



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-8/2020

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
139/2020

PROMOVENTE: PARTIDO
SOCIALDEMÓCRATA DE
MORELOS

AUTORIDADES: CONGRESO
DEL ESTADO DE MORELOS Y
OTRO

Ciudad de México, a veintinueve de julio de dos mil veinte.

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

CUESTIÓN GENERAL

1. El artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en aquellos casos en los que se promueva una acción de inconstitucionalidad contra alguna ley de carácter electoral, el Ministro Instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los temas y conceptos de invalidez que tengan relación con la material electoral.

2. Con fundamento en el precepto citado y ante la solicitud realizada por el ministro Alberto Pérez Dayán en el trámite de la acción de inconstitucionalidad 139/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su opinión con el objeto de aportar elementos adicionales para el estudio de las instituciones pertenecientes a la materia electoral y orientar, de ese modo, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas.¹

AUTORIDAD RESPONSABLE Y NORMAS IMPUGNADAS

3. El partido político promovente de la acción de inconstitucionalidad señala como autoridades responsables al Congreso del Estado de Morelos, como órgano emisor de la reforma impugnada, y al Gobernador Constitucional de la misma entidad, por su promulgación y publicación.
4. El partido político reclama la invalidez de los artículos 16, fracciones I, II, inciso a), y XIII, y 18, fracción I, del Código de Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto número seiscientos noventa, mediante el cual se incrementa el umbral de porcentaje para la

¹ Véase jurisprudencia 3/2002 de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, p. 555.



asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación. El texto de los artículos es el siguiente:

Artículo 16.- Para la asignación de Diputadas y Diputados de representación proporcional se procederá respetando el principio de paridad de género, conforme a los siguientes criterios, fórmula de asignación, conceptos y principios:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, los partidos políticos que por sí o en coalición registren candidaturas de mayoría relativa en cuando menos quince distritos uninominales y que, como partido político, hayan alcanzado por lo menos el cuatro por ciento de la votación estatal emitida.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputaciones 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 dieciséis diputaciones por ambos principios.

II. La aplicación de la fórmula se desarrollará observando el siguiente procedimiento:

a) Se asignará una diputación a cada uno de los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el cuatro por ciento de la votación válida emitida;
(...)

XIII. Concluida la asignación total del número de diputaciones por el principio de representación proporcional a cada uno de los partidos políticos que superaron el cuatro por ciento de la votación válida emitida, se verificará si en conjunto con el total de Diputadas y Diputados electos se cumple con el principio de paridad en la integración del Congreso, y

(...)

Artículo 18. La asignación de regidurías se sujetará a las siguientes reglas:

I. Se sumarán los votos de los partidos que hayan obtenido cuando menos el cuatro por ciento del total de los sufragios emitidos en el municipio correspondiente; el resultado se dividirá entre el número de regidurías por atribuir para obtener un factor porcentual simple de distribución, asignándose a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas regidurías como número de factores alcance hasta completar las regidurías previstas.

(...)

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

I. Respetto al procedimiento legislativo

5. El partido accionante considera que, al emitir las normas impugnadas, el Congreso del Estado de Morelos inobservó parámetros normativos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, apartándose del principio de legalidad.

6. Su concepto de invalidez descansa en que la reforma no fue aprobada por la mayoría calificada requerida por el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos,² al haber sido aprobada por sólo trece legisladores en lugar de catorce, dado que el Congreso está integrado con veinte diputaciones; es decir, las dos terceras partes de los legisladores locales, corresponden aritméticamente a 13.33 diputados, por lo que debe tomarse el número entero siguiente, pues sólo de esa forma se conforma la mayoría calificada, pues trece legisladores es un número menor.

II. Omisión de motivar y justificar la reforma implementada.

² **Artículo 44.-** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.



7. El partido accionante refiere que el Congreso del Estado de Morelos incumplió los lineamientos vigentes para la aprobación de la reforma cuestionada, pues, contrariamente a lo establecido en el artículo 95 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no existió de inicio una propuesta parlamentaria que tuviera como objeto aumentar el umbral de votación requerido para acceder a una curul de representación proporcional, dejando de exponerse las motivaciones que justificaron la reforma del código comicial local.

8. El partido actor advierte que el decreto por el que se reformaron, entre otros, los artículos impugnados, se denominó *“Decreto por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad”*, cuestión que nada tiene que ver con las fracciones controvertidas, pues estas versan sobre la modificación del porcentaje para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional.

