla la sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos, no obstante, para su **instrumentación**, señala que deberá aplicarse la **misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones** por el principio de representación proporcional<sup>20</sup>.

Así, la fórmula para asignación de diputaciones de representación proporcional establece lo siguiente: Ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura**, que exceda en **ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida**<sup>21</sup>.

Debe destacarse que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sub y sobre representación debe ser del total de la legislatura, es decir, **en relación al órgano por completo**.

De lo anterior, es posible advertir que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la **totalidad de los cargos que integran el órgano, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional**.

Lo cual, en el caso concreto, se traduce en que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del

---

<sup>20</sup> Artículo 18 último párrafo del Código electoral local.

<sup>21</sup> Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código electoral local.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

ayuntamiento, **deben tomarse en consideración los cargos de la Presidencia y Sindicatura Municipal**, -obtenidos mediante el principio de mayoría relativa- y las **nueve regidurías** a asignar por el principio de representación proporcional.

Esta interpretación garantiza la **tutela del valor de la norma**, el cual consiste en **asegurar** el análisis de sobre y subrepresentación en la conformación total del órgano municipal, de ahí que no pueda analizarse ésta con solo una parte de sus integrantes.

En efecto, si la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la conformación de los ayuntamientos de Morelos carece de una disposición directamente aplicable, porque remite a lo señalado para las diputaciones locales, entonces se debe atender a lo previsto en este último caso.

Así, como en la integración del Congreso de Morelos los límites de sobre y subrepresentación se analizan con la totalidad de los integrantes, es decir, con los electos por mayoría relativa como de representación proporcional, esa misma regla debe ser aplicable para los ayuntamientos.

Esto es así, porque en la integración del Congreso citado, se advierte que la intención del legislador es tener en consideración a todas las diputaciones, en tanto señala expresamente que ningún partido político podrá contar con más de doce **por ambos principios**.

Asimismo, en cuanto al factor del ocho por ciento, tanto para la sobre como subrepresentación, también se calcula con la totalidad de las diputaciones electas por ambos principios, porque para ello se toma en consideración el porcentaje total de diputaciones que un partido político logró en el congreso local.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Por tanto, la misma regla se debe aplicar para la integración de los ayuntamientos, es decir, considerar a la totalidad de sus integrantes, esto es, los de mayoría relativa (presidencia municipal y sindicatura) como los de representación proporcional (regidurías).

Así, suponer que los límites de sobre y subrepresentación se deben analizar sin considerar la presidencia municipal y la sindicatura, electas por mayoría relativa, para hacerlo sólo con las regidurías, electas por representación proporcional, implicaría hacer un análisis parcial y sesgado sobre cómo realmente está integrado el ayuntamiento.

Esto es así, porque la conformación normativa del ayuntamiento es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y nueve regidurías, es decir, un total de once personas.

Todas conforman al órgano de gobierno municipal, al grado que cada una tiene atribuciones y facultades propias; en conjunto, son los representantes populares del municipio y quienes ejercen las atribuciones constitucionales y legales para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento.

Por ello, sería indebido considerar los límites de sobre y subrepresentación sólo con las regidurías, en primer lugar, porque implicaría desconocer que la presidencia municipal y la sindicatura son partes integrantes del ayuntamiento.

Además, si sólo se considerara a una fracción del órgano para realizar la verificación de sub y sobrerrepresentación, se distorsionaría la finalidad de esos límites, pues no podría comprobarse la correspondencia que debe existir entre la representatividad de los partidos al interior del órgano con su fuerza

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

electoral, de ahí que sea necesario considerar a la totalidad de los cargos de mayoría relativa y representación proporcional.

Aunado a lo anterior, en segundo término, la propia normativa estatal, para determinar los límites de sobre y subrepresentación, remite a lo previsto para el caso de las diputaciones, caso en el cual, como se explicó, se toman en consideración a la totalidad de integrantes, es decir, tanto de mayoría relativa y representación proporcional, lo cual debe ser aplicado para el caso de los ayuntamientos.

Por otra parte, cabe precisar que la inclusión de la presidencia y la sindicatura en la verificación de los límites de sobre y subrepresentación, no genera por sí mismo un problema para la viabilidad de la fórmula de asignación de representación proporcional.

Sin embargo, en todo caso, el límite del ocho por ciento a la sobre y la subrepresentación es lo que podría, en ciertos casos particulares, generar desproporción dadas las características específicas de la integración de cada ayuntamiento.

Empero, como se ha establecido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.

Por tanto, en el caso, esta Sala Superior debe atender a la libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.

**Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código electoral local**

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

En términos de lo expuesto, no resulta procedente la inaplicación del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos, bajo los diversos argumentos que formula la parte recurrente, porque **dicha disposición normativa es acorde con los principios y valores constitucionales** derivados de la institución de la representación proporcional en la integración de los órganos de gobierno municipales.

En efecto, a juicio de esta Sala Superior, **la disposición legal cuya regularidad constitucional objetan los recurrentes es consonante con los valores y principios propios del principio de representación proporcional**, como se deriva del principio de pluralismo y del mayor grado de representatividad efectiva de quienes integran el órgano gubernamental, de tal forma que al considerarse la totalidad de los cargos que integran el ayuntamiento, se busca que en su conformación se alcance de mejor manera la representación plural de las fuerzas políticas que fueron votadas por la ciudadanía.

En este contexto, como ha quedado expuesto, la Constitución otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Esta libertad de configuración legislativa es aún más relevante cuando se trata del sistema de representación proporcional, ya que, si bien el legislador local constitucionalmente debe velar por ese principio, ello no implica que la Constitución establezca fórmulas específicas, o métodos determinados de asignación.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>22</sup> ha establecido 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 las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre del año en curso<sup>23</sup>, 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.

Al respecto, el artículo 115, base VIII, de la Constitución Federal, contempla el principio de representación proporcional en el sistema electoral para integrar los órganos de gobierno municipales.

Como se vio en líneas anteriores, el legislador de Morelos estableció la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la asignación de regidurías de representación proporcional.

El establecimiento de esos límites a la representatividad de cada partido político tiene como finalidad garantizar el pluralismo político en la integración de citados órganos de gobierno.