III. Aumento del porcentaje para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional

9. El accionante considera que la reforma a los artículos 16, fracción I, fracción II, inciso a), fracción XIII, y 18, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, al establecer un aumento del porcentaje para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación, resultan violatorios de los artículos 14, 16, 116 fracción II, 41, fracción I, 52, 54, 56 y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, proporcionalidad, razonabilidad y representación proporcional.

10. Así, se refiere que, si bien los Congresos locales cuentan con facultades para expedir leyes y decretos que regulen su ámbito de competencia, lo cierto es que dicha libertad configurativa no es absoluta, sino que debe apegarse a las particularidades exigidas por la propia constitución local, situación que no se respetó, porque en la reforma controvertida dejaron de respetarse las medidas que garantizan que la existencia de una representatividad justa y proporcional en las fuerzas políticas minoritarias.

11. Argumenta también el accionante, que el principio de representación proporcional busca garantizar que las fuerzas políticas minoritarias logren acceder a cargos de elección popular y, de esa manera, equilibrar las fuerzas al interior de los cuerpos colegiados, ejerciendo la representación del electorado que decidió de manera voluntaria emitir un sufragio a favor de dichas fuerzas.



12. Ante tal situación, el actor refiere que el legislador local dejó de valorar el principio de representación proporcional pues, al modificar el porcentaje exigido para acceder a una curul en el Congreso local, se hace nugatorio el acceso de las fuerzas minoritarias a ocupar una diputación por dicho principio, por lo que el incremento del porcentaje resulta desproporcional, infundado e injustificado en virtud de que el mismo fue tomado sin considerar las particularidades técnicas y jurídicas del Estado de Morelos.
13. Asimismo, considera que debieron tomarse en cuenta el aumento de las votaciones del proceso electoral 2017-2018 en la entidad, en relación con los procesos electorales anteriores; así como la integración del padrón electoral.
14. Al respecto, el actor menciona que en el Estado de Morelos hay once partidos políticos registrados (cuatro con registro local y siete con acreditación), por tanto, ante la pluralidad de opciones políticas en la entidad federativa, el aumento del porcentaje señalado conllevaría que las fuerzas políticas minoritarias se coloquen en el supuesto de no alcanzar el umbral de votación requerido y, por ende, no logren acceder a una diputación por el principio de representación proporcional, transgrediéndose así el derecho humano de los ciudadanos a participar en la vida política y democrática del País.

15. Por otro lado, el actor refiere que se debe tomar en cuenta que ya existían limitaciones legales que dificultan el acceso de los partidos minoritarios a una curul por el principio de representación proporcional, pues en la Constitución local se establece que el Congreso del Morelos se compondrá de veinte diputados, siendo doce de mayoría relativa y ocho por el principio de representación proporcional; en esa lógica, estima que al existir once partidos políticos y solamente ocho diputaciones por el principio de representación proporcional, es que se resulta imposible que las fuerzas políticas accedan a representar a la ciudadanía en el Congreso local.
16. Asimismo, el actor refiere que para la próxima elección existirán nuevos institutos políticos, cuestión que, aun conservando el umbral actual, la ley hará nugatorio el acceso a la pluralidad de fuerzas políticas minoritarias al existir solamente ocho diputaciones por el principio de representación proporcional.
17. Por tanto, el accionante concluye que, de validarse el aumento del porcentaje de votación requerido para la asignación de representación proporcional, se estaría ante una franca violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. Por otro lado, el actor aduce que una ley comicial local no puede estar por encima de la Constitución estatal, de ahí que las normas combatidas resulten inconstitucionales. Al respecto, señala que el artículo 23, fracción II, de la Constitución local



dispone que *“para mantener el registro el Partido Político Local deberá obtener al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados, según lo dispuesto en la normatividad relativa”*.

19. De ahí que el enjuiciante pretenda demostrar que el aumento del porcentaje para acceder a una diputación por el principio de representación proporcional es excesivo, desproporcionado e inconstitucional, pues no guarda lógica que un partido político que obtenga menos del 4% de la votación quede fuera de la repartición de diputaciones por el principio de representación proporcional pero que pueda conservar su registro como partido político y siga participando en los procesos electorales.

20. Por otra parte, el partido político promovente señala que la norma aprobada por el Congreso de Morelos, mediante la cual, aumenta del tres (3%) al cuatro por ciento (4%) del total de los sufragios emitidos para poder participar en la asignación de regidurías transgrede los derechos de las fuerzas minoritarias, ya que, al aumentar el porcentaje referido, minimiza las oportunidades de ocupar una regiduría por el principio de representación proporcional.