---

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

<sup>23</sup> Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal<sup>24</sup>, tiene como objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano respectivo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido alcance en el seno del órgano colegiado correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.

De esta manera, el principio de representación proporcional en el ámbito municipal busca que los partidos políticos contendientes en una elección de esta índole cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que integren a la entidad federativa correspondiente.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado, de manera coincidente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los límites de sobre y subrepresentación tienen como finalidad garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, ya que, mediante las limitantes señaladas, se permite que formen parte de la integración del órgano legislativo los candidatos postulados por partidos minoritarios y se impide, a su vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación<sup>25</sup>.

En decir, la aplicación de los límites constitucionales de sub y sobre representación se debe realizar tomando en cuenta los valores y

---

<sup>24</sup> Si bien esta Sala Superior se ha referido al pluralismo político respecto de la integración de órganos legislativos, dicho principio parte de las mismas bases.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 69/1998 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.



**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional, obligatorio para las entidades federativas, conforme a la misma disposición constitucional, en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos municipales.

Lo anterior conduce a estimar que **la base o parámetro, a partir de la cual se deben establecer los límites relativos a la sobre y subrepresentación, necesariamente debe considerar las posiciones de mayoría relativa, en este caso, la presidencia municipal y la sindicatura, y las de representación proporcional, como lo son las regidurías.**

Es importante señalar que, en el caso de Morelos, el legislador determinó que el principio de representación proporcional se contemplaría para las regidurías; sin embargo, el órgano municipal en el cual ejercen sus funciones es el cabildo, el cual se encuentra integrado por la presidencia y la sindicatura, los cuales, en su conjunto, forman un cuerpo colegiado para la toma de decisiones.

Por ello resulta proporcional considerar a la totalidad de los integrantes del cabildo para la verificación de sobre y subrepresentación, a partir de los votos obtenidos, en donde se ven representadas la mayoría de las fuerzas políticas, siempre que las mismas se encuentren dentro de los límites trazados para el órgano legislativo.

Se tiene, por lo tanto, que la fórmula contemplada a nivel municipal en el artículo 18 del Código electoral local, busca fortalecer la pluralidad política en la integración del órgano municipal puesto que, al incorporar incluso que todas las regidurías sean de representación proporcional, se garantiza una mayor participación en el ayuntamiento de los partidos minoritarios.

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

Esta medida garantiza, a través de la fórmula que la citada norma jurídica contempla, la proporcionalidad entre la votación obtenida y los espacios a que una opción política tiene derecho puesto que, el factor porcentual simple de distribución, mediante el cual se determina la asignación de regidurías, parte de la fuerza electoral lograda por cada opción política en la contienda.

En este sentido, resulta **infundada** la pretensión de inaplicación solicitada, dado que la misma es acorde con el principio de representación proporcional previsto en los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.

En ese sentido, tampoco tienen razón los recurrentes en cuanto señalan que la responsable dio un trato igual a cargos que tienen atribuciones propias y que los distinguen entre sí, ya que la materia de estudio en el juicio ciudadano no se abocó a dichas cuestiones.

Ello, porque los recurrentes parten de la premisa errónea de que las atribuciones que ejerce cada tipo de cargo al interior del cabildo guardan una relación con la forma en que deben verificarse los límites de sobre y subrepresentación, cuestiones que no pueden considerarse como parte de la fórmula establecida por el legislador en la normativa aplicable.

- **Agravios relacionados con temas de legalidad.**

### **Fórmula de asignación**

Finalmente, resultan **inoperantes** los planteamientos respecto a la solicitud de aplicación de una fórmula distinta a la vigente para la asignación de regidurías en Morelos, o de la asignación de una regiduría por haber alcanzado en tres por ciento de la votación, al ser argumentos de mera legalidad, lo que no puede ser materia del presente medio de impugnación.

**Falta de exhaustividad y de congruencia externa.**

Dulce María Justo Vergara y Alicia Alejandra Salazar Alonso, además, se duelen de una falta de exhaustividad y de congruencia externa.

Estiman que la Sala responsable no fue exhaustiva y obvió el principio de progresividad, porque para revocar la resolución del Tribunal local le bastó con considerar fundado un agravio, el relativo a la interpretación y desarrollo de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

Sostienen, que la responsable no entra al análisis global de la litis, por ende, no tutela el principio de paridad y no realiza una protección más amplia de los derechos humanos de las actoras.

Además, manifiestan que la resolución combatida adolece de una congruencia externa, ya que la Sala responsable al resolver otros juicios, sí ponderó la equidad y paridad en la integración. En dicho sentido, refieren que la asignación paritaria tendría que iniciar con el partido ganador y no partir del instituto político de menor votación, pues ello haría suponer que es un castigo.

Esta Sala Superior considera que tales agravios resultan **inoperantes**.

Lo anterior, por principio de cuentas, pues los mismos se refieren a un análisis relacionado con cuestiones de legalidad llevado a cabo por la autoridad responsable en el inciso a), del apartado 7.2.2. de su sentencia, que no guardan relación con la interpretación directa de un precepto constitucional, o la inaplicación de norma alguna por considerar que va en contra de la Constitución federal o de los tratados internacionales.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Ello es así, toda vez que del análisis de la sentencia controvertida, se advierte que la Sala responsable, entre otras cuestiones, determinó inoperantes los agravios esgrimidos por la actora en el juicio ciudadano SCM-JDC-1711/2018, relativos a que el Tribunal Local dejó de observar el principio de paridad, dado que como lo señaló desde su demanda primigenia, el Ayuntamiento quedó integrado por nueve hombres y dos mujeres, de ahí que, desde la perspectiva de la promovente, la autoridad responsable debió realizar el ajuste necesario para cumplir con el señalado principio.

En este contexto, la Sala responsable advirtió que la actora se limitó a reproducir las mismas alegaciones que argumentó ante el Tribunal local, respecto de las cuales, señaló, además, que dicho órgano jurisdiccional sí emitió razonamientos para declarar infundados los agravios, los cuales la promovente no combatió frontalmente.

De igual forma, calificó de inoperante la cita realizada del voto particular emitido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1557/2018, para justificar la idoneidad de los motivos de disenso.

Sobre esta base, este órgano jurisdiccional no advierte un tema de constitucionalidad o convencionalidad, sino por el contrario, la argumentación jurídica está relacionada exclusivamente con cuestiones de mera legalidad, referidos a una supuesta falta de congruencia y exhaustividad, en virtud de que en el apartado de la sentencia que aquí se cuestiona, la Sala responsable determinó que los agravios formulados por la actora resultaban inoperantes al ser reiterativos y por solo citar un voto particular emitido en un precedente de esta Sala Superior; además por no haberse

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

formulado argumento alguno para combatir las consideraciones expuestas por el Tribunal local<sup>26</sup>.

Es decir, en este apartado de la sentencia cuestionado no se examinaron cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad y tampoco se inaplicó alguna norma electoral, partidista o de cualquier otra índole, por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Por tanto, es evidente que en el tópico que nos ocupa, no subsiste cuestión alguna de constitucionalidad o convencionalidad que amerite un estudio por parte de esta Sala Superior.

Por los argumentos expuestos, esta Sala Superior considera que debe confirmarse la sentencia impugnada, ya que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación local debe realizarse considerando la totalidad de cargos que integran el Ayuntamiento.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los expedientes SUP-REC-1779/2018, SUP-REC-1812/2018 y SUP-REC-1835/2018 al SUP-REC-1774/2018, agréguese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

---

<sup>26</sup> El Tribunal local, al resolver el juicio TEEM/JDC/312/2018-3 y sus acumulados, determinó que si bien la pretensión es que se aplique una acción afirmativa en la asignación de regidurías del municipio de Cuautla, Morelos; conforme al criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-1386/2018, para que el mandato de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad puedan trascender en la integración de los órganos legislativos y ayuntamientos, sería necesario que se adopten e implementen las medidas necesarias e idóneas con antelación al día de la jornada electoral, a través de la adopción de lineamientos o medidas por parte del órgano legislativo o de las autoridades administrativas. De lo contrario implicaría violentar el principio de certeza. Sin obviar que la paridad sí se atendió en la postulación.

Sin embargo, vinculó al Instituto local para que antes del inicio del siguiente proceso electoral, emitirá un acuerdo en el que establezca lineamientos y medidas de carácter general para garantizar una conformación paritaria de los distintos órganos de elección popular.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

**SEGUNDO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**Notifíquese** como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de cinco votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular y con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez; ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA)**

En este voto particular que emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expongo las razones por las cuales estoy en contra de lo aprobado por la mayoría en la sentencia relativa al SUP-REC-1774/2018 y acumulados.

Me referiré, específicamente, a la problemática que se nos presenta en relación a la integración del ayuntamiento de Cuautla, en el estado de Morelos, en cuanto hace a la asignación de regidurías de representación proporcional y a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación en la manera como fueron previstos en la legislación.

En primer lugar, preciso que estoy de acuerdo con el tratamiento de las distintas propuestas en cuanto a dos cuestiones: *i)* en que es constitucional un modelo como el previsto en Morelos, en el cual únicamente se asignan dos cargos por mayoría relativa (la presidencia municipal y una sindicatura) y la totalidad de regidurías bajo el sistema de representación proporcional, y *ii)* en que para valorar la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación, en los casos en que sea procedente, se deben considerar la totalidad de cargos de los ayuntamientos. En relación con este último punto, destaco que la definición respecto a si –en última instancia– se deben aplicar los mencionados límites depende de la respuesta a otro planteamiento que se encuentra –de manera explícita o implícita– en la controversia, consistente en definir cuándo y cómo debe aplicarse la fórmula legalmente prevista.



**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Así, la problemática que se plantea en este caso, así como las pretensiones formuladas, están relacionadas con la adecuada aplicación del régimen para la asignación de las regidurías de representación proporcional, a partir de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación. Esto amerita, a mi juicio y de acuerdo con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema, que se analice si es viable ajustar esos límites o si, ante ciertos escenarios resulta improcedente, cuando con ello se generan distorsiones que justifican exceptuarlos, en atención al impacto que tendrían sobre los valores que subyacen a los principios constitucionales de mayoría y de representación proporcional. Así, considero que la controversia aquí analizada implica definir e interpretar, a la luz de los principios constitucionales que rigen la integración de ayuntamientos, las normas que determinan cómo y cuándo aplicar los límites de sobre y subrepresentación en el caso concreto del ayuntamiento de Cuautla.

Esto, porque tal y como se desprende del escrito de demanda de los recurrentes, entre otras cuestiones, hacen valer la inconstitucionalidad del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Tal planteamiento, a mi juicio, genera la obligación para esta Sala Superior de analizar la operatividad y funcionalidad de la fórmula prevista por el legislador morelense, concretamente a la luz de los criterios que recientemente ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que me referiré más adelante.

Al respecto, el criterio mayoritario sostiene que los límites de un ocho por ciento en cuanto a la sobre y subrepresentación en el órgano municipal deben aplicarse en todos los casos, pues se establecieron explícitamente en la legislación en ejercicio de una amplia libertad de configuración normativa sobre la materia. En

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

principio, comparto esta primera premisa del análisis, en el entendido de que no es una potestad libérrima, sino que está sujeta a condiciones de razonabilidad, particularmente a los principios y valores de mayoría relativa y representación proporcional y, en ese sentido, la estimo insuficiente para resolver de manera exhaustiva todos los asuntos en los cuales se cuestione la integración del ayuntamiento en el estado de Morelos, pues lo adecuado es valorar de manera casuística la viabilidad de su implementación y sus implicaciones, a partir del estándar que ha fijado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se profundizará en los siguientes apartados.

### **1. Estándar de análisis sobre la justificación de los límites de sobre y subrepresentación**

En la sesión pública del ocho de noviembre del año en curso, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 382/2017. El asunto implicaba establecer si los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 116 constitucional con respecto a que la integración de los congresos estatales deben observarse para el caso de los ayuntamientos. Es decir, si hay una exigencia constitucional de que, ante la ausencia de una disposición normativa, en la conformación de estos órganos municipales también se verifique que ningún partido político tenga una representación de ocho puntos porcentuales por encima o por debajo de su votación obtenida en la elección de que se trate.