21. Por último, menciona que, el acto fue desproporcional, infundado e injustificado, toda vez que, el Congreso del Estado de Morelos debió considerar que existe un total de once partidos políticos, por lo que, el aumento del umbral imposibilita

que todas las fuerzas políticas sean representados en la integración de los Ayuntamientos.

OPINIÓN

22. Del análisis del escrito por el que el partido político local promueve la acción de inconstitucionalidad se advierten las siguientes temáticas.

A. Cuestiones que no son materia de opinión (violaciones al procedimientos legislativo e indebida fundamentación de la reforma)

23. Como se aprecia de la síntesis de los conceptos de invalidez, el partido político promovente afirma, que la reforma impugnada carece de fundamentación y motivación, ya que en esta no se expresaron las razones que justifiquen el aumento del umbral mínimo para tener acceso a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; además de que, consideran existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo.

24. Al respecto, esta Sala Superior considera que esos planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho en general y constitucional, por estar vinculados con supuestas violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Morelos, así como con



la inobservancia de un principio constitucional que no es exclusivo de la materia electoral.

25. En efecto, una interpretación jurídica, armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, permite concluir que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, se debe entender que las normas de carácter electoral son aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de la ciudadanía y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

26. En ese sentido, los planteamientos en los que se aduce la falta o indebida fundamentación y motivación de una reforma legal, así como violaciones al proceso legislativo del que derivó la norma impugnada no se consideran de índole electoral.

27. Por lo tanto, dichos aspectos no pueden ser materia de opinión por esta Sala Superior, por no tratarse de temas estrictamente electorales. Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-08/2019, SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012, SUP-OP-03/2014, SUP-OP-07/2014, SUP-OP-54/2014 y SUP-OP-5/2019.

B. Análisis de la modificación del umbral de votación requerido para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

28. Esta Sala Superior considera que **es inconstitucional** la porción normativa controvertida respecto del aumento del porcentaje en la votación exigida para que un partido político pueda participar en la asignación de una diputación por el principio de representación proporcional, pues no garantiza el principio de proporcionalidad de manera adecuada para garantizar la representación de las fuerzas políticas minoritarias, al hacer nugatorio el acceso a los partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, de acuerdo con el propio sistema electoral local que establece en su Constitución un porcentaje menor para ese mismo efecto.

29. Al respecto, esta Sala Superior advierte que el tema en general sobre la razonabilidad de los umbrales de acceso a la asignación de diputaciones ha sido materia de análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y acumuladas, así como las acciones 40/2017 y acumuladas, todas relacionadas con reformas a la normativa constitucional y legal del Estado de Morelos.



30. En tales acciones, se cuestionó el incremento del umbral de la votación que se requiere para que se asigne una diputación por el principio de representación proporcional de un tres (3%) a un cinco por ciento (5%) de la votación respectiva.
31. Como esta Sala Superior lo advirtió en las opiniones solicitadas en su oportunidad por los ministros instructores de dichas acciones de inconstitucionalidad (SUP-OP-6/2017 y SUP-OP-10/2017, respectivamente), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el umbral de votación que permite el acceso a una diputación bajo el principio de representación proporcional debe tomar en cuenta, razonablemente, la necesidad de que las organizaciones políticas cuenten con una representación minoritaria, e incluso, suficiente para ser escuchadas, a efecto de que puedan participar en la vida política.
32. De manera que, en aquellas acciones de inconstitucionalidad, se consideró que la norma que establecía un umbral del cinco por ciento (5%) para que un partido político tenga derecho en asignación directa a la primera diputación por el principio de representación proporcional podría hacer nugatoria la posibilidad de que una minoría con cierta representación no pudiera tener acceso a participar en las decisiones del órgano político, ni siquiera como conducto para hacer escuchar una voz distinta a la de la mayoría.

33. En tales acciones de inconstitucionalidad se consideró, en términos generales, que el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General prevé una obligación general para los Estados de integrar sus Legislaturas con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, dejando un amplio margen para la configuración legislativa. No obstante, las legislaturas no tienen una libertad absoluta e irrestricta para establecer barreras o umbrales legales, sino que deben atenerse al sistema integral previsto por la Constitución General y a su finalidad.

34. En particular, se debe considerar razonablemente la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

35. Tal criterio se encuentra reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 140/2005, de rubro: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS**



PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES.³

36. Con base en tales consideraciones, se estimó que la norma que establecía como mínimo un cinco por ciento (5%) para que un partido político tenga derecho a la primera diputación por el principio de representación proporcional, así como a participar en la respectiva asignación evidentemente dificulta, e incluso, podría hacer nugatoria la posibilidad de que una minoría con cierta representación pudiera tener acceso a participar en las decisiones del órgano político, ni siquiera como conducto para hacer escuchar una voz distinta a la de la mayoría.

37. De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y

³ El texto de la jurisprudencia señala: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES. El artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para los Estados de integrar sus Legislaturas con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no prevé reglas específicas sobre la forma en que deben hacerlo, por lo que para que cumplan con dicho dispositivo fundamental es suficiente con que adopten ambos principios dentro de su sistema electoral local, de lo que deriva que el establecimiento de los porcentajes de votación requeridos es facultad de dichos Estados. Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad. *Acción de inconstitucionalidad 13/2005.*

acumuladas, así como las acciones 40/2017 y acumuladas, consideró que “una asignación previa atendiendo al porcentaje de cinco por ciento, puede llegar a dejar sin representación en el Congreso a un partido minoritario que haya obtenido los votos suficientes para participar en la asignación correspondiente, evitando lograr que se alcance una pluralidad en la integración del órgano legislativo”. En particular, el Tribunal Pleno consideró que “el aumento del tres al cinco por ciento en el porcentaje para la asignación de diputaciones de representación proporcional, es inconstitucional porque desvirtúa el principio de representación proporcional al dejar a los partidos que se encuentren entre el tres y el cinco por ciento fuera del reparto automático mediante este sistema de asignación previa.”

38.Lo anterior, en atención a que todos los elementos de la proporcionalidad electoral deben tener una influencia real en la representación y no una meramente simbólica. En particular, el Alto tribunal consideró que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías.



39. Con base en esto, la Sala Superior considera que la reforma que incrementa de un tres (3%) a un cuatro por ciento (4%) el umbral para acceder a una diputación plurinominal resulta inconstitucional, porque distorsiona el sistema de asignación por el principio de representación proporcional y afecta la representación de las minorías, considerando el sistema de proporcionalidad electoral previsto en la propia Constitución local.

40. Para ello, se toma en consideración que, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos las candidaturas de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación, por lo que el análisis de las disposiciones que regulan la proporcionalidad electoral **“debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente,** pues no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, **debe atenderse también a los fines y objetivos que se**

persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo soportan.”⁴

41. En este sentido, se advierte que el contexto normativo de la disposición no ha cambiado respecto al que analizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando resolvió la citadas acciones de inconstitucionalidad, puesto que el tamaño de la asamblea del estado de Morelos no ha variado en su conformación desde el año dos mil diecisiete, ya que, mediante decreto de fecha veintisiete de abril de ese año, se redujo el número de diputados para pasar de dieciocho a doce por el principio de mayoría relativa y de doce a ocho diputaciones por el principio de representación proporcional.

42. La reforma publicada por medio del decreto de fecha diez de junio de dos mil veinte, conserva el tamaño de la asamblea morelense con los mismos ocho diputados plurinominales, y conserva un umbral del tres por ciento (3%) para la asignación directa de una diputación por el principio de representación proporcional.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 63/2009.



43. De esta forma, el Congreso del Estado de Morelos se compone por veinte diputados (doce diputados electos por el principio de mayoría relativa y ocho por el principio de representación proporcional); asimismo, actualmente en el estado de Morelos coexisten siete partidos nacionales que cuentan con acreditación local y cuatro partidos con registro estatal, lo que hace un total de once partidos contendientes. En consecuencia, incrementar el porcentaje que permite el derecho de participar como el de asignación directa, tendría el efecto de excluir del reparto de escaños a los institutos políticos cuya votación no sea suficiente para alcanzar dicho límite, lo que resulta incongruente si se atiende a lo previsto en la propia constitucional local.

44. Por ello cualquier aumento en la legislación del tres por ciento (3%) en el umbral para la asignación de diputaciones de representación proporcional resultaba inconstitucional, porque desvirtúa el sistema de representación proporcional local al dejar a los partidos minoritarios que no alcancen el umbral del cuatro por ciento (4%) fuera del reparto, considerando dos cuestiones: la primera, que la propia constitución local establece un umbral del tres por ciento (3%) para ese mismo efecto, y la segunda, que la representatividad de los partidos, en principio, se vincula con la votación que les permite conservar su registro.

a) Incongruencia entre umbrales de representación para el acceso a una diputación de representación proporcional

45. Sobre el primer aspecto, esta Sala Superior advierte que mediante el decreto número seiscientos ochenta y ocho, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, con el propósito de establecer la paridad constitucional en todo, gabinetes, tribunales, legislatura, candidaturas y gobiernos, publicado el diez de junio de dos mil veinte, se estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

ARTÍCULO 24.- El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce Diputadas y Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho Diputadas y Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial conformadas de acuerdo con el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres. El territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinominal única.