Lo anterior, a partir de las distintas posturas asumidas entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte resolvió en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada que las entidades federativas gozaban de una amplia libertad de configuración normativa para el diseño del sistema

electoral de representación proporcional para los ayuntamientos, lo que suponía que no había una exigencia de que se previeran los límites de sobre y subrepresentación tal como están dispuestos para la integración de los congresos locales.

En cambio, este Tribunal había sostenido reiteradamente que los límites de representación sí deben hacerse extensivos a la conformación de los órganos municipales, lo cual se plasmó en la tesis de jurisprudencia 47/2016, de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

La Suprema Corte determinó, primero, que sí se presentaba una contradicción entre los criterios y que, en consecuencia, debía prevalecer la postura asumida por dicho tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada. Así, se concluyó que, si bien, se tiene libertad de configuración normativa respecto al diseño del sistema electoral de representación proporcional, ese diseño debe velar porque los principios electorales no pierdan su operatividad y funcionalidad.

De la versión taquigráfica de la sesión pública, de acceso público, se desprende el criterio propuesto y aprobado por el pleno de la Suprema Corte. Así, de dicha versión se advierte lo expresado por el ministro ponente, en los siguientes términos:

El proyecto propone que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada. En síntesis, se estima que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

La condicionante constitucional es, más bien, 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 tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, 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<sup>1</sup>.

De lo anterior, y considerando la propia acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada, es posible desprender los siguientes razonamientos en relación con la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación para el caso de los ayuntamientos:

- i)* Las entidades federativas tienen una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto

---

<sup>1</sup> Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

- ii)* La condicionante constitucional consiste en 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 tal manera que dichos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.
- iii)* Lo anterior implica que las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, serán objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, 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.

A partir de lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 382/2017, considero que esta Sala Superior, en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, está llamada a resolver, en el plano de un control concreto, los litigios constitucionales en relación con la integración de los ayuntamientos del estado de Morelos. Esto, porque a la luz de los parámetros del Tribunal Pleno es necesario determinar, en los casos concretos, la aplicabilidad o no, y en su caso en qué medida, de los límites de supra y subrepresentación establecidos por la legislatura democrática de dicha entidad. Así, de conducir su aplicación a resultados disfuncionales o no operativos, incluso

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

incoherentes o absurdos, tendría que decretarse la inaplicación de la disposición impugnada en el caso concreto.

Por todo lo anterior, a mi juicio, resulta insuficiente considerar justificados los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación de Morelos, para la integración de los ayuntamientos exclusivamente bajo el argumento de que se establecieron con base en la libertad de configuración normativa sobre la materia. Además, para considerarlos válidos y justificados, es indispensable valorar si estos límites son funcionales y operativos, en relación con los valores que se pretenden proteger mediante los sistemas electorales.

En ese sentido, a mi juicio, la operatividad o funcionalidad del modelo en relación con la imposición de ciertos límites de sobre y subrepresentación se refiere a que los mismos puedan ser aplicados de manera efectiva. Esto es, definir si en el caso existe una imposibilidad material de que en la integración del ayuntamiento todas las fuerzas políticas se ubiquen dentro de esos márgenes.

Para determinar lo anterior se deben tomar en consideración distintas variables relevantes, como lo son la proporción de cargos que se distribuyen entre el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, el tamaño del órgano municipal y la votación obtenida en los comicios de que se trate, mismos que pueden traducirse en términos de representatividad. Con ello se ejerce un control de constitucionalidad integral que facilita la valoración de los hechos y su impacto en los valores constitucionales a partir de la operación del marco normativo respectivo.

Así, mi postura consiste en que **para determinar si está justificada o no la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación**

**es necesario definir, primero, si su efecto en cada caso concreto garantiza la operatividad y finalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración del órgano municipal.** Por ende, considero que en cada caso tendríamos que realizar una proyección de los escenarios para determinar si resultan operativos o funcionales los límites de sobre y subrepresentación, fijados en ocho puntos porcentuales en relación con la votación obtenida por cada partido político.

Antes de exponer los resultados de los ejercicios correspondientes, estimo conveniente desarrollar algunas ideas generales desde la perspectiva politológica para ahondar en los valores y finalidades de los principios de mayoría y representación proporcional, y del sistema mixto definido constitucionalmente. Con esto, en mi concepto, se explica de manera integral el impacto que podrían tener los límites de sobre y subrepresentación a partir de su aplicación para los ayuntamientos, lo cual evidencia la pertinencia de que se establezcan parámetros específicos que atiendan a sus particularidades y no que se hagan extensivos, de manera automática, los límites que están dispuestos constitucionalmente para la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas.

## **2. Posibles implicaciones de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación a los ayuntamientos de Morelos**

Una de las implicaciones de establecer límites a la representación en los ayuntamientos es su impacto en el modelo de gobernabilidad que subyace al sistema de representación, ya sea de tipo mayoritario o consensual.

En efecto, la democracia constitucional puede tener una variedad de contrastes y mecanismos de aplicación, uno de los cuales se puede

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

observar con el modelo mayoritario y el modelo consensual. Dichos modelos parten de respuestas diferentes a las preguntas sobre: ¿quién gobernará? El primero se orienta a partir de *lo que determine la mayoría* y el segundo a *lo que determine el consenso* de los integrantes del órgano.

Las características que presentan los ayuntamientos en Morelos nos dan la pauta para considerar que estamos frente a un modelo consensual de democracia, pues la mayor parte de los escaños se eligen por el método de representación proporcional, que en determinadas circunstancias puede ocasionar una fragmentación en el sistema partidista y, en determinados casos, puede favorecer el pluralismo. En este sentido, en un sistema consensual, todos los integrantes del órgano tienen la oportunidad de participar de manera relevante en la toma de decisiones. Adicionalmente, el modelo consensual puede tener por efecto dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas. Así, una de las variables más importantes que caracterizan el contraste entre democracia mayoritaria y consensual es la diferencia entre los gobiernos de mayoría de un solo partido y aquellos que surgen de las amplias coaliciones multipartidistas.