Al Partido Político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida para Diputados, se le asignará una diputación por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido (destacado añadido).
(...)

46. La reforma al artículo 24 de la Constitución local ajustó el porcentaje de la votación válida emitida exigido a los partidos políticos para que se les asigne una diputación por el principio de representación proporcional, en congruencia con lo



resuelto en la acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y acumuladas, en las que se consideró inconstitucional el incremento del umbral del tres (3%) al cinco por ciento (5%).

47. De ahí que, considerando los efectos de las acciones de inconstitucionalidad aludidas, así como el texto vigente de la Constitución local, el sistema de proporcionalidad electoral en la entidad exige a los partidos políticos la obtención del tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para que se le asigne una diputación por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que obtengan.⁵

48. De esta forma, el incremento en el umbral no se encuentra justificado, incluso desde antes de la reforma del diez de junio, dados los efectos de la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y acumuladas.

49. Ahora bien, aun considerando que el aumento de los umbrales para acceder a diputaciones encuentra una posible justificación en la intención de reducir la fragmentación de la representación y fortalecer la gobernabilidad en los parlamentos, lo cierto es que al momento de establecer exigencias que se traducen en una posible afectación a la representatividad desde la perspectiva de la pluralidad política

⁵ Al respecto, el Decreto de reforma publicado el diez de junio señala en sus artículos transitorios: "TERCERO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que lo establecido en el presente Decreto (sic)".

deben analizarse otros elementos. En particular, aquellas otras limitaciones o barreras que restringen el acceso a participar en el reparto de curules o escaños, entre otras, por ejemplo, el hecho de que, como en el presente caso, sólo se establezcan ocho espacios plurinominales a distribuir, siendo que en la actualidad existen once partidos políticos por lo que, aun en el supuesto en que todos alcanzaran el umbral previsto, tres de ellos es posible que no alcancen un escaño.

50. En este sentido, si ya el propio sistema establece limitaciones al acceso a partir de la definición del número de escaños a distribuir, no se advierte una razón objetiva que justifique el aumento del umbral, máxime si con ello contradice al propio sistema de representación local.

b) Incongruencia respecto del sistema de representatividad de las fuerzas políticas

51. El segundo factor que distorsiona la proporcionalidad y que hace irrazonable la reforma al umbral controvertido, al generar una incongruencia externa, está relacionado con el hecho de que la reforma controvertida no guarda congruencia con el porcentaje de votación que se exige para que los partidos políticos conserven su registro.

52. Al respecto, los artículos 22 y 23 del propio Código comicial local establecen que un partido político conservará su registro



o acreditación cuando haya obtenido al menos el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida de la elección de diputados de mayoría relativa en el proceso electoral estatal inmediato anterior y cumpla lo demás requisitos ahí previstos.⁶

53. De esta forma, al establecer, sin justificación alguna, porcentajes diferentes para conservar el registro y para tener derecho a una diputación por el principio de representación proporcional se genera una incongruencia con respecto a los fines que persiguen los partidos políticos que generan a su vez una distorsión en el principio de representación electoral.

54. Esto es así, porque uno de los objetivos principales de los partidos políticos es que contribuyan a la integración de los órganos de representación política, como lo sería un Congreso estatal o un ayuntamiento,⁷ lo que permite suponer que, en principio, el umbral para la conservación del registro debe guardar congruencia con el umbral que se establece para la asignación de diputaciones de representación

⁶ **Artículo 22.** Si un partido político nacional perdiera el registro en el último proceso electoral ordinario federal, pero habiendo obtenido al menos el **tres por ciento de la votación válida emitida** de la elección de diputados de mayoría relativa en el proceso electoral estatal inmediato anterior y hubiera postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, mantendrá por esta razón su registro como partido político estatal.

(...)

Artículo 23. El proceso de pérdida de registro de un partido político local se ajustará, en lo conducente, a las reglas que para tal caso están previstas en la Ley General de Partidos Políticos, conforme a lo dispuesto en el Artículo 1 de este Código.

⁷ Previsto en la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

proporcional, en atención al principio de igualdad que supone que, en principio debe reconocerse los mismos derechos a los partidos políticos.

55.En este sentido, existe una relación de eficacia entre el número de votos que se requieren para conservar un registro y el umbral que se exige para asignar una representación de representación proporcional, puesto que en ambos casos se exige una representación mínima que sirve como un parámetro objetivo que garantiza una verdadera representatividad.

56.Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, respecto a la legislación de Tamaulipas, determinó:

En nuestro país, se estableció el sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional, con la finalidad de ver reflejada la representatividad de todas las fuerzas políticas, en las asambleas populares, de suerte que pueda generarse, en el seno de las mismas, un verdadero parlamento deliberativo.

Asimismo, en nuestro país se establece como principal vía para la expresión de las fuerzas, tendencias o ideologías políticas, el sistema de los partidos políticos, debido a la importancia que se les atribuye en términos de los primeros dos párrafos de la base I del artículo 41 constitucional. {...]

[...]

En este sentido, debe tomarse en cuenta que en el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, el partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro; por lo que en concepto de este Alto Tribunal, **ello implica que ese mismo porcentaje**



debe considerarse como parámetro mínimo para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local.

[...]

57. Como se advierte de lo transcrito, la Suprema Corte en su argumentación reconoció una relación de eficacia entre el porcentaje que se exige para acceder a una diputación y el que se establece para conservar un registro, considerando éste como un parámetro mínimo. En el presente caso, se advierte que la Constitución local establece como parámetro para conservar el registro el tres por ciento (3%) lo mismo que el umbral para acceder a una diputación; con lo cual, el hecho de que la legislación que ahora se impugna establezca un cuatro por ciento (4%) desnaturaliza la relación que establece la constitución local respecto de estos dos parámetros.

58. No pasa inadvertido que en la acción de inconstitucionalidad 13/2005, sobre la legislación del Estado de Jalisco, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y validó el incremento de uno punto cinco puntos porcentuales en el umbral para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, [al pasar del dos (2%) al tres punto cinco por ciento (3.5%)], el partido impugnante controvirtió, dentro del mismo concepto de invalidez, el artículo relativo al umbral para conservar el registro que el legislador estableció en un tres por ciento (3%).

59.No obstante, la Suprema Corte de Justicia en su sentencia no se pronunció sobre la necesidad de considerar alguna equivalencia en los parámetros (como sí lo hizo en la acción relativa a Tamaulipas) limitándose a señalar que “todos los argumentos se encuentran referidos a la institución de la representación proporcional, siendo que dicho numeral [relativo al registro] no regula este tema ni alguno relacionado, motivo por el cual resultan infundados los conceptos de invalidez por cuanto hace a este numeral”.

60.En esta última acción, el Tribunal Pleno consideró que, en principio, la reforma en uno punto cinco por ciento “de ninguna manera por sí sola se opone a la Norma Fundamental, en la medida que [...] ésta no fija lineamiento alguno para reglamentar tales cuestiones, sino que por el contrario, establece expresamente que deberá regirse conforme a la legislación estatal correspondiente”. No obstante, también reiteró que tal libertad no es absoluta, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y la finalidad del mismo, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política”. Para ello, cada entidad “debe valorar de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que en



atención a su porcentaje de votación reflejen una **verdadera representatividad**".⁸

61. En sus consideraciones el Tribunal Pleno estimó que de acuerdo con la legislación de Jalisco "la posibilidad de obtener diputados por el principio de representación proporcional es sumamente alta aun con el aumento del porcentaje para acceder a este reparto, razón por la cual no es posible desprender un atentado contra el mismo, ni contra el principio del pluralismo político."

62. Esta última consideración resulta relevante, puesto que el aumento del umbral debe analizarse también considerando la posibilidad de obtener una diputación, que en el caso del Estado de Morelos, como ya se señaló, es limitada

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 141/2005 de rubro: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, AL IMPONER UNA BARRERA LEGAL DE 3.5% PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS TENGAN DERECHO A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO, ES CONSTITUCIONAL. El citado precepto, al establecer que todo partido político que alcance cuando menos el 3.5% de la votación tendrá derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, no transgrede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien su artículo 54, fracción II, prevé que los partidos políticos que alcancen el 2% de votación tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional, dicho dispositivo es únicamente aplicable al ámbito federal; adicionalmente, el artículo 20 de la Constitución del Estado de Jalisco no desnaturaliza el principio constitucional de representación proporcional, puesto que del análisis de la conformación del Congreso, prevista en los artículos 18 y 20, fracción IV, de la propia Constitución Local, se advierte que la Cámara de Diputados se compone de un 50% de diputados de mayoría relativa y del mismo porcentaje de representación proporcional, prohibiendo además que un partido obtenga más del 60% de representantes por ambos principios; por lo que, considerada como un sistema, la legislación de Jalisco atiende de manera adecuada dicho principio constitucional. En este tenor, y en atención a las circunstancias particulares de la legislación electoral del Estado de Jalisco, resulta razonable el aumento en el porcentaje establecido como barrera legal para que los partidos políticos tengan acceso a diputados por el principio de representación proporcional.