En este contexto, en contraste con el método de la mayoría relativa, que tiende a sobre representar a los partidos grandes y a sub-representar a los partidos pequeños, el principal objetivo de la representación proporcional es repartir los escaños entre los partidos en proporción a los votos conseguidos.

De esta manera, en el presente caso, nos enfrentamos al dilema de hacer cumplir los límites de sobre y subrepresentación, o bien, a decidir si esta aplicación de la norma resulta contraproducente por la propia naturaleza del sistema en los ayuntamientos. Esto es, que



su cumplimiento afecta la operatividad y funcionalidad de los principios de mayoría y representación en un sistema mixto.

**a) Gobernabilidad**

En primer lugar, podríamos suponer que el gobierno municipal tiene un carácter primordialmente ejecutivo, pues tiene la obligación de velar por los asuntos locales de un territorio relativamente pequeño (como en Morelos). Asimismo, los integrantes del cabildo tienen la obligación de diseñar políticas públicas focalizadas para el territorio que gobiernan.

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.<sup>2</sup>

En este sentido, para comprender y valorar la funcionalidad y operatividad del modelo de representación en los ayuntamientos, resulta útil reflexionar sobre los efectos en la gobernabilidad. Así, para Arend Lijphart<sup>3</sup> los sistemas con pocos partidos pueden ofrecer una ventaja indirecta sobre los sistemas multipartidistas, ya que harán políticas estables y efectivas. De esta forma, los gobiernos

---

<sup>2</sup> Sirve de respaldo argumentativo la tesis jurisprudencial P./J. 45/2011 (9a.)

Plenaria de la SCJN, de rubro: REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

<sup>3</sup> Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

## SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS

multipartidistas pueden enfrentar mayores problemas de inestabilidad, pues cuanto mayor es el número de grupos discordantes que forman la mayoría, mayor será la dificultad de consenso y tener estabilidad.<sup>4</sup>

Ambos modelos resultan constitucionales, no obstante, cada uno genera modalidades de gobernabilidad distintas que deben considerarse al momento de diseñar un modelo de representación.

### **b) Magnitud de la demarcación electoral**

Como es sabido, la magnitud del ayuntamiento ejerce un marcado efecto en el grado de distorsión de la proporcionalidad y en el número de partidos, lo cual también permite valorar la operatividad y funcionalidad del modelo. En el caso, la legislación de Morelos se trata de un sistema mixto aplicado en ayuntamientos de escasa magnitud.

La magnitud del distrito ejerce una gran influencia tanto en sistemas proporcionales como en los mayoritarios, pero en sentidos diversos. Al aumentar la magnitud del distrito en los sistemas de mayoría relativa crece la desproporcionalidad y crecen las ventajas para los partidos grandes, mientras que en el sistema de representación proporcional deviene en una mayor proporcionalidad y en unas condiciones más favorables para los partidos pequeños. En relación con esto, Lijphart señala que en un sistema de representación proporcional (como lo es en los ayuntamientos en Morelos) es difícil que los distritos (en este caso ayuntamientos) de pocos miembros sean compatibles con el principio de proporcionalidad.

Incluso, si al componente de representación proporcional en Morelos, le agregamos algunos escaños de mayoría relativa,

---

<sup>4</sup> En realidad, Lijphart analiza a los sistemas parlamentarios y al gabinete que se forma por ese mismo parlamento, no obstante, su análisis nos sirve pues análogamente el municipio es un ejecutivo colegiado.

tomando en cuenta que son demarcaciones pequeñas, puede resultar complejo forzar la proporcionalidad al introducir los límites del ocho por ciento de sobre y subrepresentación.

Por ejemplo, en el estado de Morelos hay 17 ayuntamientos cuya conformación es de cinco cargos: dos elegidos por mayoría relativa y tres por representación proporcional. Así, al correr la fórmula, existirá una importante desproporcionalidad entre votos y escaños, pues cada escaño vale veinte por ciento. Esto significa que, el límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales puede resultar poco operable, pues si un partido está fuera de estos límites, el hecho de deducirle o adicionarle una curul distorsionaría en 2.4 veces el escenario, pues los veinte puntos porcentuales duplican en más del doble a los ocho. En este sentido, es probable que en muchos escenarios algún partido se encuentre fuera de los límites de sobre y subrepresentación, y modificar ese escenario implicaría crear otro igual o mayormente desproporcionado.

### **c) Significado de los límites de sobre y subrepresentación**

Los límites de sobre y subrepresentación son restricciones a la desproporción entre votos y asientos. En el caso de Morelos, la legislación replica para los ayuntamientos los límites constitucionales de ocho por ciento que se aplican para las legislaturas estatales, asimilando órganos distintos en naturaleza, composición y tamaño. Es decir, limita la desproporción en la representación hasta ocho puntos porcentuales respecto de la votación obtenida.

La desproporción es consecuencia natural de la distribución de votos en escaños en cualquier sistema electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo de sistema electoral, la desproporción puede ser mayor o menor. En teoría, se puede prever que un sistema de

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

representación proporcional será más proporcional que uno mayoritario; un sistema mayoritario será naturalmente desproporcional; y un sistema mixto, es decir, uno que combina las reglas de la mayoría y de la representación proporcional será tan proporcional o mayoritario, dependiendo de cómo se combinen numéricamente el número de escaños a distribuir por una u otra fórmula. Por ejemplo, un sistema combinado en el que la mayoría de los escaños se distribuyen por mayoría relativa, será más desproporcionado que uno en el que la mayoría se distribuyan por representación proporcional.

Una vez dicho lo anterior debe señalarse que, en un sistema mixto, tanto la mayoría relativa como la representación proporcional son elementos a considerar para evaluar al sistema electoral. Así, en un sistema mixto, la desproporción producida por la parte mayoritaria del sistema no es una anomalía, es un efecto buscado para generar mayorías que consigan gobernabilidad en un órgano colegiado, es decir, este tipo de sistema busca obtener una mayor facilidad para tomar decisiones. A su vez, la proporcionalidad que se consiga es un efecto que busca la mayor representación posible de las fuerzas políticas que compiten por los cargos públicos.

En síntesis: ¿cómo se ubica el sistema electoral municipal del estado de Morelos en las premisas conceptuales y teóricas mencionadas? En primer lugar, se trata de un sistema mixto; en segundo lugar, se trata de un sistema con una barrera legal del tres por ciento; en tercer lugar, es un sistema electoral con circunscripciones municipales pequeñas y medianas, es decir, hay municipios en los que se eligen cinco cargos y otros en los que eligen hasta trece cargos; en cuarto lugar, es un sistema en el que predomina la fórmula proporcional sobre la mayoritaria, puesto que en general la mayoría de los cargos se eligen por representación proporcional y apenas dos por mayoría relativa.

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

Para concluir, de acuerdo a lo descrito, teóricamente se esperaría que en los municipios de Morelos en los que la mayoría de los asientos se distribuyen por representación proporcional, el resultado se acercara de tal manera a la proporcionalidad que en pocos casos los partidos sobrepasaran el ocho por ciento de representación sobre su votación, con la sola aplicación de la fórmula de asignación. Sin embargo, aunque nominalmente se trate de representación proporcional, en los municipios con cinco o menos asientos, matemáticamente se estaría ante resultados con efectos mayoritarios, o sea, desproporcionales, que muy probablemente rebasarían el límite del ocho por ciento, sin que siempre existiera la posibilidad de corregir conforme al límite requerido, precisamente por el tamaño del municipio.

Ante esta situación, lo adecuado será analizar caso por caso para aplicar la norma electoral local en los casos en que resulta funcional y operativa, es decir, los casos de sobre o subrepresentación que excedan el 8% y sea posible corregirlo alcanzando el límite previsto legalmente para el que está justificado modificar el resultado de la aplicación de la fórmula del cociente natural y resto mayor.

En suma, ¿por qué tomar una decisión basada en la operatividad del caso concreto? El sistema que predomina en 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 proporcionar una representación más fiel y particular de las minorías, así como la representación y participación más amplia al momento de decidir. Por otra parte, los sistemas mayoritarios, son más decisivos y efectivos en la elaboración de políticas públicas. Dado que estamos ante un sistema mixto, en el cual el legislador buscó en su momento

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

darles importancia a ambos principios, nos queda la alternativa de actuar y decidir conforme a la propia naturaleza del sistema.

Decir que no se debe forzar la proporcionalidad (materialmente con los límites de sobre y subrepresentación) de acuerdo con la operatividad del caso concreto, implica comprender que en distritos de magnitud pequeña, la representación proporcional es imposible de aplicar de manera estricta, y por otro lado, entender que debemos tomar en cuenta que el sistema también privilegia (aunque de menor forma) al sistema mayoritario.

Por lo tanto, mi decisión se fundamenta en que las normas no pueden ser aplicables sin analizar el origen, la naturaleza y los efectos del sistema electoral.

### **3. La (in)justificación de los límites de sobre y subrepresentación para cada caso concreto**

Este apartado tiene por objeto exponer los resultados respecto a la operatividad o funcionalidad de los límites de sobre y subrepresentación en relación con la integración de los distintos ayuntamientos del estado de Morelos.

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del código electoral local, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Cuautla, Morelos, para determinar si es posible lograr una integración del ayuntamiento en la que todos los partidos se encuentren dentro los límites de sub y sobrerrepresentación del 8 % (ocho por ciento), o si, por el contrario, debe exceptuarse la aplicación de los límites porque su operatividad resulta inalcanzable en este caso.

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Para ello, en principio, sería necesario recurrir a la asignación realizada por el IMPEPAC y no a la del Tribunal local, pues como lo ha determinado esta Sala Superior, la manera correcta de evaluar los límites de sobre y subrepresentación es considerando a todos los integrantes del ayuntamiento, incluyendo presidente municipal y síndico, y no solamente a las regidurías de representación proporcional, como lo hizo la autoridad jurisdiccional local.

Sin embargo, del análisis de la asignación realizada por el IMPEPAC se advierte que no puede utilizarse como base en la evaluación del sistema pues la aplicación de la fórmula no se hizo de conformidad con los criterios que han sido definidos por esta Sala Superior y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en concreto, en lo relativo a: *i)* la votación tomada como base para definir qué partidos políticos o candidaturas independientes alcanzan el porcentaje mínimo del 3 % (tres por ciento) para participar en la asignación, y *ii)* la votación a partir de la cual se evalúa el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación y, en su caso, se hacen los ajustes correspondientes.

Como se advierte del acuerdo de asignación, el IMPEPAC tomó la **votación total** tanto como base para definir a los partidos que alcanzaban el porcentaje mínimo del 3 % (tres por ciento) para participar en la asignación de regidurías, como para hacer la evaluación de sobre y subrepresentación durante el desarrollo de la fórmula.

Dicho criterio se estima incorrecto, pues, en ambos casos deben utilizarse votaciones depuradas que representen genuinamente la fuerza electoral de cada partido en la etapa y para los fines correspondientes.

## SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS

En ese sentido, para acceder a curules por el principio de representación proporcional, debe atenderse a una votación **semi-depurada** que **no incluya a los votos nulos ni a los de los candidatos no registrados**<sup>5</sup>, pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional.

En consecuencia, el porcentaje mínimo para participar en la asignación debió evaluarse tomando como base la votación resultante de deducir, a la votación total, los votos nulos y los votos emitidos en favor de candidatos no registrados.

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de votos que efectivamente permita verificar el grado de correspondencia entre los votos que fueron eficaces para la integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación<sup>6</sup>.

Es decir, para efecto de verificar los límites, el IMPEPAC debió reducir de la votación total, los votos nulos, los emitidos en favor de

---

<sup>5</sup> Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las de las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y 83/2018 y sus acumuladas.

<sup>6</sup> Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas y en la Tesis XXIII/2016 de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**. Disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 130 y 131.



candidatos no registrados y los de aquellos partidos que no alcanzaron el umbral mínimo para participar en la asignación.