considerando que el número de diputaciones de representación proporcional es de ocho y son once los partidos participantes en la última elección.⁹

63. Adicionalmente, destacan los criterios asumidos por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas; 55/2016, y 83/2017 y sus acumuladas, en el sentido de “que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal, es condición imprescindible para que también pueda ejercer su derecho a participar en el congreso local con diputados de representación proporcional.”

64. Tal vínculo, si bien está referido principalmente al tipo de votación que se exige, también válidamente puede relacionarse con el porcentaje que se requiere en cada caso,

⁹ Anteriormente, la Suprema Corte se pronunció sobre otros porcentajes, por ejemplo, el dos punto cinco (2.5%) en Quintana Roo y Aguascalientes. Véase las tesis de jurisprudencia P./J. 71/98 y P./J. 52/2001, con rubro, respectivamente: MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, "FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y "PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO "DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN "DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE "CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN "PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN "ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL "PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN "PROPORCIONAL" y "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 17 DE LA "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE "AGUASCALIENTES QUE PREVÉ EL PORCENTAJE "DE VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA PARA QUE "LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN OBTENER "DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ES "CONSTITUCIONAL.



en la medida en que con ello se garantiza la coherencia y consistencia en el sistema de proporcionalidad electoral de que se trate.

65. De esta forma, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Sala Superior es de la opinión que los partidos que conserven su registro o cuenten con acreditación tienen el mismo derecho a participar en el procedimiento de asignación, sin que se advierta alguna causa justificada a partir del contexto local para sostener que los partidos que habiendo obtenido el tres por ciento (3%) para conservar su registro, no deban participar en la asignación de diputaciones por no haber alcanzado el cuatro por ciento (4%).

66. Lo anterior parte de la premisa de que resulta inconstitucional una disposición que desvirtúe el principio de representación proporcional al excluir de la asignación de diputaciones, sin ninguna justificación, a los partidos que se encuentren entre dos parámetros de votación y sin considerar su verdadera representatividad, reflejada en el número de votos emitidos a su favor, cuando con ello se les excluye también de participar en el sistema de listas votadas.

67. En este sentido, el parámetro de representatividad que se establece para la conservación del registro de un partido político es equivalente al grado de **representatividad mínima** que se exige a las organizaciones políticas para considerar

que deben ser escuchadas a través de sus representantes en los cuerpos legislativos, a efecto de que puedan participar en la vida política, lo que se vincula, a su vez con la razonabilidad en el umbral que el legislador exige para tener acceso a una diputación bajo el principio de representación proporcional.

68. En este sentido, lo razonable es que se establezca un trato igual respecto a los partidos que han conservado su registro y que por ello están en condiciones de participar en el proceso de asignación por contar con una verdadera representatividad mínima de acuerdo con la propia normativa local; lo que si bien no garantiza que obtendrán un escaño (pues ello depende del conjunto de elementos que conforman el sistema de proporcionalidad electoral), sí permite una condición de igualdad entre las distintas fuerzas políticas que participarán en la asignación a partir de su votación obtenida, lo que constituye un criterio objetivo y razonable para la asignación de cargos de representación proporcional.

C. Análisis de la modificación del umbral de votación requerido para la asignación de regidurías.

69. Respecto al tema del incremento porcentual para el acceso a la representación proporcional en los ayuntamientos, pasando del tres por ciento (3%) al cuatro por ciento (4%), que se prevé en el artículo 18, fracción I, del Código de Instituciones



y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, se debe decir que el concepto de invalidez deviene fundado, por las mismas consideraciones expresadas en el apartado anterior, considerando que el principio de proporcionalidad y de igualdad en la participación aplican de manera similar tratándose de la asignación de regidurías de representación proporcional.

70. Se afirma lo anterior, debido a que el artículo 115, fracciones I, primer párrafo, y VIII, primer párrafo, de la Constitución federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre; que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine, de conformidad con el principio de paridad; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento; asimismo, se advierte que se establece un imperativo para las autoridades legislativas locales, consistente en que al expedir sus leyes electorales deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos de los municipios que conforman la entidad.

71. Como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el municipio es la célula primaria territorial, política y

administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él, de ahí que corresponda a sus habitantes elegir de manera directa a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal.