Así, teniendo en cuenta que fue indebida la manera en la que el IMPEPAC aplicó la fórmula de asignación, considero que esta Sala Superior debió, en principio, corregir el ejercicio de asignación y, sobre éste, evaluar la operatividad y funcionalidad del sistema diseñado por el legislador a efecto de determinar si la aplicación de los límites de sub y sobrerrepresentación hace operativos y funcionales los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de lo contrario, se estaría soslayando una asignación inadecuada y la evaluación respecto a la operatividad del sistema podría llevar a conclusiones erróneas derivadas de los vicios en los que incurrió la autoridad administrativa.

**a) ¿Es operativo y funcional el artículo 18 de la legislación local para el caso concreto?**

**Marco normativo**

El artículo 115, fracción I, de la Constitución General, establece que los ayuntamientos deberán integrarse por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, asimismo, la fracción VIII del mismo artículo mandata que, en la elección de los integrantes, el legislador local deberá introducir el principio de representación proporcional.

En ejercicio de su libertad configurativa, el constituyente de Morelos dispuso en el artículo 112 de la Constitución local que los municipios de dicho estado se integrarían por un presidente municipal y un síndico, los cuales serían electos por el principio de mayoría relativa, y por regidores electos a través del principio de representación proporcional, siendo el número de regidores aquel

## **SUP-REC-1774/2018 Y ACUMULADOS**

que la ley dispusiera para cada municipio de manera proporcional a su número de habitantes y nunca menor a tres.

Al ayuntamiento de Cuautla le corresponderán nueve regidores, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Por su parte, el Código Electoral local dispone en su artículo 18 que la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se hará conforme a las siguientes reglas:

- Podrán participar en la asignación aquellos partidos que cuenten con al menos el 3 % (tres por ciento) de la votación emitida.
- La asignación se hará aplicando a la votación de los partidos un factor simple de distribución, el cual resultará de dividir la votación de los partidos que obtuvieron el porcentaje mínimo entre el número de curules por asignar.
- Si habiendo aplicado el factor quedaren curules por asignar, éstas se distribuirán en orden decreciente por restos mayores.
- En la asignación deberán observarse los límites de sub y sobrerrepresentación previstos constitucionalmente, atendiendo a la fórmula establecida para los diputados locales, es decir, se aplicarán límites de  $\pm 8$  % (más / menos ocho por ciento) previstos en el artículo 116 de la Constitución General.





Adicionalmente, para efectos de la asignación resultarán aplicables los siguientes lineamientos, algunos de los cuales difieren de los seguidos en las instancias anteriores:

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

- i)* Para calcular el porcentaje de representatividad de cada partido político en relación con los límites de sobre y subrepresentación se debe tomar como base una votación efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que rebasaron el umbral mínimo que permite la participación en la distribución de cargos de representación proporcional;
- ii)* La verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación de regidurías de representación proporcional, de modo que se restrinja la participación de quien obtuvo los cargos de mayoría relativa si de recibir un cargo adicional sobrepasaría el límite de sobrerrepresentación, y
- iii)* En caso de que se actualice el supuesto antes señalado, para calcular el valor del factor que sirve para la distribución de las regidurías se debe realizar un ajuste de la votación, de modo que de la base se descuenta la votación obtenida por el partido que ya no está en aptitud de participar.

**Asignación de regidurías en el ayuntamiento**






Conforme al cómputo municipal, la elección en el ayuntamiento de Cuautla, Morelos, arrojó los siguientes resultados:

Partido o candidatura independiente		Votación
 PAN	PAN	10,510
 PRI	PRI	6,026
 PRD	PRD	8,589
 VERDE	PVEM	3,370





**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente		Votación
	PT	3,306
	MC	12,272
	PANAL	1,735
	PSD	2,620
	MORENA	22,434
	PES	2,787
	PHM	1,684
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SÁNCHEZ		11,599
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		45
VOTOS NULOS		3,178
VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)		90,155
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		86,932

Ahora bien, para proceder a la asignación, resulta necesario determinar qué partidos y candidaturas independientes tienen un porcentaje de votación que resulte equivalente o mayor al 3 % (tres por ciento) de la votación válida emitida, entendiendo como ésta la resultante de deducir a la votación total los votos nulos y los emitidos en favor de candidatos no registrados.






Partido o candidatura independiente		Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3%
	PAN	10,510	12.0899%	SI
	PRI	6,026	6.9319%	SI
	PRD	8,589	9.8801%	SI
	PVEM	3,370	3.8766%	SI
	PT	3,306	3.8030%	SI

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**





Partido o candidatura independiente		Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3%
	MC	12,272	14.1168%	SI
	PANAL	1,735	1.9958%	NO
	PSD	2,620	3.0138%	SI
	MORENA	22,434	25.8064%	SI
	PES	2,787	3.2060%	SI
	PHM	1,684	01.9371%	NO
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SÁNCHEZ		11,599	14.3426%	SI
TOTAL		86,932	100%	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, MC, PSD, MORENA, PES, así como el candidato independiente.

Asimismo, resulta necesario determinar si algún partido se encuentra sobrerrepresentado en más de un 8 % (ocho por ciento), pues, de ser así, éste deberá ser excluido de la asignación de regidurías por haber alcanzado su porcentaje máximo de representatividad en el ayuntamiento. Para efecto de dicha verificación únicamente se toman en cuenta los votos emitidos en favor de los partidos o candidaturas independientes que alcanzaron el umbral mínimo (Votación  $\pm 8$  %):

Partido o candidatura independiente	Votación $\pm 8$ %	% respecto a votación $\pm 8$ %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre o sub-representación	Participa en asignación	
	PAN	10,510	12.5849%	0	0%	0.00%	SI
	PRI	6,026	7.2156%	0	0%	0.00%	SI
	PRD	8,589	10.2846%	0	0%	0.00%	SI
	PVEM	3,370	4.0353%	0	0%	0.00%	SI
	PT	3,306	3.9587%	0	0%	0.00%	SI

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente	Votación ±8 %	% respecto a votación ±8 %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre o sub-representación	Participa en asignación
 MC	12,272	14.6947%	0	0%	0.00%	SI
 PSD	2,620	3.1372%	0	0%	0.00%	SI
 MORENA	22,434	26.8629%	2	18.18%	- 8.68%	SI
 PES	2,787	3.3372%	0	0%	0.00%	SI
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SÁNCHEZ	11,599	13.8889%	0	0%	0.00%	SI
<b>TOTAL</b>	<b>83,513</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>			

Como se observa, ninguno de los partidos se encuentra sobrerrepresentado por encima del límite del 8 %, en consecuencia, todos los partidos participan en la asignación.

**Asignación por factor simple de distribución y resto mayor**

Para realizar la asignación debe obtenerse un factor simple de distribución el cual es el resultado de dividir los votos obtenidos por los partidos o candidaturas independientes que participan en la asignación, entre el número de curules a asignar.

Así, se toma la suma de votos de los partidos PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, MC, PSD, MORENA, PES, así como el candidato independiente y se divide entre las 9 (nueve) curules por asignar.










<b>VOTACIÓN DE PARTICIPANTES</b> (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
VP	83,513

<b>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
FACTOR	9,279.22

Hecho esto, se aplica el factor de distribución a los participantes y las curules restantes se asignan a los restos mayores.

Partido	o VP	Aplicación del factor	Costo de	Votación	Resto Mayor
---------	------	-----------------------	----------	----------	-------------








**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

candidatura independiente			Decimal	Enteros	escaños	restante	Orden	Asignación
	PAN	10,510	1.1326	1	9,279.22	1,230.78	10	
	PRI	6,026	0.6494	0	0	6,026.00	2	1
	PRD	8,589	0.9256	0	0	8,589.00	1	1
	PVEM	3,370	0.3632	0	0	3,370.00	4	1
	PT	3,306	0.3563	0	0	3,306.00	5	
	MC	12,272	1.3225	1	9,279.22	2,992.78	6	
	PSD	2,620	0.2824	0	0	2,620.00	8	
	MORENA	22,434	2.4177	2	18,558.44	3,875.56	3	1
	PES	2,787	0.3003	0	0	2,787.00	7	
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SÁNCHEZ		11,599	1.2500	1	9,279.22	2,319.78	9	
TOTAL		83,513	100%	5	-	-	-	4





Con la aplicación del factor se asignan un total de 5 (cinco) regidurías, 1 (una) al PAN, 1 (una) a MC, 2 (dos) a MORENA y 1 (una) al candidato independiente.

Finalmente, las cuatro regidurías restantes se asignan conforme a los restos mayores al PRI, PRD, PVEM y MORENA, respectivamente.

El total de curules queda de la siguiente manera:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PAN	0	1	0	1
	PRI	0	0	1	1
	PRD	0	0	1	1
	PVEM	0	0	1	1
	PT	0	0	0	0
	MC	0	1	0	1
	PANAL	0	0	0	0





**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	2	2	1	5
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SÁNCHEZ		0	1	0	1
TOTAL		2	5	4	11

Como último paso, debe verificarse la representatividad de las fuerzas políticas en el ayuntamiento. Es en este punto en el que podremos observar los efectos particulares del sistema diseñado por el legislador y definir si es o no posible observar los límites constitucionales del 8% de sobre y subrepresentación.

**Verificación de operatividad de límites**








Como mencioné arriba, la verificación de los límites debe realizarse tomando como base la votación de aquellos partidos que participaron en la asignación y que, aun sin haber participado en ella, obtuvieron triunfos de mayoría relativa.

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ <sup>7</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	
	PAN	10,510	12.5849%	1	9.091%	-3.494%		1	9.091%	-3.494%
	PRI	6,026	7.2156%	1	9.091%	1.875%		1	9.091%	1.875%
	PRD	8,589	10.2846%	1	9.091%	-1.194%		1	9.091%	-1.194%
	PVEM	3,370	4.0353%	1	9.091%	5.056%		1	9.091%	5.056%

<sup>7</sup> Este porcentaje se saca con base al total de votación de quienes sí se encuentran representados en el Congreso, en virtud de la Tesis XXIII/2016 de esta Sala Superior de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)”**.



**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Partido candidatura independiente		Votación VVE	% Votación ±8% <sup>7</sup>	Curules MR +RP	% del ayunta- miento	Diferenci a de porcentaj es	Aju ste	Total	% del ayunta- miento	Diferencia de porcentaj es
 PT	PT	3,306	3.9587%	0	0.000%	-3.959%			0.000%	-3.959%
 MC	MC	12,272	14.6947%	1	9.091%	-5.604%	+1	2	18.182 %	3.487%
 PANAL	PANAL	1,735	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PSD	PSD	2,620	3.1372%	0	0.000%	-3.137%			0.000%	-3.137%
 MORENA	MORENA	22,434	26.8629%	5	45.455 %	18.592%	-2	3	27.273 %	0.410%
 PES	PES	2,787	3.3372%	0	0.000%	-3.337%			0.000%	-3.337%
 PHM	PHM	1,684	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SANCHEZ		11,599	13.8889%	1	9.091%	-4.798%	+1	2	18.182 %	4.293%
<b>TOTAL</b>		<b>83,513</b>	<b>100%</b>	<b>11</b>	<b>100.000 %</b>			<b>11</b>	<b>100%</b>	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento de Cuautla, a pesar de que algunas fuerzas políticas resultan sobre o subrepresentadas, es posible hacer ajustes para que todos se ubiquen dentro de los límites constitucionales, en consecuencia, el sistema resulta operativo.

La asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente	Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
 PAN		1	1
 PRI		1	1
 PRD		1	1
 PVEM		1	1
 MC		2	2
 MORENA	2	1	3
CANDIDATO INDEPENDIENTE CARLOS BENITEZ SANCHEZ		2	2
<b>TOTAL</b>		<b>9</b>	<b>11</b>

**SUP-REC-1774/2018  
Y ACUMULADOS**

Sin embargo, a pesar de que sí es posible aplicar los límites en este caso, sostengo mi voto particular porque, con el ejercicio correcto, la asignación tiene un resultado diferente de aquella realizada por el IMPEPAC y que a su vez se confirma con la sentencia aprobada por la mayoría de la Sala Superior en los medios de impugnación que nos ocupan.

Con base en lo expuesto, emito el presente voto particular.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**