72. Así, los miembros de los ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los municipios, tiene como finalidad el que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad, que deberá ser acorde a su presencia en los municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

73. La inclusión de tal principio tiene su base fundamental en el sistema de representación proporcional establecido para la conformación de los órganos legislativos, ya que el mismo se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre-representación de los partidos dominantes, lo que implica que



los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de gobierno estatal.

74. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros municipios.

75. En este contexto se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo la tesis de jurisprudencia¹⁰ de rubro y texto siguiente:

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. El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre;

¹⁰ Época: Novena Época, Registro: 159829, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Página: 180, Tesis: P./J. 19/2013 (9a.).

que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.



76. En ese orden de ideas, siguiendo el razonamiento de ese Alto Tribunal, se considera que resulta inconstitucional la norma controvertida, por las mismas razones que se expusieron respecto del artículo 16 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, relativo a la elección de diputaciones locales, por cuanto hace a la relación de eficacia entre el umbral para participar en la asignación de cargos de representación proporcional y la representatividad mínima que cuentan como partidos políticos al conservar el registro.

77. Finalmente, se debe mencionar que no es óbice a lo anterior, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya considerado que los límites de sobre y sub representación previstos para las legislaturas estatales, no son aplicables a los ayuntamientos¹¹, debido a que es un tema diverso al controvertido por el accionante.

¹¹ Época: Décima Época, Registro: 2018973, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, Página: 8, Tesis: P./J. 36/2018 (10a.), de rubro y texto: **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES.** En términos del artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el Texto Constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre- y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos (como sí se hace para la integración de los Congresos Locales); de donde se sigue que la condicionante constitucional es más bien que las normas que regulen la integración de los Ayuntamientos por medio de los

78. Esta Sala Superior llega a la conclusión anterior, considerando además el contexto de la norma que se impugna, en razón de que el porcentaje que se exige no tomó en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas en tanto partidos políticos que conservaron su registro, y que puedan participar en la vida política, en razón de la conformación propia del cuerpo colegiado.

79. Además, el artículo 17 del Código electoral local establece que el Ayuntamiento se integra por una Presidencia Municipal y una Sindicatura, electas por el principio de mayoría relativa, y por Regidurías electas por el principio de representación proporcional, siendo que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos, el número de regidurías oscila en tres, cinco, siete, nueve y once. De esta forma, si el propio diseño legislativo establece

principios de mayoría relativa y de representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se fijaron límites de sobre- y subrepresentación para el régimen municipal, no debe acudir a los límites impuestos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, para la conformación de los Congresos Locales, sino que la valoración de la operatividad o funcionalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y en atención a la configuración establecida por cada legislador estatal, es decir, será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de sobre- y subrepresentación determinados en la integración de los Ayuntamientos.



limitaciones para el acceso a los cargos de representación proporcional en los municipios en función del número de regidurías a asignar, no se advierten razones que justifiquen un aumento en el umbral, considerando además que, al momento de la reforma, participan once partidos lo que, de suyo, reduce la posibilidad de que los partidos minoritarios puedan acceder a un escaño.

80. Por lo anterior, no resulta razonable incrementar un umbral que dificulta aún más la posibilidad de acceder a una regiduría de representación proporcional a los partidos que alcanzan el umbral respectivo, aunado al hecho de que la disposición establece un umbral sobre el “total de los sufragios emitidos en el municipio correspondiente”, lo que reduce aún más la posibilidad de alcanzar dicho umbral, al establecerse una fórmula no depurada, pues ésta no refleja la votación válida obtenida por cada partido político, lo que resulta también inconstitucional.¹²

81. Con base en las consideraciones expuestas, esta Sala Superior opina que las porciones normativas controvertidas se apartan de la regularidad constitucional.

¹² Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otras la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, consideró que para la etapa de asignación de las diputaciones por representación proporcional “el parámetro que rige para aplicar la fórmula de la asignación concreta de las diputaciones debe atender a una votación depurada en la que únicamente serían contados los votos obtenidos por cada partido político [...], lo cual resulta acorde a lo pretendido en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución.”

PUNTOS CONCLUSIVOS

PRIMERO. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo y con la aducida falta de fundamentación y motivación de la reforma impugnada, por no ser de naturaleza electoral.

SEGUNDO. El decreto 690, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el ocho de junio de dos mil veinte, por el que se reforman los artículos 16, fracción I, II, inciso a), XIII y 18, fracción I, del Código de Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, se aparta de la regularidad constitucional.

Emiten la presente opinión las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.